

Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017

TOMO I Niñas, niños y adolescentes



Investigación para la
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Raúl González Pérez
Presidente

Coordinación del Proyecto

Laura Gurza Jaidar
Directora General de Planeación
y Análisis

Mauricio Collado Martínez
Director de Diseño de Estrategias
y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz
Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

Ismael Eslava Pérez
Primer Visitador General

María de Lourdes Zariñán Martínez
Coordinadora del Programa sobre Asuntos
de la Niñez y la Familia

Cinthya Harumi González Téllez Girón
Subdirectora de Área

Diseño y producción editorial CENADEH

Julieta Morales Sánchez
Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos

Carlos Acevedo Rescalvo
H. R. Astorga
Irene Vázquez del Mercado
Formación y diseño

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Enrique Graue Wiechers
Rector

Domingo Alberto Vital Díaz
Coordinador de Humanidades

Miguel Armando López Leyva
Director del Instituto
de Investigaciones Sociales

Elaboración de la investigación

Fiorella Mancini
Coordinadora de la Investigación

María Cecilia Jaramillo
Cristian Pozo
Ana María Herrera
Investigadores

Mario Ramírez
Job Luna
Asistentes de investigación



ISBN: 978-607-729-407-8 (Obra completa)
ISBN: 978-607-729-408-5 (Tomo I)

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
Colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México

Editado en México: abril, 2018

Área emisora: CENADEH/IVM/CAR



CONTENIDO

I. PRESENTACIÓN	11
II. INTRODUCCIÓN	13
III. DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MÉXICO	21
1) <i>Situación actual de niñas, niños y adolescentes en México</i>	21
2) <i>Diagnóstico de la violación de derechos de niñas, niños y adolescentes en México, a partir de los Instrumentos de Posicionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>	26
3) <i>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el tema de niñas, niños y adolescentes en México</i>	34
IV. MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN	43
1) <i>Las niñas, niños y adolescentes como actores sociales y la nueva sociología de la infancia</i>	43
2) <i>La nueva sociología de la infancia y su relación con el marco institucional en América Latina</i>	46
3) <i>El enfoque de derechos hacia la protección de la infancia</i>	47
4) <i>Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y las políticas públicas</i>	51
5) <i>Marco legal y programático relacionado con niñas, niños y adolescentes</i>	53
6) <i>Evaluación y establecimiento de indicadores en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes</i>	61
V. EL DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	69
1) <i>Preguntas, objetivos y modelo analítico</i>	69
2) <i>Estrategia metodológica global</i>	72
Análisis cuantitativo	72
Análisis cualitativo	73
3) <i>Diseño metodológico de la evaluación de seguimiento a los Instrumentos de Posicionamiento</i>	73
4) <i>Diseño metodológico de la evaluación de resultados: respuestas de las autoridades a las recomendaciones emitidas por la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes</i>	84
5) <i>El trabajo de campo</i>	94
6) <i>Diseño metodológico para la evaluación de “impacto” de las medidas adoptadas por las autoridades ante las recomendaciones emitidas por la CNDH</i>	97
7) <i>Fuentes de información</i>	99
8) <i>Actores institucionales involucrados</i>	100
9) <i>Síntesis de la estrategia metodológica de la investigación</i>	102

VI. SÍNTESIS DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO	103
1) Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos	103
2) Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA	103
3) Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos	104
4) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”	105
5) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo	106
6) Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	107
7) Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	108
8) Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	111
9) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	112
VII. SÍNTESIS DE RESULTADOS:	
SEMÁFOROS, ÍNDICES Y ANÁLISIS CUALITATIVO DE HALLAZGOS	114
1) Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos	114
2) Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA	120
3) Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos	126
4) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”	133
5) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Grupo Juvenil conocido como “Emo”	146
6) Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	154
7) Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	166
8) Informe Especial. Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia	188
9) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	198

VIII. SÍNTESIS DE LA INCIDENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN ACCIONES DE LA AUTORIDAD	219
IX. SÍNTESIS DE RESPUESTAS DE LA AUTORIDAD POR ENTIDAD FEDERATIVA	223
X. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: EVALUACIÓN DE SEGUIMIENTO	225
1) <i>Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos</i>	225
Evaluación de seguimiento del IP	226
Indicadores de resultado	227
2) <i>Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA</i>	227
Evaluación de seguimiento del IP	229
Indicadores de resultado	230
3) <i>Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos</i>	231
Evaluación de seguimiento del IP	232
Indicadores de resultado	233
4) <i>Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”</i>	234
Evaluación de seguimiento del IP	235
Indicadores de resultado	236
5) <i>Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo</i>	237
Evaluación de seguimiento del IP	237
Indicadores de resultado	238
6) <i>Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila</i>	239
Evaluación de seguimiento del IP	241
Indicadores de resultado	242
7) <i>Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional</i>	243
Evaluación de seguimiento del IP	246
Indicadores de resultado	247
8) <i>Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia</i>	248
Evaluación de seguimiento del IP	249
Indicadores de resultado	250
9) <i>Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México</i>	251
Evaluación de seguimiento del IP	252
Indicadores de resultado	253

Síntesis cualitativa de la Evaluación de Seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento	254
XI. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: EVALUACIÓN DE RESULTADOS	260
1) <i>Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos</i>	260
Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios	260
2) <i>Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA</i>	269
Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios	269
3) <i>Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos</i>	275
Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios	275
4) <i>Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”</i>	283
Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios	283
5) <i>Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como “Emo”</i>	291
Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios	291
6) <i>Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila</i>	298
Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios	298
7) <i>Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional</i>	310
Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios	310
8) <i>Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia</i>	326
Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios	326
9) <i>Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México</i>	336
Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios	336
Síntesis de la evaluación de resultados de las respuestas de las autoridades a los nueve Instrumentos de Posicionamiento	345

XII. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: EVALUACIÓN DE IMPACTO	362
<i>Análisis del tratamiento periodístico y del interés académico en temas concernientes a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en México, 2001-2017</i>	362
Introducción	362
Análisis de medios de comunicación	362
Análisis de investigaciones académicas	372
1) <i>Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos</i>	387
Análisis cuantitativo de la problemática actual de discriminación por motivos religiosos en niñas, niños y adolescente	387
Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual de discriminación por motivos religiosos en niñas, niños y adolescente ...	390
2) <i>Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA</i>	399
Análisis cuantitativo de la problemática actual de discriminación por motivos salud en niñas, niños y adolescente	399
3) <i>Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos</i>	415
4) <i>Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”</i>	429
Análisis cuantitativo de la problemática actual sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”	429
Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual de las pandillas transnacionales conocidas como “Maras”	433
5) <i>Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como “Emo”</i>	440
Análisis cuantitativo de la problemática actual sobre las y los jóvenes en México	440
Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual de las y los jóvenes en México	445
Análisis de avances en la problemática actual de las y los jóvenes en México: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública	447
6) <i>Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila</i>	450
Análisis cuantitativo de la problemática actual de la seguridad e higiene en las minas del carbón en México	450
Análisis de avances institucionales sobre la problemática de seguridad e higiene en las minas del carbón en México	453
Análisis de avances en la problemática actual de seguridad e higiene en las minas del carbón en México: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública	455

7) <i>Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional</i>	461
Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México	466
Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento	467
Análisis de las políticas públicas a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento	468
Análisis de avances en la problemática actual de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública	470
8) <i>Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia</i>	476
Análisis cuantitativo de la problemática actual de vulnerabilidad y violencia en adolescentes	476
Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual vulnerabilidad y violencia en adolescentes	479
Análisis de avances en la problemática actual de adolescentes, violencia y delincuencia: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública	486
9) <i>Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México</i>	493
Análisis cuantitativo de la problemática actual de desaparición de personas y fosas clandestinas en México	493
Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual desaparición forzada y fosas clandestinas en México	498
Análisis de las políticas públicas a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento	499
Análisis de avances en la problemática actual de desaparición forzada: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública	502
XIII. PROPUESTAS	512
Recomendación Generales	512
Informes Especiales	514
Instrumentos de Posicionamiento en su conjunto	515
Síntesis de Propuestas de Mejora de los Instrumentos de Posicionamiento	526
BIBLIOGRAFÍA	527
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS	534

I. PRESENTACIÓN

El *Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las Recomendaciones Generales, Informes Especiales y pronunciamientos de la CNDH. Tomo I. Niñas, niños y adolescentes* presenta un diagnóstico sobre los alcances y el grado de cumplimiento de los siguientes Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

1. Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos (2003).
2. Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a menores¹ portadores de VIH o que padecen SIDA (2004).
3. Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos (2014).
4. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras” (2008).
5. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo (2009).
6. Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila (2011).
7. Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional (2016).
8. Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia (2017).
9. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México (2017).

Los principales elementos que contiene el *Estudio* son:

1. *Diagnóstico y antecedentes del problema de investigación*, donde se especifica la problemática general de niñas, niños y adolescentes y se describe un breve diagnóstico de su situación en materia de derechos humanos.
2. *Marco teórico del estudio*, donde se caracteriza, en primer lugar, el enfoque de los derechos humanos (EDH) como principal perspectiva a utilizar en el análisis de la presente investigación y, en segundo lugar, el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes así como la sociología de la infancia como principios conceptuales generales que también se utilizaron en la aplicación del análisis a los Instrumentos de Posicionamiento.

¹ Las expresiones menores, o menores de 18 años utilizadas sucesivamente en este documento, alcanzan, en todos los casos, la connotación de personas menores de edad, refiriéndose a las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos.

3. *Síntesis metodológica*, donde se señala el objetivo, los métodos, las técnicas de investigación y los indicadores empleados. Además, se detallan las características de los análisis llevados a cabo: cualitativo, cuantitativo, jurídico, de medios impresos y recursos académicos.
4. *Evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento (IP)*, donde se indican los principales resultados del análisis de contenido de los IP así como sus principales fortalezas y debilidades para que la CNDH pueda realizar un correcto seguimiento a las recomendaciones allí emitidas.
5. *Evaluación transversal de resultados de los nueve Instrumentos de Posicionamiento*, donde se incluyen, de manera detallada, los hallazgos referidos a las respuestas presentadas por las autoridades responsables respecto de los diversos puntos recomendatorios. Ello incluye los resultados del semáforo de cumplimiento y los índices de cumplimiento utilizados; la incidencia de los instrumentos en acciones de las autoridades; cambios legislativos posteriores a los instrumentos; la presencia en medios de comunicación y recursos académicos; los derechos humanos violados y la situación actual de los derechos de niñas, niños y adolescentes vinculados con las problemáticas de cada uno de los IP. (“Para efectos del presente Informe, se ha utilizado la expresión *puntos recomendatorios* para referir, indistintamente, las medidas y acciones que la CNDH dirige a las autoridades con la finalidad de que ciñan su actuación a los principios y normas de los derechos humanos y prevengan violaciones a los mismos. No obstante, debe precisarse que, en sentido estricto, las Recomendaciones Generales contienen puntos recomendatorios; mientras que en los Informes Especiales se formulan propuestas”).
6. *Evaluación transversal de impacto de los nueve Instrumentos de Posicionamiento*, donde se indica el diagnóstico actual de la problemática analizada (análisis cuantitativo), los impactos en materia de legislación y política pública; y el análisis del impacto de los IP en los medios de comunicación, en los recursos académicos y en la opinión de víctimas y especialistas en el tema.
7. *Propuestas de mejora*, donde se propone una serie de medidas para mejorar, por un lado, la elaboración de los Instrumentos de Posicionamiento y con ello incidir en el seguimiento de las recomendaciones y, por otro, en la realización de los puntos recomendatorios, con el propósito de facilitar su cumplimiento.
8. *Consideraciones finales* del “Estudio para el seguimiento de las Recomendaciones Generales, los Informes Especiales y los Pronunciamientos de la CNDH. Tema: Niñas, niños y adolescentes”, donde se presenta un resumen ejecutivo de la investigación.
9. *Anexo digital*, donde se incluyen los instrumentos de posicionamiento analizados, los oficios de respuestas a las solicitudes de información de las autoridades involucradas en cada uno de ellos, las matrices utilizadas para el análisis de la información y, en general, todos los medios de verificación disponibles para la elaboración de este estudio.

II. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objetivo generar un diagnóstico sobre los alcances y el grado de cumplimiento de los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el tema de niñas, niños y adolescentes.

En su Informe Anual de Actividades 2016, la CNDH resalta la importancia de conocer, analizar y robustecer el seguimiento a las respuestas que han emitido las autoridades respecto de las recomendaciones elaboradas por dicha institución. En ese sentido, no sólo importa observar si las autoridades han atendido una recomendación específica y de qué manera lo han hecho, sino también en qué casos se han negado o han incumplido las recomendaciones de la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes, durante el periodo 2001-2017. El análisis pormenorizado de dichas respuestas tiene como propósito contar con elementos fehacientes que permitan impulsar mayores y mejores prácticas relacionadas con el cumplimiento y la garantía de los derechos humanos en nuestro país así como abatir y contrarrestar prácticas contrarias a la legalidad por parte de las autoridades responsables.²

Bajo esta premisa, el objetivo principal de esta investigación es realizar un estudio detallado, pormenorizado, profundo y analítico no sólo de las posibles respuestas que las autoridades mexicanas han emitido respecto de una serie de recomendaciones emanadas de diversos Instrumentos de Posicionamiento sino también las repercusiones que éstos han tenido para mejorar la situación de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

La defensa, promoción y fortalecimiento de los derechos para la población comprendida por niñas, niños y adolescentes requiere el establecimiento de normativas, orientaciones programáticas, estrategias y prácticas que trasciendan acciones reactivas/reparativas frente a casos puntuales de vulneraciones de derechos, con el objetivo de avanzar en la generación de transformaciones culturales y de prácticas sociales de mayor alcance, que contribuyan tanto a expandir como a normalizar una cultura de derechos de carácter integral.

En este sentido, el enfoque de derechos buscaría ampliar las prerrogativas de los Estados desde obligaciones negativas relativas al “respeto” y al “no impedir” el disfrute de los derechos humanos, hacia un programa con obligaciones propositivas, relacionadas con el “quehacer” en torno a las políticas públicas y de desarrollo social (Mancini, 2017). A su vez, dicho enfoque

² El 9 de septiembre de 2016 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas al Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que incorporan las modificaciones a su artículo 33, por el cual se crea la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos, a la cual, entre otras, se le conceden atribuciones para realizar las acciones y gestiones necesarias, ante las diversas autoridades federales y locales, con el objeto de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional, evaluando y determinado su estado de cumplimiento y, en este sentido, se le otorgan facultades para formular las quejas, denuncias y querellas que procedan ante la institución correspondiente. Cabe mencionar que la última reforma al Reglamento Interior de la CNDH fue publicada en el DOF el 26 de junio de 2017.

considera que los sectores de la población excluidos —social, económica o políticamente— son titulares de derechos, obligando al Estado a su garantía y cumplimiento, pasando de la lógica del asistencialismo respecto de necesidades particulares de las personas, a la primacía facultativa de éstas como sujetos de derechos, para ejercer y demandar acciones y prestaciones a las instituciones competentes (Abramovich, 2006).

Así, para el caso mexicano, desde mediados de la década del ochenta comienza la construcción de un andamiaje institucional con la participación de organismos autónomos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que pretenden atender y vigilar la situación de los derechos humanos, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Dicha entidad, creada el 6 de junio de 1990 con la adhesión del apartado B al artículo 102 constitucional, se elevó a rango constitucional en defensa de los derechos humanos, permitiendo la construcción de espacios institucionales que atendieran las violaciones a los derechos humanos y, a su vez, la colocación en el debate nacional de la importancia de construir una cultura de promoción, respeto y protección de los derechos humanos de todas las personas, así como buscar la corrección de una serie de prácticas por parte de las instituciones públicas que violentan estos derechos.³

De igual manera, durante los últimos años, se comenzó a instalar el enfoque de derechos en el desarrollo de las políticas públicas. Ello permitió no sólo crear un programa especial orientado a promover, garantizar y proteger los derechos humanos de la población mexicana (Programa Nacional de Derechos Humanos) sino también la transversalización del enfoque en el diseño de todas las políticas y programas emanados desde el gobierno federal, especialmente aquellas relacionadas con el desarrollo social de las personas.

Sin embargo, a pesar de estas mejoras institucionales, en la práctica, se reconoce la presencia de constantes abusos a los derechos de las personas ya sea por omisión, por inexistencia de los bienes y servicios que aseguran ciertos derechos o, expresamente, por prácticas abusivas y discriminatorias. Si, además, a ello se agrega la ausencia de mecanismos vinculantes que acompañen el actuar de instituciones que se dedican a la defensa de éstos (como es el caso de la CNDH), lo que se identifica es una gran y preocupante reincidencia en la violación de derechos humanos por parte de las instituciones del Estado en cualquiera de sus tres niveles de gobierno.⁴

Otras de las principales limitaciones para el ejercicio pleno de derechos es la dificultad institucional para implementar los preceptos enunciados en las normativas, ya sea a través de

³ Se pueden mencionar aquí espacios institucionales que se han abierto a la sociedad civil organizada, tales como el Consejo Consultivo de la CNDH y el Programa Nacional de Derechos Humanos. De igual forma, las recomendaciones emitidas por la CNDH han hecho correcciones a las prácticas de las instituciones públicas en la materia como, por ejemplo, el caso de la adopción de medidas para sensibilizar y capacitar a los elementos del Ejército en materia de derechos humanos, o la generación de material educativo por parte de la SEP dirigido a personas ciegas, entre otros.

⁴ Es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultó a estos organismos para emitir recomendaciones con un peso moral.

la política pública o de otros mecanismos institucionales que garanticen su efectividad. En ese sentido, los cambios institucionales que se requieren para poner en práctica las propuestas programáticas y la transformación de la visión de fondo que propone el enfoque integral de derechos humanos (principalmente en quienes son responsables de llevar a cabo estas medidas) es lo que dificulta —en gran parte— alcanzar los resultados esperados.

Si bien en materia de infancia y adolescencia se reconocen algunos avances -materializados, principalmente, en aspectos institucionales y legislativos, como los nuevos marcos normativos que apuntan a la protección de los derechos humanos para niñas, niños y adolescentes- en la práctica aún se identifican déficits, ausencias y abusos en cuanto al respeto y garantía de sus derechos.

Entre los principales avances legislativos, destaca la reforma constitucional de 2011 que acoge lineamientos de tratados internacionales y, especialmente, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014 que tiene como principal objetivo garantizar el bienestar y los derechos de niñas, niños y adolescentes, respetando y promoviendo el principio de interés superior de la niñez por encima de cualquier otro orden legal que se considere que violente sus derechos.⁵

Evidentemente, los avances existentes en materia legislativa deberían traducirse en políticas públicas y programas sociales hacia la infancia que sean universales, integrales y transversales. En este sentido, convendría tener en cuenta una definición de política pública de infancia que considerara un conjunto articulado de acciones, incluyendo el nivel nacional, estatal y local (Forsalledo, 2002).

Dicha articulación de acciones, según los especialistas en la materia, ocurre sólo cuando el Estado y la sociedad civil logran trabajar mancomunadamente por el derecho, la promoción y la atención a los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes. Actualmente, el país se encuentra avanzando en este aspecto, con la presencia de un andamiaje institucional (SIPINNA) y una política pública a nivel nacional (PRONAPINNA) que orientan la definición de políticas en los tres niveles de gobierno. Si bien este proceso es muy incipiente y aún cuenta con escasos avances, ha mostrado el interés de las entidades federativas por atender específicamente a esta población objetivo, respetando los acuerdos internacionales y centrando la atención en los principios fundamentales del enfoque de derechos y del interés superior de la niñez.

⁵ En ese sentido, México cuenta con un marco teórico, conceptual y legal a favor de los derechos humanos, en el que se reconoce que éstos son interdependientes, intransferibles, irrenunciables, justiciables y exigibles. Dentro del entramado legal y programático se puede mencionar: el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, la Ley General de Víctimas, la Ley de Migración, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y El Programa Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Tal como lo plantean algunos informes internacionales de los últimos años (como los del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas), junto al reconocimiento de algunos avances institucionales y de referencias concretas a recomendaciones anteriores emitidas por dicho organismo, se reafirma, no obstante, el déficit, cuando no la omisión, en diversas materias de preocupación así como la insuficiencia en la puesta en práctica de programas y acciones comprometidas, que atentan contra los propios compromisos asumidos por el Estado con los dictados internacionales, así como con la legislación vigente a nivel nacional (CDN-ONU, 2006, 2015).

Particularmente, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, en su evaluación de los informes entregados por el Estado mexicano, ha hecho referencia a diversas problemáticas que afectan a la infancia y adolescencia en México, entre las cuales se pueden mencionar la desigualdad social, el incumplimiento del principio de no discriminación, la vulneración de niñas y niños indígenas, la explotación económica y sexual de mujeres y la trata de niñas y niños migrantes, la explotación laboral infantil, la insuficiencia en la armonización de la propia legislación con las normas internacionales (más allá de algunos avances parciales), la ausencia de aplicación en los gobiernos estatales de las leyes federales en la materia, así como graves situaciones ligadas con la aplicación de tortura, la violencia armada y el crimen organizado (CDN-ONU 2006, 2015). Otro tema pendiente que ha sido destacado por este organismo se refiere al estereotipo de género que, junto a su carácter discriminatorio, trae como resultado la prevalencia de la violencia contra mujeres y niñas⁶ (CDN-ONU, 2015).

Muchas de estas situaciones conflictivas han originado quejas o denuncias por parte de víctimas o por los organismos que trabajan con la infancia y adolescencia. En general, el conjunto de estas quejas junto con el reconocimiento de una presencia generalizada de este tipo de problemáticas han llevado a organismos como la CNDH a indagar con mayor profundidad y a establecer posicionamientos concretos al respecto, para así cumplir con su rol de garante y defensor de los derechos humanos de estos grupos.

En este marco, la CNDH ha establecido una serie de acciones orientadas a la protección de las víctimas y al combate de las violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades del Estado, generando diversos “Instrumentos de Posicionamiento” con el objetivo de investigar, diagnosticar y proponer acciones de reparación en diversas materias donde se presentan vulneraciones o violaciones a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.

Estos Instrumentos de Posicionamiento se clasifican en tres tipos, cada uno con características específicas:

⁶ El Comité también ha hecho referencia a problemáticas propias o específicas de la CNDH, como la insuficiencia en la aplicación de su recomendación sobre el mandato e independencia de ésta, o sobre la asignación de recursos para 32 procuradores estatales para la defensa infantil y de las familia. Además, se plantea que las actividades de las comisiones de seguimiento para la aplicación de la Convención tienen limitados alcances, poco conocimiento público, fondos insuficientes y mal funcionamiento (CDN-ONU, 2006).

- 1) Las Recomendaciones Generales “promueven las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyen o propician violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaboran de manera similar a las particulares y se fundamentan en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se hacen del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación” (Artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, última reforma 27 de junio de 2017).
- 2) Los Informes Especiales responden a una problemática específica que, dada la gravedad de la situación o la constante violación a derechos humanos, es acompañada de un incremento en las quejas emitidas por estas violaciones. Asimismo, los Informes buscan coadyuvar en la elaboración de diagnósticos sobre la temática que traten, así como, brindar un análisis situacional y del marco normativo para, posteriormente, emitir una serie de observaciones y propuestas.
- 3) Los Pronunciamientos establecen una postura pública sobre una situación específica de un tema particular; también puede ser un documento diagnóstico para la homologación de criterios o el establecimiento de lineamientos generales de carácter operativo en materia de garantía y protección de derechos humanos de todas las personas o de grupos poblacionales específicos.

En general, estos Instrumentos son elaborados a partir de las denuncias y quejas que diferentes actores sociales e individuales han presentado frente a la Comisión y que ésta acoge y examina para, luego, en función de su pertinencia, dar curso a la recomendación de acciones. En algunos casos específicos, los Instrumentos de Posicionamiento también surgen a partir del reconocimiento de una problemática que ha tomado gran magnitud y gravedad en lo que respecta a la violación y abuso de derechos.

Las recomendaciones emanadas de estos Instrumentos van dirigidas a las autoridades responsables del área o sector donde se produce la vulneración de derechos y pueden ser originadas por las respectivas quejas, posicionamientos y/o los informes generales. En cualquier caso, para la emisión de recomendaciones se desarrolla previamente un estudio a fondo de la problemática a tratar y se establecen líneas de acción y medidas destinadas a los actores involucrados. En este sentido, la presencia de vulneración de derechos por parte de las entidades gubernamentales obliga a que la CNDH posicione públicamente tales situaciones, justificando la generación de posicionamientos sobre la materia.

Desde el enfoque de derechos humanos, los Instrumentos de Posicionamiento y, en general, las acciones relativas al tema deben ser capaces, como horizonte estratégico, de rebasar su función informativa y de corrección/reparación, para avanzar en la contribución de una cultura de derechos donde se generen cambios en las conductas sociales, a nivel institucional y de la sociedad civil, que es el propósito de la Comisión. Estos alcances, en términos generales, han sido limitados por la dificultad de generar cambios -a nivel cultural y social- que permitan

posicionar los derechos como elementos constitutivos de las sociedades, donde el Estado pueda garantizarlos y promoverlos para toda la población.

En este contexto, la necesidad de darle un seguimiento y sistematización a las acciones realizadas por la CNDH a través de los Instrumentos de Posicionamiento durante los últimos 16 años cobra importancia, al menos, por tres razones fundamentales:

- a) Los Instrumentos de Posicionamiento, tanto en lo relativo a las Recomendaciones, a los Pronunciamientos como a los Informes Especiales, si bien se fundamentan en hechos concretos que dan cuenta de tensiones y vulneraciones reales y específicas situadas en un espacio y tiempo determinado, no tienen el carácter vinculante y coercitivo que asegure la reparación integral del daño o la resolución del conflicto dado por la vulneración generada, lo que ha ocasionado que sean poco eficientes en términos pragmáticos, dada la dilatación de los tiempos del proceso, así como del poco compromiso de los actores involucrados. Asimismo, los alcances de dichos Instrumentos no necesariamente obtienen los resultados esperados, lo cual ha implicado, en muchas ocasiones, que los impactos inmediatos dependan de la voluntad política de las autoridades mencionadas así como de la presencia de la información en los medios de comunicación y/o del carácter público de los casos, entre otras. Como bien lo establece Carpizo (2009), si la base jurídica de las recomendaciones no es sólida, la eficacia de los Instrumentos de Posicionamiento como mecanismo de protección es extremadamente endeble en la medida en que no configuran buenos “incentivos” para que la autoridad esté dispuesta a acatarlas y hacerlas cumplir.
- b) Por otro lado, indagar en los factores que han hecho posible el éxito (o no) de tales medidas, tanto a nivel de las respuestas de las autoridades a las cuales están orientadas las acciones, así como en el ámbito normativo y en los planes de política pública, resulta importante para dar cuenta de las debilidades y potencialidades de estos instrumentos, lo que a su vez permitirá tener aprendizajes para los futuros instrumentos que emita dicha entidad y los resultados y alcances que puedan esperar. En este sentido, resulta fundamental poder observar el correlato que han tenido estos conflictos/vulneraciones y los posicionamientos de la Comisión en relación a las respuestas institucionales existentes desde el nivel federal y estatal, así como los impactos y reacciones que puedan tener en cualquiera de los poderes del Estado: a nivel ejecutivo, judicial y/o legislativo.
- c) En tercer lugar, dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por la CNDH durante los últimos años en materia de niñas, niños y adolescentes permite analizar no sólo la propia eficacia de los Instrumentos de Posicionamiento sino también valorar su fundamentación, publicidad, difusión y, en última instancia, el peso moral que adquieren no sólo para las autoridades involucradas, sino también para la sociedad en su conjunto.

Para ello, en la primera parte de este documento se presenta un diagnóstico general acerca de la situación de niñas, niños y adolescentes en México, a partir de diversos indicadores que proporcionan un panorama actualizado de la vulnerabilidad de esta población ante problemáticas relacionadas con el acceso y ejercicio de los derechos humanos. En este mismo apartado también

se indican los principales derechos humanos de niñas, niños y adolescentes que son violentados por parte de las instituciones públicas en nuestro país y, en particular, aquellos relacionados con los Instrumentos de Posicionamiento que van a ser revisados en este estudio.

En la segunda se plantea el marco teórico general con el que se realizará la investigación, así como los antecedentes más directos relacionados con la problemática de estudio. Este apartado, a su vez, está dividido en seis grandes rubros. El primero analiza la importancia de considerar a niñas, niños y adolescentes como actores sociales y los presupuestos teóricos fundamentales de la nueva sociología de la infancia. El segundo considera la articulación de estos supuestos con el marco institucional en materia de niñas, niños y adolescentes en América Latina. En el tercero se analiza el enfoque de protección de derechos de la infancia. En el cuarto apartado se considera la vinculación entre el enfoque de derechos de la infancia y las políticas públicas. En el quinto se establecen las principales referencias en materia de marco normativo y se describen sintéticamente las principales figuras jurídicas a nivel nacional e internacional que habría de considerarse para un diagnóstico sobre derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Finalmente, en la última sección del marco teórico se esbozan los principales criterios utilizados o sugeridos a nivel internacional para una buena medición y seguimiento de los indicadores sobre cumplimiento de los derechos humanos en el caso de niñas, niños y adolescentes.

En la tercera sección se indica el diseño metodológico de la investigación. Para ello, se describe en primer lugar el planteamiento general del problema, así como la justificación e importancia de abordar un estudio sobre el seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes. También se especifican las preguntas generales de la investigación, los objetivos y el modelo analítico que sustenta el desarrollo del estudio. Posteriormente, se define y especifica la estrategia metodológica que se llevará a cabo para lograr los objetivos del proyecto, incluyendo las fuentes de información que se utilizarán a lo largo del estudio, así como los principales actores involucrados en la investigación.

En el cuarto apartado se presenta una síntesis de los resultados de la evaluación de seguimiento que se realizó a los nueve Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes. El objetivo de esta primera evaluación fue conocer qué características asumen estos documentos, con el fin de lograr un análisis estandarizado de su contenido que permita establecer un procedimiento sistemático para su posterior seguimiento en materia de posibles respuestas por parte de las autoridades competentes. A su vez, ello facultó el diseño de una propuesta de estandarización analítica y de criterios mínimos deseables para la elaboración de cada uno de estos documentos, con relativa independencia de quién realice los informes o las recomendaciones (investigadores internos de la CNDH o dependencias o investigadores externos a la institución). En términos generales, los Instrumentos de Posicionamiento se caracterizan por presentar una gran diversidad y heterogeneidad, tanto en sus características técnicas, en las problemáticas analizadas, como en las recomendaciones emitidas: desde recomendaciones muy amplias y generales hasta cuestiones mucho más específicas y concretas. En ese sentido, se esperaría que este estudio contribuya a lograr una mayor sistematización y estandarización de los criterios implementados para la

elaboración de estos importantes documentos y, con ello identificar áreas de oportunidad para la realización de mejoras en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

En la quinta parte se expone la evaluación de resultados acerca de las respuestas emitidas por las autoridades a los Instrumentos de Posicionamiento elaborados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes. El objetivo principal de este apartado es realizar un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a dichos Instrumentos, con el propósito de atender una de las preguntas centrales del presente proyecto: ¿Cuáles han sido y qué características poseen las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes? Responder esta pregunta de investigación permitirá fortalecer los procedimientos de análisis y evaluación respecto del nivel de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH, con el fin de detectar las áreas de oportunidad que permitan obtener soluciones óptimas para su seguimiento, restituir los derechos de las víctimas y garantizar la no repetición de violaciones a los derechos humanos.

Finalmente, en el sexto apartado, como parte de las consideraciones finales de la investigación, luego de realizar una síntesis de los principales hallazgos del estudio, se presenta un conjunto de propuestas tanto para mejorar la elaboración de los Instrumentos de Posicionamiento y con ello el seguimiento de las recomendaciones por parte de la CNDH como una serie de propuestas para mejorar los puntos recomendatorios con el fin de que las autoridades también puedan realizar mejor su trabajo en materia de respuestas y acciones encaminadas a cumplir con lo mandatado en los diferentes IP.

III. DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MÉXICO

1) SITUACIÓN ACTUAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MÉXICO

México cuenta, en la actualidad, con el marco legal más sólido de su historia en relación a los derechos de niñas, niños y adolescentes. El interés superior de la niñez está reconocido constitucionalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) tiene rango a ese nivel, y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), vigente desde el 5 de diciembre de 2014, les reconoce como sujetos de pleno derecho. Además, con la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) *“se está realizando el mayor cambio institucional y de políticas públicas desde la creación de Sistema Nacional DIF en 1977, pero con una perspectiva integral y en un nuevo marco de derechos”* (SIPINNA 2016).

En este nuevo contexto institucional, jurídico y normativo, aunque México haya realizado avances enormes en materia de protección de derechos hacia niñas, niños y adolescentes, lo cierto también es que lo ha hecho de una manera muy paulatina y relativamente tardía, comparado con otros países de la región (concretamente, más de 25 años después de la mayoría de países que iniciaron estos mecanismos, como el caso de Brasil). Además de esta especie de retraso histórico en el reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en términos generales, los principales indicadores de garantía de derechos de la niñez y adolescencia en México son inferiores a otros países de la región, como Colombia, Argentina, Uruguay o Costa Rica (SIPINNA 2016). Aunado a lo anterior y pese a los importantes avances en la legislación, su armonización con los compromisos internacionales y la articulación de un andamiaje institucional acorde a dicho marco legal, niñas, niños y adolescentes están lejos de tener un ejercicio pleno de sus derechos humanos.

Para tener un panorama general de la situación de niñas, niños y adolescentes en materia de derechos humanos, lo primero que habría que señalar es, precisamente, la magnitud de la población objetivo de este estudio: en México habitan 39.2 millones de niñas, niños y adolescentes de cero a 17 años, es decir, uno de cada tres residentes en el país es menor de 18 años (INEGI 2016). A su vez, entre ellos, la situación sociodemográfica general se presenta de la siguiente manera:

- En cuanto al **derecho a la salud**, uno de los principales indicadores relacionados con el acceso a este derecho por parte de niñas, niños y adolescentes es el que se relaciona con la mortalidad infantil. El cuarto objetivo de desarrollo del milenio (ODM)⁷ expresaba la

⁷ Es importante señalar que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) firmados en diciembre de 1999 por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estuvieron vigentes hasta 2015, año en que inició

exigencia de reducir la mortalidad en personas menores de cinco de años como una meta fundamental de desarrollo para los países emergentes. En el caso particular de México, el último dato disponible para 2015 indica que la tasa de mortalidad infantil en personas menores de un año fue de 12.5 y en el caso de las personas menores de cinco años de 7.3. Otro indicador relacionado con la reducción de la mortalidad infantil es la proporción de niños menores de dos años vacunados contra el sarampión: este valor es de 81.9 %. La mortalidad infantil también está relacionada con la salud materna y en este caso los resultados no son tan alentadores: la razón de mortalidad materna sigue siendo sumamente alta en nuestro país (38.2 defunciones por cada cien mil nacidos vivos). Además de la mortalidad infantil y materna, el derecho a la salud en niñas, niños y adolescentes se encuentra muy vinculado con la población afectada por alguna discapacidad, en la medida en que éstos pueden encontrarse en múltiples vulnerabilidades a sus derechos humanos: por estar cursando la etapa de la niñez (o la adolescencia) y también por padecer alguna discapacidad. En ese sentido, según datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014, en México 1.9 % de las personas menores de 18 años tiene alguna discapacidad y 4.8 % presenta alguna limitación física o mental. Si nos remitimos a indicadores más “simples” relacionados con el derecho a la salud, también encontramos que la situación de niñas, niños y adolescentes es particularmente desventajosa: más de la mitad de los egresos hospitalarios ocurridos por enfermedades infecciosas intestinales correspondieron a la población de cero a 17 años (58.5 %) durante 2013.

- En cuanto al **derecho a la educación**, datos para el año 2015 indican que 3.5 % de la población de seis a 14 años no asistía a la escuela ni a ningún otro centro educativo. Esto implica, básicamente, que no todas las niñas, niños y adolescentes de tres a 17 años de edad están matriculados en una escuela. Además, los últimos datos disponibles del ciclo escolar 2013-2014 revelan que el rezago es mayor entre aquellos que, de acuerdo con su edad, debieran estar inscritos en educación preescolar y en educación media superior. Cada vez son más las y los niños que se inscriben por primera vez en educación básica o media superior en las edades ideales o mínimas para hacerlo, y si bien esto es deseable, pues posibilita que logren concluir su educación obligatoria antes de llegar a la edad adulta, es importante garantizar que quienes han rebasado las edades idóneas también tengan un espacio en las escuelas y, en la medida de lo posible, no sean excluidos y marginados de los servicios educativos regulares. Conforme se avanza de nivel o tipo educativo, se incrementa el desfase de una trayectoria escolar regular y es en educación media superior donde las y los alumnos alcanzan el nivel más bajo de aprobación (INEE 2014). Para el ciclo escolar 2017-2018, la cobertura de educación preescolar es de 75.7 %, la de primaria de 98.4 %, la de secundaria 84.5 %, la media superior de 64.4 %, y la superior de 29.5 % (SEP 2017). Esto implica que si bien durante los primeros años de vida, el derecho a la educación

la revisión de los resultados de los ODM. A partir de la revisión realizada en el marco de Naciones Unidas, se formularon los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), cuya aplicación se deberá cumplir durante el periodo 2016-2030. De allí que este documento mencione a los ODM ya que dicho objetivo fue propuesto para el periodo que cubre este informe.

se encuentra relativamente garantizado, a medida que las niñas, niños y adolescentes crecen es mucho más difícil otorgarles y garantizarles este derecho.

- En cuanto a la **situación laboral**, 8.4 % de niñas, niños y adolescentes trabajan. *Esto significa que 2,475,989 de ellas y ellos realizan alguna actividad económica* (INEGI 2016:1). Si bien existen muchos debates, en la actualidad, que tratan de enmarcar teórica y normativamente “el derecho” al trabajo entre la población infantil, lo cierto es que la normatividad vigente garantiza —o al menos, debería garantizar— que ninguna niña, niño o adolescente realice trabajos o tareas riesgosas para su edad, que la actividad que realice no supere la jornada laboral de seis horas y que su regulación excluya completamente a las personas menores de 15 años de edad. Evidentemente, la realidad dista mucho de estas garantías constitucionales y de la preservación de los derechos de niñas, niños y adolescentes a una vida libre de riesgos y garante de su recreación y educación.
- En el caso de la **pobreza multidimensional**, ésta tiene diferenciadas expresiones que se agudizan o aminoran en función de una serie de condiciones sociales en las que viven niñas, niños y adolescentes, por ejemplo (UNICEF/CONEVAL 2014).
- 53.9 % de las niñas, niños y adolescentes en condiciones de pobreza, viven en hogares con jefatura femenina.⁸
- Más de 3.4 millones de niñas y niños eran vulnerable por ingresos, es decir, 8.5% de ellas y ellos vivían en hogares con un ingreso menor al indispensable para cubrir sus necesidades básicas.
- 74.4 % de niñas, niños y adolescentes en el país padecen una o más carencias sociales.
- 29.1 % de la población infantil y adolescente, sin ser considerada pobre, presentaba algún tipo de vulnerabilidad, ya sea porque su hogar tenía un ingreso insuficiente o porque registraba carencias en uno o más de sus derechos sociales.
- Tres de cada cuatro niñas, niños y adolescentes en México (29.6 millones) tenían carencia en alguno de sus derechos sociales, y uno de cada cuatro tenía tres o más carencias sociales (9.1 millones).
- La carencia por rezago educativo afectó al 8 % de personas cero a 17 años (3.2 millones).
- El 16.2 % de niñas, niños y adolescentes (6.5 millones) presenta carencia en el acceso a los servicios de salud.
- El derecho social en que la población infantil y adolescente presenta mayor porcentaje de carencia, es el acceso a la seguridad social, con 62.6 % (24.9 millones)
- 24.8 % de las niñas, niños y adolescentes (9.8 millones) enfrentan carencias en los servicios básicos de la vivienda; mientras que el 27.6 % de esa población (11 millones) enfrenta carencias asociadas con el acceso a la alimentación.
- Las viviendas en las que habita la población infantil presentan condiciones de habitabilidad más desventajosas que las de la población en general, teniendo implicaciones desfavorables en sus condiciones sanitarias y, en consecuencia, afectando la salud de esta población.

⁸ Los hogares con jefatura femenina se definen como aquellos hogares dirigidos o encabezados por mujeres según la declaración de los encuestados o encuestadas en las encuestas mexicanas de hogares. Dicho indicador se mide mediante la pregunta ¿quién es el jefe o jefa de hogar en este hogar?

- 16.7 % (6.6 millones) tienen carencias en la calidad y espacios de la vivienda. Ello tiene consecuencias directas sobre el estado de salud de esta población, más vulnerable a sufrir enfermedades relacionadas con bajas o altas temperaturas del ambiente, enfermedades respiratorias agudas o infecciones producto de las condiciones sanitarias o de higiene.
- De la población de cero a 17 años, en situación de pobreza, el 74.2 por ciento corresponde a los hogares donde la persona jefe/a del hogar no cuenta con primaria completa. Asimismo, el menor nivel de pobreza (25.2 %) se observa en los hogares donde la persona jefa/e cuenta con preparatoria completa o con un mayor nivel educativo. Lo anterior muestra que existe una clara asociación negativa entre los niveles de pobreza de la población infantil y adolescente, y el nivel de escolaridad de la jefatura del hogar (es decir, un mayor nivel de escolaridad de la jefatura se asocia con un menor porcentaje de pobreza en la población de cero a 17 años).
- Entre los hogares en los que habita alguna persona con discapacidad, 48.3 % de población infantil y adolescente se encuentra en pobreza moderada y el 15 % en pobreza extrema. En aquellos hogares donde no hay personas con discapacidad, disminuye a 41.3 y 10.9, respectivamente. Nuevamente, estos datos dan cuenta no sólo de la transmisión intergeneracional de la pobreza entre adultos y niñas, niños y adolescentes, sino también de espirales de pobreza y privación social entre este grupo de población, que asume características estructurales y persistentes en nuestro país: allí donde hay más niñas, niños y adolescentes, también hay más personas en situaciones de discapacidad, y se observa en estos hogares una mayor incidencia de la pobreza y de las carencias sociales.

Además de lo anterior, una serie de **desigualdades socioterritoriales** inciden en las carencias que viven niñas, niños y adolescentes. Así, se encuentran regiones del país donde las carencias sociales de este grupo poblacional se agudizan y se amplían las diferencias con otras zonas geográficas más desarrolladas, especialmente entre las áreas rurales y aquellas urbanas o metropolitanas (UNICEF/CONEVAL 2014):

- La diferencia en calidad y espacio de la vivienda entre la población infantil por categoría étnica es muy alta: 13.8 % de niñas, niños y adolescentes no indígenas tiene carencias en los servicios básicos de la vivienda (problemas de acceso al agua potable, saneamiento o electricidad) mientras que ese valor aumenta a 49.4% para la población de niñas, niños y adolescentes hablantes de una lengua indígena.
- 78.6 % de niñas, niños y adolescentes en hogares indígenas y 90.8% de quienes hablaban una lengua indígena se encontraba en situación de pobreza. La diferencia respecto de la población infantil y adolescente no indígena (27.9 y 40.1 puntos porcentuales, respectivamente) es un claro indicador de las enormes desventajas que enfrentaba y enfrenta aún la población indígena desde las primeras etapas de la vida.
- En 2014, las entidades del norte del país y la Ciudad de México presentaron los menores porcentajes de población de 0 a 17 años en pobreza. Nuevo León fue la entidad con menor incidencia de pobreza infantil y adolescente, con 24.9 %. Por el contrario, las entidades con los niveles de pobreza más altos se encuentran, en su mayoría, en la región sur-sureste

- Las entidades que concentran el mayor número de personas menores de 18 años en pobreza son el Estado de México, Chiapas, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Oaxaca (57.6 % de toda la población infantil y adolescente en pobreza del país).
- Si bien las regiones del sur son las más severamente afectadas y las regiones del norte y centro occidente las más favorecidas, se observa una gran heterogeneidad en el interior de cada una de ellas según el tipo de carencias analizadas. En ese sentido, el tipo de vulnerabilidades diferenciadas por condiciones territoriales indica la necesidad de aplicar políticas específicas para las diversas zonas geográficas del país.
- Entre varios datos disponibles, la violación sistemática de derechos humanos que viven niñas, niños y adolescentes se refleja en algunas de las observaciones realizadas por organismos internacionales que han sancionado y señalado la grave crisis general y estructural de violaciones de derechos humanos que vive México; indicando, además, los diversos efectos particulares que ejerce esta situación sobre niñas, niños y adolescentes:
- En el caso de las **desapariciones y desapariciones forzadas de niñas, niños y adolescentes**, la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, durante su visita a México en octubre de 2014, recibió información que indicaba que existiría un crecimiento alarmante en el número de niñas y niños no localizados. Según información del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas en México hay más de 7.016 niñas, niños y adolescentes (de cero a 17 años) desaparecidos, lo cual representa 30 % del total de las desapariciones. Según información en prensa, el Estado de México registra para el 2014, 400 casos de adolescentes mujeres desaparecidas, originarias de Ecatepec, Tecámac, Chimalhuacán y Netzahualcóyotl (CIDH 2015).
- En sus observaciones al proyecto de dicho Informe, el Estado mexicano aportó las siguientes cifras: entre el 1o. de enero de 2012 y el 31 de enero de 2015 se reportaron como no localizadas 15,668 personas, de las cuales 3.677 son personas menores de edad (2.365 niñas y 1,312 niños), las restantes 10,597 corresponden a adultos (2,179) (CIDH 2015:98). Entre las principales debilidades jurídicas por parte del Estado con respecto a la desaparición de niñas, niños y adolescentes, se observa una ausencia normativa de tipificación criminal para la conducta de captación por parte de adultos de niñas, niños y adolescentes en el contexto del crimen organizado, además de la ausencia de políticas efectivas (CIDH 2015).

Este primer diagnóstico general —y sintético— da cuenta del trabajo que queda por delante en materia de protección y garantía de derechos humanos hacia niñas, niños y adolescentes de nuestro país. En la gran mayoría de los casos se trata de situaciones de desprotección o violación de derechos asociadas a las condiciones sociales y económicas en las que se encuentra y vive esta parte de la población. Como bien lo establece el informe elaborado por CONEVAL y UNICEF en 2010, un buen comienzo en la vida, un comienzo protegido y resguardado en materia de derechos, es la única garantía para que el futuro de niñas, niños y adolescentes pueda ejercerse en libertad y con dignidad.

2) DIAGNÓSTICO DE LA VIOLACIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MÉXICO, A PARTIR DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los datos recolectados en los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos entre 2001 y 2017 en México reflejan la grave crisis de violaciones a derechos humanos que niñas, niños y adolescentes viven por motivos de discriminación religiosa, de identidad (en el caso de personas jóvenes que se identifican como “emos”), por motivos de preferencia sexual diversa, por padecimientos relacionados con enfermedades de transmisión sexual, o el grave problema de violencia sexual en los centros educativos. Además, estos instrumentos también muestran el incumplimiento de derechos humanos relacionados con el trabajo y la explotación infantil, con la situación de niñas, niños y adolescentes migrantes, con la desaparición forzada, y la violencia y criminalidad asociada a la infancia y a la adolescencia.

En el caso específico de los Instrumentos de Posicionamiento relacionados con el derecho a la no discriminación, entre junio de 1991 y marzo del 2003, la CNDH recibió 1110 quejas en las que se mencionan como agraviados a niñas y niños que profesan la religión Testigos de Jehová. Algunas de estas quejas refieren a grupos de hasta 50 personas menores de edad.⁹ En promedio, cada cuatro días se recibe una queja denunciando sanciones de autoridades escolares a alumnas y alumnos que profesan ese credo (CNDH 2003):

- El conflicto por las creencias de los Testigos de Jehová y su participación en las ceremonias cívicas en honor a los símbolos patrios se ha presentado de manera recurrente, tanto en el ámbito local como en el federal (CNDH 2003). Cabe resaltar que dicho conflicto se detona en el marco de las efemérides cívicas en las escuelas donde niñas, niños y adolescentes que profesan la religión de Testigos de Jehová no rinden honores a los símbolos patrios (por motivo de sus creencias religiosas). Ante ello, son objeto de reprimenda y acoso por parte de docentes y autoridades educativas. Evidentemente, estos comportamientos y actitudes por parte de docentes, autoridades o compañeros de estudio, inhibe su derecho a la libertad de culto religioso y a la no discriminación vulnerando, además, su identidad e integridad moral, al exhibirlos entre los demás escolares y generando diferentes prácticas de *bullying* hacia ellos.
- Además de lo anterior, sobre el mismo asunto, la CNDH ha emitido más de 15 recursos de impugnación por la no aceptación o cumplimiento insuficiente de sus Recomendaciones por parte de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, y dirigidas a las Secretarías de Educación Pública Estatales, referentes a la violación de derechos a la educación de las

⁹ La recomendación general 5/2003 sobre discriminación a menores de edad escolares que profesan la religión de Testigos de Jehová, se refiere a niñas y niños como menores escolares (sin agregar el término “de edad”). Como se verá en el análisis de los Instrumentos de Posicionamiento, los redactores de este informe realizamos un señalamiento explícito sobre el uso del lenguaje que utiliza la recomendación general para referirse a niñas y niños, dado que referirse a “menores” supone, según el enfoque de los derechos humanos, invisibilizar y desconocer su carácter de sujetos de derechos.

y los alumnos que profesan la religión Testigo de Jehová por parte de las autoridades educativas (CNDH 2003).

Respecto del derecho a la identidad (y también, implícitamente, al derecho a la no discriminación), el Informe *“Estudio sobre el grupo social de los jóvenes emos”*, emitido por la CNDH en 2009, indica que:

- El grupo social de jóvenes “emos” ha sido víctima de discriminación por parte de la sociedad mexicana en los últimos años. En ese sentido, habría dos motivos fundamentales por las que esta población es víctima de estas actitudes intolerantes: en primer lugar, el informe señala que, en el imaginario colectivo, se piensa que estos jóvenes son proclives al suicidio, al sufrimiento, a la depresión y a la auto flagelación; en segundo lugar, también se piensa que la mayoría de esta población es homosexual. Evidentemente ello constituye una doble o triple violación de las libertades y derechos de estos jóvenes: no sólo se construye un imaginario colectivo prejuicioso, estigmatizante y totalizador con respecto a los miembros del grupo; sino que, además, se asocian dichas actitudes, prácticas, preferencias, identidades, con características negativas y discriminatorias.
- En este mismo informe, la CNDH observa con preocupación que según una Encuesta de Salud Mental realizada por la propia CNDH, México es uno de los países de América latina con más altos índices de suicidio en jóvenes. Las causas más comunes relacionadas con estos eventos son las depresiones, las relaciones afectivas deterioradas y la falta de comunicación de los hijos con sus padres. El suicidio es la segunda causa de muerte entre los jóvenes mexicanos, después de los accidentes automovilísticos.¹⁰ Además, 55 % de los jóvenes que se quitaron la vida eran hijos únicos, y la gran mayoría lo hizo en su casa. Yucatán, Campeche y Tabasco son los estados con mayores índices de suicidio en jóvenes (CNDH 2009).
- En el año 2000, el suicidio fue la tercera causa de muerte entre hombres jóvenes de 10 a 24 años. Investigadores del *National Institute of Mental Health* han demostrado que en personas adolescentes que desarrollan un trastorno depresivo mayor, hasta 7 % pueden morir por suicidio en los primeros años de la adultez. Entre 12 % y 25 % de niñas, niños y adolescentes experimentan algún tipo de idea acerca del suicidio (pensamiento suicida) en algún momento. Cuando los sentimientos o pensamientos se vuelven más persistentes y vienen acompañados de cambios en la conducta o planes específicos de suicidio, el riesgo de un intento de suicidio se incrementa (CNDH 2009).
- En el mismo informe se ha destacado que, no obstante lo anterior, en México se ha tratado de manera desmesurada e irresponsable la presunta proclividad de los emos al suicidio, conduciendo a una imagen estereotipada y estigmatizada de este grupo juvenil. Esta

¹⁰ Este dato, si bien importante en sí mismo, hay que tomarlo con mucho cuidado debido al sesgo metodológico que contiene. En la gran mayoría de los países, el suicidio se encuentra entre las principales causas de muerte entre los jóvenes y adolescentes debido a que, en este grupo poblacional, la muerte asociada a otro tipo de padecimientos o enfermedades es poco probable. En cuanto tal, siempre el suicidio y los accidentes de tránsito se encuentran por encima de otras causas de mortalidad. Ello no significa, necesariamente, que las tasas de suicidio sean más altas entre los jóvenes que en otros grupos de edades de la población.

perspectiva estereotipada se ha repetido hasta el hartazgo y se solapa con una realidad dolorosa e inocultable que no es exclusiva ni generalizable a los emos y es el alto índice de suicidio que existe entre los jóvenes en México. En 2005 se registraron 1,055 suicidios propiciados por problemas familiares, asuntos amorosos, enfermedades graves o incurables, enfermedades mentales y problemas económicos. INEGI registra un incremento importante de suicidios en México e indica que éste se cuadruplicó entre los jóvenes en los últimos 15 años, convirtiéndose, como ya se dijo, en la segunda causa de muerte entre personas de 15 a 24 años (CNDH 2009).

- En relación a la discriminación que sufre esta población por sus prácticas o preferencias sexuales, la CNDH, citando cifras de un artículo de Georgina de la Paz (2008), observa con preocupación que *“En México, casi 95 % de las personas homosexuales reconoce que es discriminado; además, más de dos terceras partes (61.9 %) considera que no han sido respetados sus derechos; una parte muy importante de ellos (70 %) afirma que la discriminación contra ellos se ha incrementado en el último quinquenio; y más de la mitad siente que ha sido rechazado social”* (CNDH 2009).

Respecto de los derechos sexuales de niñas, niños y adolescentes, la recomendación emitida por la CNDH en 2014, sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de éstos, indica lo siguiente:

- Una de las violaciones a los derechos de las niñas, niños y adolescentes más graves es la violencia sexual. Esta problemática se observa de manera alarmante en algunos centros escolares de nuestro país: entre 2000 y 2014 la CNDH recibió 190 quejas de agresión sexual; de 2000 a 2013 1,997 quejas de violencia sexual, de las cuales 546 fueron en el D. F., 190 en Veracruz, 156 en el Estado de México; de estas 1,997 quejas, se encuentran 1,365 investigaciones iniciadas y 632 casos en los que las entidades federativas no han informado a la CNDH de haber iniciado investigación alguna.

El problema de la violación a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes dentro de los centros educativos y de las escuelas del país, no sólo se circunscribe a cuestiones religiosas o sexuales, sino también a la discriminación relacionada con enfermedades o padecimientos físicos. En ese sentido, la CNDH señala que una particular atención debe ser puesta en el caso de la discriminación de la que son objeto niñas, niños y adolescentes portadores de VIH/SIDA dentro de los centros educativos:

- En el informe de 2004 emitido por la CNDH, se indica que las autoridades educativas han violentado por omisión los derechos humanos de las personas menores de edad¹¹ que padecen VIH/SIDA, al permitir y tolerar la discriminación, estigmatización y los prejuicios

¹¹ La recomendación general 8/2004 sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA. Asimismo durante el análisis de los Instrumentos de Posicionamiento se hace un señalamiento sobre el uso del lenguaje que utiliza la recomendación general para referirse a niñas y niños portadores de VIH/SIDA. De igual forma, hablar de menores es invisibilizar y desconocer su carácter de sujetos portadores de derechos.

en el ámbito escolar, tanto en instituciones públicas como privadas, por parte de alumnos y padres de familia. Esto impacta a las niñas, niños y adolescentes en la manera en que se perciben a sí mismos y provoca, en algunos casos, depresión, falta de autoestima y desesperación: *“Esta omisión de las autoridades permite que se arraiguen en la sociedad mitos en torno a la enfermedad y a las personas que la padecen”* (CNDH 2004).

- Es importante señalar, además, que ante la Comisión Nacional y las comisiones locales de derechos humanos, se han presentado pocas quejas sobre casos de discriminación a personas menores de edad en las escuelas por padecer VIH/SIDA; sin embargo, este dato, de acuerdo a los resultados de investigaciones realizadas para el informe de 2004, únicamente parece indicar que la denuncia de esta grave violación a los derechos humanos se ve obstaculizada por el miedo a la estigmatización y discriminación que sufren las víctimas (CNDH 2004).

Además del ámbito social, educativo y familiar, otro espacio en el que los derechos de niñas, niños y adolescentes se encuentran seriamente vulnerados y violados es el trabajo y, de manera particular, en aquellas actividades de altísimo riesgo que operan, en la mayoría de los casos, sin las regulaciones laborales y condiciones higiénicas y de seguridad necesarias para las personas trabajadoras:

- *“De acuerdo con lo señalado en el V Informe Pasta de Conchos, Dime desde allá abajo, en 2009, de 28 minas inspeccionadas, en seis de ellas la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ordenó restringir el acceso de los trabajadores para extraer Carbón y, en 2010, de 32 minas inspeccionadas en 17 ordenó restricciones de acceso para trabajadores. Sin embargo, todas ellas continuaron operando y en tres ocurrieron siniestros en los que fallecieron mineros. Ello refleja las malas condiciones laborales que se presentan en estas actividades y el escaso nivel de cumplimiento de las autoridades y sus medidas”* (CNDH 2011).
- *“El trabajo infantil es también un problema recurrente de la minería ilegal, (...) el cual es más habitual en explotaciones mineras de pequeña escala y artesanal, trabajando incluso en minas que fueron abandonadas, o en aquellas que carecen de permiso de explotación”* (CNDH 2011).
- *“En promedio, las personas menores de edad comienzan a laborar en los pocitos a partir de los 14 y 15 años. Usualmente, al principio llevan a cabo tareas relacionadas con la extracción: reciben el carbón extraído (gancheros), jalan las cuerdas que suben el recipiente en el que se coloca el carbón extraído (malacateros) o limpian el carbón (hueseros). El riesgo de un centro de trabajo minero es muy alto, inclusive cuando los adolescentes no se encuentran extrayendo propiamente el carbón”* (CNDH 2011).
- Según diversos estudios en la materia, *“la tasa de fatalidad en la actividad minera es de 32 por cada 100,000 trabajadores de tiempo completo equivalentes a niñas, niños y adolescentes entre cinco y 17 años, en comparación con una tasa de 16.8 y 15 por cada 100,000, en la industria de la agricultura y la construcción, respectivamente”* (CNDH 2011). Es decir, niñas, niños y adolescentes tienen una tasa de fatalidad en las mineras dos veces mayor que en otros sectores productivos también altamente riesgosos.

- *“De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, 2.5 millones de niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años desempeñaban en 2013 alguna actividad económica; de éstos, 67 % eran niños y 32 % niñas. La mitad de ellos eran trabajadores subordinados; 4 % trabajaban por cuenta propia y 46 % laboraban sin remuneración alguna. A su vez, 63 % de las niñas trabajaba en el comercio, la prestación de servicios o la industria manufacturera. Entre los niños, 31 % trabajaba en el sector agropecuario, 4 % en la construcción y el resto en el comercio, la prestación de servicios o actividades diversas. Además, 36 % de niñas y niños que trabajan, no asisten a la escuela, en comparación con el 4.5 % de aquellos que no trabajan” (CNDH, 2017; Guerrero 2015).*

De igual forma, el fenómeno de la violencia familiar, social, por parte de las instituciones gubernamentales, o bien del propio contexto de violencia producto del crimen organizado, repercute entre niñas, niños y adolescentes del país. Así lo constata el Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia (CNDH 2017) según el cual, las principales características de la violencia y la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes en nuestro país son las siguientes:

- *“En lo que se refiere a los casos de maltrato infantil, la última cifra disponible por parte de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia¹² señala que, entre 2013 y 2014, el maltrato infantil se incrementó 50 %, ya que los casos reportados pasaron de 18,227 a 27,675, aunque se sabe que se trata de un fenómeno sub registrado, pues apenas unos cuantos casos, en relación a los que ocurren, llegan a ser del conocimiento de las autoridades” (CNDH, 2017).*
- *“La Encuesta sobre Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia del INEGI (ECOPRED 2015) destaca que 23 % de las y los jóvenes de entre 12 y 29 años que no son jefes de familia, vive sólo con su madre y otro 10 % vive con algún adulto que forma parte de su familia (abuelos, tíos, hermanos, etc.). Esta es una situación que afecta con frecuencia a las y los adolescentes en conflicto con la ley quienes, a menudo, han vivido, en el mejor de los casos, un tiempo con su madre y otro con su padre o con algún otro*

¹² De acuerdo a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2014, en su artículo 4, fracción XVII se describe la figura de Procuradurías de Protección las cuales son: “La Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y las procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes de cada entidad federativa”; (LGDNNA, artículo 4,). De igual forma, la LGDNNA establece que para una efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, “la federación, dentro de la estructura del Sistema Nacional DIF, contará con una Procuraduría de Protección. Las entidades federativas deberán contar con Procuradurías de Protección, cuya adscripción orgánica y naturaleza jurídica será determinada en términos de las disposiciones que para tal efecto emitan. En el ejercicio de sus funciones, las Procuradurías de Protección podrán solicitar el auxilio de autoridades de los tres órdenes de gobierno, las que estarán obligadas a proporcionarlo de conformidad con las disposiciones aplicables. Para la debida determinación, coordinación de la ejecución y seguimiento de las medidas de protección integral y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las Procuradurías de Protección deberán establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades administrativas de asistencia social, de servicios de salud, de educación, de protección social, de cultura, deporte y con todas aquellas con las que sea necesario para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes”. (LGDNNA, artículo 122).

familiar, pero también hay casos en que han quedado completamente desprotegidos, viviendo solos, en la calle o en su lugar de trabajo”¹³ (CNDH, 2017).

- Asimismo, según la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), *“entre 2010 y 2015 se han registrado casi tres millones de casos de violencia sexual, lo que equivale a 600 mil casos por año. Sin embargo, el problema no afecta de la misma manera a hombres y mujeres, ya que 90 % de las víctimas de violencia sexual son mujeres, la mitad son menores de edad y nueve de cada diez agresiones son cometidas por hombres de entre 16 y 45 años” (CNDH, 2017).*
- De la misma manera, resulta preocupante el incremento en los homicidios de adolescentes y niños. La tasa de muertes por homicidio en México de niñas, niños y adolescentes, es de 7 por 100 mil habitantes, tasa que resulta más elevada que la de Irak, Pakistán, Tanzania, Somalia y Yemen (UNICEF 2014).
- De acuerdo con el Informe de *Save the Children: Las y los adolescentes que México ha olvidado*, *“8 % de los homicidios que se cometen en el país tienen como víctimas a las y los adolescentes de 15 a 19 años” (CNDH, 2017).*

En otro orden de temas y problemáticas, los procesos de movilidad humana asociados al fenómeno migratorio —en los que México se circunscribe como país de origen, de tránsito y de destino de rutas migratorias (específicamente de personas provenientes de países de América Central y de manera particular de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes Centroamericanos No Acompañados)— han desencadenado una grave crisis humanitaria para el Estado mexicano, a lo que se suman las operaciones ilegales de las redes y grupos del crimen organizado y, de manera puntual, las operaciones dirigidas por pandillas de personas jóvenes, denominadas “Maras”. A esta problemática refieren tanto el “Informe Especial sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras” de 2008, como el Informe Especial de 2016 “Sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México y con necesidades de protección internacional”. De estos informes se derivan los siguientes planteamientos problemáticos en materia de violación de derechos humanos en el caso de niñas, niños y adolescentes:

- Según información del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), *las causas de salida de las niñas, niños y adolescentes son objetivas y estructurales, y en ellas se pueden identificar tres principales: 1) por el contexto de violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana prevaleciente en la zona; 2) por razones económicas, derivadas de las desigualdad social y precariedad económica; y 3) por los movimientos encaminados a la reunificación familiar” (CNDH 2016).*

¹³ Se les denomina jóvenes en conflicto con la ley, a las personas que se les atribuya o compruebe la realización de una o varias conductas tipificadas como delito, y que tengan entre 12 años de edad cumplidos y personas menores de 18 años. Anteriormente se les llamaba “menores infractores”, sin embargo dicha denominación era la expresión de un esquema de administración y procuración de justicia tutelar, donde no se los distingue como sujetos portadores de derechos. “Tal como lo señala Rubén Vasconcelos: “El nuevo sistema de justicia juvenil no es la continuación del modelo tutelar ni un régimen penal para adultos atenuado, sino un sistema de responsabilidad especializado que exige la protección cuidadosa, estricta y reforzada de los derechos de los adolescentes” (Aguirre, 2010).

- En el año 2013, el INM aseguró a 9,630 niñas, niños y adolescentes. Según los registros de la UPM de la SEGOB, en el año 2014 el INM aseguró a 9,090 adolescentes de edades entre 12 a 17 años; en 2015, 17,911 y de enero a julio de 2016, 8,370, todas niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados; en tanto que respecto a niñas y niños de cero a 12 años, dicho Instituto detuvo en 2014 a 1,853; en 2015 a 2,457 y de enero a julio de 2016 a 956. (CNDH 2016). Entre 2013 y julio de 2016, fueron detenidos un total de 50 mil 267 niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados.
- Además, 48.6 % de niñas, niños y adolescentes han salido de sus países por una situación de violencia, 22.2 % por reunificación familiar y 29.2 % por motivos económicos. Las formas de violencia que experimentan niñas, niños y adolescentes en sus países son: 1) la violencia vivida en el ámbito privado, que correspondería al hogar o grupo doméstico; y 2) la violencia vivida en el ámbito público, exaltada en la colonia, barrio o departamento (CNDH 2016).
- En el caso específico de la situación de “pandillas”, en México, el antecedente más remoto que se tiene sobre el establecimiento de la pandilla transnacional “Mara” es en el año 1996, cuando fueron detectadas la “Mara 13” y la “Mara 18” en los límites territoriales de Guatemala y México, específicamente en el estado de Chiapas donde, además, surgieron otros grupos o “ciclas” que, para 2001, crecieron hasta formar al menos 200 bandas integradas por aproximadamente tres mil pandilleros de origen centroamericano (CNDH 2008).
- Asimismo, la CNDH, a partir de datos de la Dirección General de Terrorismo de la Coordinación de Inteligencia para la Prevención señaló que, hasta el año 2004, las pandillas delictivas transnacionales denominadas “Maras” y las diversas células que las conforman mantenían presencia en 24 entidades federativas del país (incluida la Ciudad de México), con alrededor de 5 mil jóvenes integrantes, de los cuales 63 % son de origen mexicano y 37 % centroamericanos, provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras (CNDH 2008).
- De acuerdo a los datos señalados en el informe sobre las pandillas delictivas transnacionales denominadas “Maras” (CNDH 2008), es relevante la descripción sobre la nacionalidad de las personas jóvenes que forman parte de dichas pandillas, dado que ello desmitifica la condición de que toda persona centroamericana es mara por antonomasia. En realidad, lo que indica el informe es que, estas niñas, niños y adolescentes migrantes son personas víctimas de las condiciones de violencia sociopolítica de sus países, de las recurrentes crisis económicas, de la fragilidad institucional, de la permisibilidad de las fronteras de los países centroamericanos y de México, de la permisibilidad de Centroamérica y México a las redes del crimen organizado transnacional, de los procesos de descomposición social y violencia familiar; y de las condiciones de pobreza, exclusión, marginación y falta de acceso a oportunidades tanto en los países de Centroamérica como en los estados del sureste de México.
- Todas estas condiciones inciden para que niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados salgan de sus respectivos países en búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida y, sin embargo, en su paso por México, al ser estigmatizados como pandilleros, son violentados sus derechos humanos, desde el

derecho a la dignidad de las personas hasta el derecho al debido proceso, pasando por una serie de tratos crueles y denigrantes que afectan su condición humana.

- Finalmente, el problema de las desapariciones de personas es uno de los síntomas más evidentes del problema de inseguridad y violaciones de los derechos humanos en nuestro país. Es un problema que presenta y exige un gran desafío al Estado mexicano y que se agrava en la medida en que no hay fuentes oficiales confiables al respecto.
- Según el Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México del 2017, el Registro Nacional de Datos de Personas Desaparecidas a octubre de 2016 suma un total de 29,903. Este registro señala que ha habido un aumento considerable en los últimos diez años, ya que para el 2007 había 662 casos y para el 2016 ya eran 3,805 casos, aumentando aproximadamente en cinco veces más.
- El mismo informe destaca que 82.71 % de las personas reportadas como desaparecidas se concentran en 11 estados de la república. Los tres estados que tienen el mayor índice son: Tamaulipas (19.22 %) con 5,563 casos; Estado de México (10.31 %) con 2,984 casos, y Jalisco (8.71 %) con 2,523. Los otros estados son: Sinaloa, Nuevo León, Chihuahua, Coahuila, Sonora, Guerrero, Puebla y Michoacán.
- En relación a las niñas, niños y adolescentes desaparecidos, el Informe arriba citado destaca que, según el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas, de 1981 a 2015 existe un registro de 1,374 personas desaparecidas, de las cuales 148 son personas menores de 18 años, y de esta población 93 son niñas y 55 niños.

En síntesis, las niñas, niños y adolescentes mexicanos y centroamericanos son víctimas de violaciones a derechos humanos por acción, coacción, incumplimiento u omisión de las instituciones del Estado mexicano en sus tres órdenes de gobierno. Ello se acompaña, además, de los efectos de las violencias del contexto; de la pobreza multidimensional que padecen; de los procesos de exclusión y marginación; y, fundamentalmente, de la acumulación intergeneracional de desigualdades socioeconómicas y socioterritoriales que afectan a nuestro país en la actualidad.

Por ello, es importante señalar una y otra vez que hay una gran cantidad de derechos de niñas, niños y adolescentes que son violentados de acuerdo a este breve diagnóstico inicial. En términos generales podría decirse que el conjunto de derechos humanos más desprotegido por parte del estado puede agruparse en tres grandes bloques, según la clasificación propuesta por UNICEF: el bloque de derechos de provisión (educación, salud, alimentación, vivienda, recreación, etc.); el bloque de derechos al desarrollo (igualdad y no discriminación, pobreza y carencias sociales; educación; población indígena; población con discapacidad; entornos seguros y saludables, entornos familiares e institucionales, etc.); y el bloque de derechos de protección (identidad; vida libre de violencias; protección especial; emergencias; migrantes y refugiados; trabajo infantil, etc.). Todo ello se relaciona con un contexto nacional e internacional adverso y con los escasos, y en ocasiones nulos, esfuerzos del Estado mexicano por garantizar la salvaguarda de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en la actualidad (derechos de protección, de provisión y de participación).

Es evidente que el reto de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las personas y, de manera especial y prioritaria, de niñas, niños y adolescentes, implica múltiples aristas relacionadas con la garantía, protección, acceso y cumplimiento efectivo de dichos derechos. Ello abarca no sólo a las políticas públicas, a los marcos institucionales o a factores operativos y administrativos del estado en todos los niveles, sino también a la participación y compromiso de la sociedad así como a la intervención y voz que niñas, niños y adolescentes puedan ejercer en la demanda de sus derechos.

Uno de los principios más importantes del enfoque de derechos, en ese sentido, es que éstos no sólo deben otorgarse y garantizarse por parte del Estado sino que también son exigibles jurídica y normativamente.

Si los responsables en dicha materia no cumplen con su obligación de proteger y hacer cumplir los derechos humanos, existe el derecho legal y jurídico de reclamarlo a través de las instancias institucionales especialmente diseñadas para ello. Claro está que, para dar un primer paso en la materia, debería existir la premisa y la necesidad de construir un diagnóstico de la situación en materia de violación de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, así como una serie de indicadores (estandarizados y sistemáticos) que permitan evaluar y dar seguimiento a las diversas políticas públicas, programas y acciones afirmativas que los distintos niveles de gobierno realizan para garantizar, salvaguardar y proteger los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

3) LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL TEMA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MÉXICO

Una de las particularidades que asume el tema niñas, niños y adolescentes es su carácter transversal para vincularse con una gran diversidad de problemáticas asociadas a la violación de derechos humanos, tal como consta en los diversos Instrumentos de Posicionamiento aquí analizados: discriminación (por motivos religiosos, por enfermedad, por una determinada identidad social), migración, violencia e inseguridad, trabajo infantil, violencia sexual, entre otros. Por tanto, si bien la CNDH cuenta (como se verá a continuación) con programas específicos dirigidos a este grupo poblacional, es importante resaltar que muchos otros programas y acciones que lleva a cabo la Comisión, de una u otra manera, también están dirigidos directa o indirectamente a niñas, niños y adolescentes.

Entre las acciones de la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes se pueden citar las siguientes:

Primera Visitaduría General

Le corresponde, en primer lugar, conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades de carácter federal

así como realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; y de no ser así, formular los proyectos de Recomendación correspondientes. En términos específicos, además, el objetivo de la Primera Visitaduría es conocer sobre quejas, recursos de queja e impugnaciones por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, principalmente de grupos vulnerables, como son mujeres, niñas, niños y adolescentes. Entre sus principales funciones se encuentran: recibir quejas e inconformidades; realizar investigaciones de quejas o denuncias; solicitar a las autoridades responsables las medidas necesarias para conservar o restituir el goce de los derechos humanos, y promover los derechos humanos ante las instituciones públicas responsables.

Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia

Este Programa Especial fue creado en 1993 y se encuentra adscrito a la Primera Visitaduría de la CNDH desde enero de 2005.¹⁴ El objetivo de dicho programa es contribuir al respeto de los derechos humanos de las niñas, niños, adolescentes, adultos jóvenes, personas mayores y familias, mediante su promoción, divulgación, observancia y estudio. Ello se realiza desde un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos (tanto de niñas, niños, adolescentes como de adultos jóvenes, adultos mayores, y de género). En el caso específico de niñas, niños y adolescentes, además, se privilegia su interés superior. Según se informa en la página de la Comisión, las actividades que realiza este Programa están relacionadas con la “orientación jurídica e impartición de pláticas, cursos, talleres y conferencias en materia de derechos humanos; especialización, capacitación y/o actualización a servidoras y servidores públicos en temas de derechos de niñas, niños y adolescentes, adultos jóvenes y adultos mayores”.

Algunas de las principales temáticas del Programa que están directamente relacionadas con niñas, niños y adolescentes son las siguientes:

- *Prevención y atención de agresiones sexuales a niñas, niños y adolescentes:* promover y divulgar los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en particular el derecho a vivir libres de violencia sexual, en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral.
- *Erradicar el maltrato de niñas, niños y adolescentes:* divulgar el derecho de las niñas, niños y adolescentes a vivir libres de violencia. Que la población conozca que el maltrato infantil es un problema de salud, tanto física como emocional que afecta gravemente su vida, y promover la erradicación del castigo corporal en su crianza y como forma de corrección en su educación.
- *Sustracción y retención de niñas, niños y adolescentes:* promover el derecho de las niñas, niños y adolescentes a convivir con ambos progenitores y sus familias. La finalidad es prevenir y evitar la sustracción, retención u ocultamiento ilícitos de niñas, niños y adolescentes, a través de la difusión de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles

¹⁴ Cabe aclarar que este Programa integral no sólo se focaliza en la población de niñas, niños y adolescentes sino también en las personas mayores, jóvenes y familias.

de la Sustracción Internacional de Menores, así como los tipos penales que pudieran configurarse.

- *Acoso escolar*: difundir el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir libres de violencia en el entorno escolar. Que los alumnos, maestros, madres y padres de familia y comunidad escolar, conozcan qué es el acoso escolar, cómo prevenirlo, denunciarlo y atenderlo.
- *Actualización para personas funcionarias públicas en prevención y atención a la violencia familiar*: coadyuvar en la actualización de servidores y servidoras públicas e integrantes de organismos de la sociedad civil, cuyo trabajo involucre la prevención o atención a la violencia familiar, con base en el respeto a los derechos humanos y la diversidad, proporcionándoles herramientas teórico-prácticas para tal efecto.
- *Desalentar el trabajo infantil*: promover y divulgar, como una violación a los derechos de la niñez, el trabajo infantil, a efecto de desalentarlo.
- *Derechos de las niñas, niños y adolescentes (y la nueva LGDNNA)*: promover y divulgar entre la población los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Coadyuvar en la actualización de servidores públicos que atienden a este sector de la población. Generar conciencia en madres, padres, tutores o quien tenga bajo su cuidado a niñas, niños y adolescentes acerca de las obligaciones que tienen para con ellos.
- *Derechos y obligaciones de las personas servidoras públicas como garantes de los derechos de niñas, niños y adolescentes*: promover y divulgar entre los servidores públicos las obligaciones que tienen como garantes de derechos humanos de la población y en especial de niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores.
- *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*: coadyuvar con la especialización de servidoras y servidores públicos para garantizar la inclusión del enfoque de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en el diseño, implementación y evaluación de la política pública nacional, privilegiando su interés superior.
- *Día internacional de la niña (11 de octubre)*: transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas, programas y acciones relacionadas con la protección efectiva, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en apego a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Además de los Instrumentos de Posicionamiento analizados en este estudio, el Programa ha formulado varios materiales sobre el tema, entre los cuales destacan:

Folletos:

- *¿Qué es la violencia familiar y cómo contrarrestarla?*
- *Violencia sexual. Prevención y atención de las agresiones sexuales contra niñas, niños y adolescentes.*

Trípticos:

- *Adopción internacional.*
- *Adopción nacional.*

- *Di no a la explotación laboral de niñas, niños y adolescentes.*
- *30 de abril, día de la niñez.*
- *La familia y su protección jurídica.*
- *Guarda y custodia: niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser cuidados, protegidos y a ver satisfechas sus necesidades.*
- *Instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de niñez y adolescencia.*
- *Erradicar la violencia de niñas, niños y adolescentes.*
- *Obligaciones de las familias respecto a niñas, niños y adolescentes.*
- *Observaciones del Comité de los Derechos del Niño al cuarto y quinto Informes consolidados y su adendum del Estado mexicano.*
- *La coordinación del programa sobre asuntos de la niñez y la familia.*
- *La protección de adolescentes trabajadores en edad permitida en México.*
- *Guía para la prevención y atención de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes.*

Cuadrípticos:

- *Contra el bullying: guía para docentes, alumnado, familias y comunidad escolar. Di no al acoso escolar.*
- *Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la identidad.*
- *Sustracción y retención de niñas, niños y adolescentes.*
- *Derecho de niñas y niños en la primera infancia (desarrollo temprano).*
- *El interés superior de niñas, niños y adolescentes, una consideración primordial.*

Cartillas:

- *¿Conoces los derechos de niñas, niños y adolescentes?*

Cuadernos:

- *Orientaciones para las áreas especializadas en los derechos de niñas, niños y adolescentes de los organismos públicos de derechos humanos.*
- *Juego y aprendo.*
- *Protocolo para la atención y prevención de la violencia sexual en las escuelas de educación inicial, básica y especial en la Ciudad de México.*

Libros:

- *Niñas y niños promueven sus derechos. 1o. a 3o. de primaria.*
- *Niñas y niños promueven sus derechos. 4o. a 6o. de primaria.*

Juegos:

- *Juego de mesa dominó: niñas y niños promueven sus derechos.*
- *Juego de mesa memorama: los derechos de la niñez.*
- *Juego de mesa lotería: los derechos humanos de las niñas, los niños y los adolescentes en la migración.*
- *Juego de mesa memorama: los derechos de niñas, niños y adolescentes.*
- *Juego de mesa: ¿conoces los derechos de niñas, niños y adolescentes? Jugemos serpientes y escaleras.*
- *Juego de mesa rompecabezas: responsabilidades familiares compartidas. Entre todas y todos es mejor.*
- *Disco compacto: música por los derechos de las niñas, niños y adolescentes.*

Finalmente, además de los Instrumentos de Posicionamiento incluidos en la presente investigación, la CNDH ha emitido en el periodo de 2001 a 2018 los siguientes documentos relativos o relacionados con el tema de niñas, niños y adolescentes:

Recomendaciones:¹⁵

- (2018) Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la protección de la salud, a la vida, al principio del interés superior de la niñez y a la verdad, por inadecuada atención médica, en agravio de V, en el hospital general regional 1, en Tijuana y hospital general de sub-zona 6, en Tecate, Baja California, ambos del IMSS.
- (2017) Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la libertad personal de V1, V2, V3, V4 y V5; a la seguridad jurídica de V5, a la integridad personal por actos de tortura cometidos en contra de V1, de V3, niña de 6 años, V4 niña de 8 años y V5, así como el derecho a una vida libre de violencia y el interés superior de la niñez de V2 niña de 1 año, V3 y V4, y a la justicia por inadecuada procuración de justicia, en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5.
- (2017) Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos al trato digno, a la protección de salud, a la seguridad jurídica y al interés superior del niño, en agravio de las personas en contexto de migración internacional, alojadas en la “Estancia Migratoria” del Instituto Nacional de Migración en Fortín de las Flores, Veracruz.
- (2017) Sobre el recurso de impugnación presentado por la insuficiencia de la recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, por violaciones a los derechos humanos a la integridad, seguridad personal, educación y al normal desarrollo de la niñez en un jardín de niños.
- (2017) Sobre el caso de violaciones a los derechos a la protección de la salud y a la integridad personal de QV y V1, a la vida y al interés superior de la niñez de V1, a la verdad de QV y V2, a la libertad y autonomía reproductiva, a una vida libre de violencia obstétrica, a la información en materia de salud y a la igualdad y no discriminación de QV, así como a

¹⁵ En el caso de las Recomendaciones sólo se mencionan las realizadas entre 2010 y 2018.

la justicia en su modalidad de inadecuada procuración de justicia de QV y V2, cometidas por servidores públicos del ISSSTE y de PGR.

- (2017) Sobre el caso de violaciones a los derechos a la protección de la salud y a la vida en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 menores de edad, en el Hospital de la Madre y el Niño Indígena Guerrerense en Tlapa, Guerrero, y al derecho de acceso a la justicia en agravio de sus padres.
- (2017) Sobre el recurso de impugnación por la no aceptación de la Recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en el caso de una menor de edad, perteneciente a una comunidad indígena y víctima de un delito sexual.
- (2017) Sobre el caso de 29 planteles escolares federales, ubicados en la Ciudad de México, con deficiencias en su infraestructura física educativa.
- (2017) Sobre el caso de la violación a los Derechos Humanos al trabajo, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y al interés superior del niño en agravio de V1 y V2, personas jornaleras agrícolas en el estado de Coahuila de Zaragoza.
- (2017) Sobre el caso de violación a los derechos humanos al trato digno, a la protección de la salud, a la seguridad jurídica, a la solicitud de refugio y al interés superior de la niñez, de las personas en contexto de migración internacional, alojadas en la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en Saltillo, Coahuila.
- (2017) Sobre el caso de la violación al derecho a la integridad personal, al desarrollo integral de la niñez, a un nivel de vida adecuado y al interés superior de la niñez en agravio de 559 niñas, niños y adolescentes, en casas y comedores indígenas del programa de apoyo a la educación indígena, en el estado de Oaxaca.
- (2017) Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la privacidad y al interés superior de la niñez en agravio de 17 adolescentes detenidos en la estación migratoria en el estado de Puebla.
- (2017) Sobre el caso de violaciones a los Derechos Humanos a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de un grupo de personas en contexto de migración que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado.
- (2017) Sobre el caso de violaciones al derecho a la seguridad jurídica y a la integridad personal de V2, V3 y V4, a la vida de V1, e interés superior de la niñez de V3 y V4, así como al derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración, en agravio de V1, V2, V3, V4 y Q.
- (2016) Sobre el maltrato y violencia escolar cometidos en agravio de V1 y V2, alumnos de una escuela secundaria en la Ciudad de México.
- (2016) Sobre el caso del cateo ilegal, detención arbitraria de los menores de edad V1 y V3, así como de V2, V4, V5 y V6 en Tecpan de Galeana, Guerrero.
- (2016) Sobre el caso de la violación a los derechos humanos a la integridad personal, el normal desarrollo psicosexual, la legalidad y la seguridad jurídica en agravio de los menores V1 y V2 en una guardería del IMSS, en el Distrito Federal.
- (2015) Sobre el caso de violaciones al derecho a la protección de la salud y seguridad jurídica en agravio de V1, niño en contexto de migración no acompañado, de nacionalidad hondureña.
- (2015) Sobre el caso de la muerte de la niña V1, persona en migración no acompañada de nacionalidad ecuatoriana, ocurrida en el Albergue A1, en Ciudad Juárez, Chihuahua.

- (2015) Sobre la violación a los derechos a la intimidad, seguridad jurídica e interés superior del menor en agravio de los alumnos y alumnas del sexto año, de un CE1.
- (2015) Sobre el caso de las agresiones sexuales en agravio de la niña V1, en una escuela secundaria, en el Distrito Federal.
- (2014) Sobre el caso de V1, una persona menor indígena otomí embarazada, sujeta a un proceso penal como adulta.
- (2014) Sobre el caso de la afectación al derecho a la educación de los niños de Oaxaca con motivo del paro de labores docentes realizado por miembros de la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- (2014) Sobre la omisión de proteger a los habitantes del municipio de San Jacinto Amilpas, Oaxaca y la afectación al derecho a la educación de los alumnos de la escuela primaria 1.
- (2014) Sobre el caso de la violación a los derechos humanos a la salud, al sano desarrollo, al trato digno y a la integridad y seguridad personal en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, alumnos de la escuela Montessori 1 ubicada en la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal.
- (2014) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad y seguridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de los niños V1, V2 y V3 en el Jardín de Niños 1, en el Distrito Federal.
- (2014) Sobre el caso de agresión sexual y violación a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, integridad, trato digno y libertad personal de V1, niña migrante de nacionalidad hondureña.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, seguridad jurídica, educación y sano desarrollo en agravio de los niños V1, V2, V3, V4 y V5 en la Escuela Primaria 1 en el Distrito Federal.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de la niña V1 en la Escuela Secundaria 1, en el Distrito Federal.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de V1, alumna del Centro de Atención 1.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de las alumnas de la Escuela Telesecundaria 1, en la comunidad El Saladillo, Municipio de Pánfilo Natera, en el estado de Zacatecas.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de las menores de edad V1 y V2 en la Escuela Secundaria 1, en el Distrito Federal.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de V1, alumno del centro de bachillerato 1 en el estado de Tamaulipas.
- (2013) Sobre la detención arbitraria de V1, V2 y el niño V3, retención ilegal y tortura en agravio de V1 y V2 y trato cruel en contra de V3, en Xalapa, Veracruz.

- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación y sano desarrollo en agravio de las niñas V1, V2 y V3 en la escuela primaria 1 en el Distrito Federal.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de los niños V1 y V2 en la Escuela Primaria 1, en el Distrito Federal.
- (2013) Sobre el caso de violencia en agravio de V1, menor de edad, en un plantel de nivel medio superior de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2013) Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al trato digno de V1, de nacionalidad venezolana y su hija V2, menor de edad, de nacionalidad mexicana, así como a los derechos a la legalidad, a la igualdad y a la educación de V2.
- (2013) Sobre el caso de la omisión de cuidado de los menores de edad V1 y V2, de nacionalidad salvadoreña, evadidos del albergue 1.
- (2012) Caso del niño de nacionalidad hondureña a quien se le negó refugio.
- (2012) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación y sano desarrollo en agravio de los niños V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14 y V15 en el jardín de niños 1, en el Distrito Federal.
- (2012) Sobre el caso del cateo ilegal en agravio de los jóvenes hermanos V1, V2 y el niño V3 y la detención arbitraria y privación de la vida de V1, en Acapulco, Guerrero.
- (2012) Sobre la violencia sexual, tortura y tratos crueles en agravio de las niñas V1 y V2 en Coyuca de Benítez, Guerrero.
- (2012) Sobre el caso de los alumnos de la escuela primaria “Club de Leones”, perteneciente a la Secretaría de Educación en el Estado de Michoacán.
- (2012) Sobre el caso de agresión sexual a la menor migrante V1.
- (2012) Sobre el recurso de impugnación de miembros del comité de padres de familia, del centro de educación preescolar indígena “El Porvenir”.
- (2011) Sobre el caso de inadecuada atención médica y consecuente privación de la vida, en agravio de V1, menor de edad.
- (2011) Sobre el caso de privación de la vida del menor de edad V1, indígena náhuatl.
- (2011) Sobre el caso de inadecuada atención médica en agravio de V1, menor de edad.
- (2011) Sobre la omisión de proveer libros de texto gratuitos actualizados en braille a nivel primaria para los niños con discapacidad visual.
- (2011) Sobre el caso de privación de la vida en agravio de V1 y tratos crueles en agravio del niño V2.
- (2011) Sobre la “Casa de Asistencia temporal para menores del DIF municipal de Benito Juárez”, Quintana Roo.
- (2010) Sobre el caso de tortura de V1, V2, V3 y V4 y tratos crueles a las menores V5 y V6.
- (2010) Sobre el caso de la privación de la vida de Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso, estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey.
- (2010) Sobre el caso de los hechos ocurridos en agravio de los menores Martín Almanza Salazar, Brayan Almanza Salazar y otros en el estado de Tamaulipas.
- (2010) Sobre el caso de la menor “V” de nacionalidad mexicana.

- (2010) Sobre el caso de los tratos crueles al menor V1.
- (2010) Sobre el caso de la menor “V”, de nacionalidad Hondureña.

Recomendaciones por violaciones graves:

- (2017) Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos de menores de edad en el estado de Sonora, durante el periodo comprendido entre los años de 2009 a 2015.

Recomendaciones Generales:

- (2014) Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos.
- (2004) Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA.
- (2003) Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos.

Pronunciamientos, Estudios e Informes Especiales:

- (2017) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México.
- (2017) Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia.
- (2016) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la República Mexicana.
- (2016) Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional.
- (2015) Informe Especial sobre los Centros de Tratamiento Interno para adolescentes que infringen las leyes penales que dependen de los gobiernos estatales y del Distrito Federal en la República Mexicana.
- (2011) Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del estado de Coahuila. Noviembre 2011.
- (2009) Informe Especial de la CNDH sobre el grupo juvenil conocido como Emo.
- (2008) Informe Especial de la CNDH sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”.
- (2006) Informe Especial de la CNDH sobre el Cumplimiento en el Ámbito Federal, así como en las entidades federativas y el Distrito Federal, a las Obligaciones Establecidas en la Reforma al Artículo 18 Constitucional en Materia de Justicia para Adolescentes.
- (2003) Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros de Menores de la República Mexicana.

IV. MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN

1) LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES COMO ACTORES SOCIALES Y LA NUEVA SOCIOLOGÍA DE LA INFANCIA

La infancia ha sido un grupo humano poco estudiado desde las ciencias sociales, particularmente desde la sociología. En cambio, disciplinas como la pedagogía o la psicología son las que tienen un mayor conocimiento acerca de la niñez. El hecho de que niñas, niños y adolescentes no hayan sido objeto de mucho interés por parte de la sociología repercute en un vacío teórico-conceptual para tratar de definir a este grupo social y su relación con la sociedad. Este conocimiento limitado trae como consecuencia una intervención social también limitada por parte de instituciones y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con estas poblaciones y una débil y precaria articulación entre la generación de conocimiento y el diseño y puesta en marcha de programas y políticas sociales en materia de infancia y adolescencia.

Según la Convención sobre los Derechos del Niño, niñas, niños y adolescentes son todas las personas menores de 18 años. Este principio que, obviamente, parte de la edad para separar a este grupo social de los otros grupos poblacionales, sugiere que ciertas características adscriptivas de las personas (como la edad o el sexo de los individuos) definen e influyen en las representaciones y actitudes que los adultos (o los demás grupos poblacionales) tienen con respecto a un grupo particular, en este caso hacia la infancia. Dicho en otras palabras, la edad de las personas (para bien o para mal) es un rasgo que marca, en gran medida, la pauta de nuestras relaciones con niñas, niños y adolescentes.

Algunos autores (Gaitán 2009), además de la edad, recurren al concepto de generación para hacer una clasificación de los distintos grupos etarios de la sociedad. En ese sentido, una generación está compuesta por el conjunto de coetáneos en un círculo actual de convivencia que permite distinguir la vida de las personas en cinco grandes periodos: niñez, juventud, iniciación, predominio y vejez. En cualquier caso, lo que sugiere esta autora es que un enfoque generacional es importante cuando se trata de estudiar temas relacionados con niñas, niños y adolescentes en la medida en que ello permite dar cuenta de ciertos fenómenos que acompañan sucesos vitales de las personas.¹⁶

Por otro lado, la mayoría de los estudiosos de la infancia y la adolescencia desde una perspectiva sociológica coinciden en señalar que cualquier enfoque teórico sobre el tema debe partir del reconocimiento de niñas, niños y adolescentes en relación con el mundo social. Esto es, las situaciones en las que se encuentran niñas, niños y adolescentes, ya sea en materia social,

¹⁶ El concepto de generación, en estos términos, permite ubicar las diferentes etapas de vida del ser humano, destacando su contexto socio-cultural. En el caso de la infancia es útil en tanto sirve para comprender las relaciones sociales de las niñas, niños y adolescentes con otros grupos etarios en determinados contextos socioculturales y en un determinado tiempo y espacio, es decir, entender a la infancia como una construcción social.

económica, educativa, etc., son resultado de las condiciones sociales, históricas y culturales en las que viven.

Este presupuesto, aunque parezca una obviedad, ha dado un giro conceptual de envergadura a la sociología de la infancia de los últimos años ya que, en términos generales, la investigación sociológica de décadas anteriores ponía la atención, casi con exclusividad, en cómo y por qué la sociedad socializa a niñas, niños y adolescentes, dejando de lado el papel de éstos como sujetos activos en diferentes dominios de la vida y su influencia en la sociedad.

Dicho en otros términos, para la sociología contemporánea de la infancia no sólo importa cómo las estructuras sociales inciden en la socialización de niñas, niños y adolescentes sino que también es menester estudiar y comprender cómo éstos, en cuanto sujetos de derechos y capaces de desarrollar su propia agencia, inciden y generan transformaciones en su entorno social: *“concebir la infancia como producto social significa, simultáneamente, concebirla también como productora de sociedad; sólo en la medida en que algo ha sido producido socialmente —parafraseando a Touraine— es capaz de generar efectos en las estructuras y relaciones sociales”* (Unda 2009).

Ahora bien, en términos muy generales, la literatura sociológica sobre la infancia reconoce que los principales ámbitos de socialización de niñas, niños y adolescentes son la familia, la escuela y la comunidad. Durante mucho tiempo, la familia ha sido un espacio privilegiado de socialización de esta población y ha sido central como unidad de análisis en investigaciones sociológicas.

De hecho, se ha estudiado a niñas, niños y adolescentes en estrecha relación con las familias y, en ese sentido, más que una sociología de la infancia, en realidad lo que ha predominado hasta hace muy poco tiempo es una sociología de la familia donde niñas, niños y adolescentes eran un derivado de la estructura familiar. El aporte fundamental de la nueva sociología de la infancia, en este aspecto específico, es la concepción de la población infantil como sujetos o actores sociales, constituyéndose como objeto de estudio y unidad de análisis. En cuanto tal, se coincide con Unda (2009) cuando señala que *“un tratamiento comprensivo de la infancia supone re-pensarla en el marco de las relaciones sociales y familiares como espacios privilegiados de socialización del niño (...) pero también supone la generación de categorías sociológicas específicas que expliquen la acción, efectos e impactos que el niño o la niña provocan en la familia, en la sociedad y en el Estado”*.

En cualquier caso, concebir a niñas, niños y adolescentes como sujetos sociales implica darles autonomía y tener en cuenta al menos una relación bidireccional con la sociedad. Cussianovich (1999) señala al respecto que *“todo ser humano es un sujeto por ser persona y, simultáneamente, un sujeto social por ser miembro de la humanidad, parte de la sociedad humana”*. A diferencia de las viejas creencias sociales, ello significa, llanamente, que las niñas, niños y adolescentes son personas y no que están “en proceso de serlo”. Evidentemente, se sabe que los procesos de aprendizaje y formación son graduales y que cambian durante las etapas de los seres humanos pero eso no supone, ni por definición, ni por principios, que niñas, niños y adolescentes son seres “no completos”.

A su vez, a partir de estas nuevas argumentaciones de la sociología de la infancia, es fácilmente advertible el vínculo de estos presupuestos teóricos con el enfoque de derechos que, precisamente, reconoce como sujetos de derechos a todos los individuos con independencia de condiciones sociales, culturales, biológicas, etcétera.

Así como la sociología de la infancia promueve el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos y actores sociales que tienen incidencia en las estructuras y relaciones sociales, también el enfoque de derechos reconoce la participación activa de los sujetos de derechos en el cumplimiento de los mismos y un rol fundamental de los individuos para exigir, responsabilizar y hacer cumplir los derechos humanos por parte de las autoridades competentes.

El denominador común de ambos enfoques -en ese sentido- es el empoderamiento de los individuos, la generación de mecanismos para otorgarle voz a quienes se encuentran particularmente en desventaja social y el reconocimiento de un papel activo y agencial por parte de quienes ejercen sus derechos humanos con capacidad para exigirlos y demandar a las autoridades en caso de incumplimiento. En cuanto tal, ambas son perspectivas pro persona que rescatan la libertad, autonomía, participación activa y subjetividad de niñas, niños y adolescentes. Como bien lo plantea Sánchez (2009), *“el conocimiento de una persona en cuanto sujeto es siempre re-conocimiento; y el reconocimiento comporta el conocimiento del otro en cuanto sujeto y su identificación y vinculación con él; es decir, desde su subjetividad”*.

Ahora bien, dentro de la sociología contemporánea de la infancia pueden encontrarse tres grandes enfoques teóricos que intentan estudiar a niñas, niños y adolescentes: la sociología de los niños, la sociología deconstructivista de la infancia y la sociología estructural de la infancia.

La sociología de los niños señala que niñas, niños y adolescentes merecen ser estudiados como unidades de análisis en sí mismas, a partir de sus propias acciones y prácticas sociales. En cuanto tal, concibe a esta población como agentes sociales y relaciona su acción con el mundo social en el que viven y se desarrollan.

Por su parte, la llamada sociología deconstructivista de la infancia pone el acento en la forma discursiva para estudiar a niñas, niños y adolescentes es decir, las ideas, imágenes y representaciones sociales que tienen (los adultos) de la infancia. La importancia de esta perspectiva teórica es que ayuda a desmontar una serie de discursos que han prevalecido durante años sobre la infancia y concibe a niñas, niños y adolescentes como agentes activos que influyen en las estructuras y procesos sociales que están a su alrededor.

Finalmente, la sociología estructural de la infancia rescata los hechos históricos que se dan a nivel estructural y los relaciona con la vida de niñas, niños y adolescentes; es decir, parte de categorías sociales generales, como por ejemplo, la condición socio-económica, o el estatus político o el sentido de identidad, y relaciona estos procesos con aspectos más específicos de la niñez y de la infancia. También aquí se les conciben como agentes sociales que influyen en el medio social. Es decir, los tres enfoques coinciden en dos aspectos básicos: 1) tomar en cuenta

a niñas, niños y adolescentes como agentes sociales, autónomos, conscientes y reflexivos y 2) la concepción de la infancia como una categoría social que sirve para definir el modo de ser de niñas, niños o adolescentes (Gaitán 2009).

También es cierto que si bien los avances realizados en los últimos años por estas nuevas perspectivas de la sociología de la infancia son enormes y se encuentran muy ligados a los principios generales del enfoque de derechos, aún se encuentran en proceso de maduración y, en general, lo que predomina es una gran dispersión así como una falta de consenso en torno a los presupuestos teóricos generales acerca de la niñez y la infancia desde una perspectiva sociológica.

2) LA NUEVA SOCIOLOGÍA DE LA INFANCIA Y SU RELACIÓN CON EL MARCO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

Desde una perspectiva temporal, la llamada nueva sociología de la infancia coincide con el surgimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y con la incorporación del tema de la infancia en la agenda pública gubernamental. Para situar el momento histórico de esta convergencia, Unda (2009) señala que *“no es hasta finales de los ochenta e inicio de los noventa que la institucionalidad dedicada al campo de la infancia adquiere una clara visibilidad y presencia en el aparato público o estatal y en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales, como consecuencia directa de la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño”*.

Este proceso de institucionalización no sólo de los derechos de niñas, niños y adolescentes sino también de su campo de estudio ha sido sumamente lento en nuestra región y ha sido gracias a la lucha y al papel de las organizaciones de la sociedad civil que se ha logrado la incorporación de la infancia y su bienestar en la agenda pública de los gobiernos nacionales.

A pesar de que la nueva sociología de la infancia surgió en esta misma época, lo cierto es que ha habido muy poca articulación entre la institucionalidad, el marco jurídico y la producción de conocimiento en materia de infancia: *“Una inicial prospección de lo producido en América Latina bajo la denominación de sociología de la infancia permite afirmar que el acumulado de conocimientos es aún incipiente, disperso y muy poco orgánico”* (Unda 2009). A su vez, en la región han predominado aquellos estudios que relacionan a la infancia con aspectos más estructurales de las sociedades contemporáneas. Es decir, se ha privilegiado una visión estructural de niñas, niños y adolescentes, con un enfoque teórico relativamente atrasado, destacando sobre todo el aspecto de vulnerabilidad social de las niñas, niños y adolescentes, pero no necesariamente concibiendo a éstas y éstos como agentes sociales:

“En el caso de América Latina, ha predominado, sin duda alguna, el tratamiento reflexivo ensayístico y, en menor medida, investigativo, sobre las múltiples problemáticas de niñas, niños y adolescentes sin que necesariamente se parta, de un lado, de presupuestos sociológicos producidos por una reflexión epistemológica sobre infancia que encuadre una cierta producción

teórica y sin que, por otro, se haya utilizado con mayor rigor y exigencias teóricas, conceptos sociológicos relativos al ámbito de la infancia (Unda 2009).

Se puede concluir al respecto, entonces, que si bien hay algunos esfuerzos teóricos por resaltar el papel de sujetos sociales de las niñas, niños y adolescentes, en el caso de América Latina este esfuerzo ha tenido poca relación no sólo con el marco institucional internacional para generar una intervención social directa en materia de infancia sino también con el enfoque de derechos que coloca a niñas, niños y adolescentes como sujetos activos del desarrollo y con capacidad de influencia en el contexto social en el que se reproducen.

3) EL ENFOQUE DE DERECHOS HACIA LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

El enfoque de los derechos humanos (EDH) se reconoce como una perspectiva tanto de análisis como de acción social, jurídica y política, en la medida en que sitúa al ser humano —en su dimensión tanto colectiva como individual— en el centro de la sociedad. Sus antecedentes se ubican en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (en el marco del sistema de Naciones Unidas), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996.¹⁷

Dicha perspectiva ha tenido un gran auge en la institucionalización de la agenda de derechos humanos a partir de la década de 1990 y ha sido fundamental en la implementación de las políticas públicas de los últimos años en diferentes partes del mundo, especialmente, en los países en desarrollo. Tal como lo plantean Guendel, Barahona y Bustelo (2005: 12): *“el enfoque de derechos humanos surgió con el propósito de articular un programa de apoyo y de institucionalización de las luchas sociales por el reconocimiento de los derechos humanos, particularmente a grupos específicos que ponían en cuestión su invisibilización como sujetos”*.

En cuanto tal, el EDH concibe los derechos humanos como un medio para garantizarles a las personas el acceso y el ejercicio, en igualdad y libertad, del bienestar y de una serie de capacidades. A partir de ciertas premisas generales que el enfoque aglutina, se pueden ubicar tres grandes corrientes de tratamiento de los derechos humanos: 1. En primer lugar, se identifica una corriente de carácter más normativa, centrada especialmente en la construcción del entramado legal e institucional del ejercicio pleno de los derechos humanos (o de su cumplimiento), a partir del reformismo legal como el principal mecanismo de transformación; 2. En segundo lugar, se identifica una corriente anclada en los aspectos culturales del cumplimiento de los derechos humanos y establece la necesidad de impulsar una serie de cambios en las prácticas culturales -tanto individuales como colectivas- a partir de la adopción

¹⁷ Si bien el concepto derechos humanos tiene tanto una dimensión axiológica o valorativa, como jurídica (Álvarez, 2003), su enfoque intenta, sobre todo, identificar la transgresión del orden jurídico por parte de las autoridades del Estado ante su violación o incumplimiento y, en cuanto tal, la posibilidad de hacer justiciable y exigible la restitución de dicho derecho.

de nuevos patrones culturales de reconocimiento y respeto a los derechos humanos; 3. Finalmente, una tercera corriente se fundamenta en la preocupación por la equidad en el acceso a los derechos humanos a partir del reconocimiento de una serie de diferencias entre sectores de la sociedad o bien entre individuos; para esta perspectiva, la preocupación central se ubica en el plano del bienestar económico de la población y en el acceso, la cobertura y la calidad de los recursos sociales.

En cualquier caso, como parte importante de los principios y fundamentos básicos del EDH, se reconoce explícitamente el respeto por las diferencias y la diversidad sociocultural de las sociedades contemporáneas que, en lo general, se encuentran conformadas por personas cuyas características son, aunque semejantes, particulares y específicas, en función del contexto sociopolítico y económico en el que viven y se desarrollan. De allí que, para este enfoque, el sujeto se vuelve el centro de atención y destino del conjunto de los derechos humanos: *“La teoría del sujeto... condujo a que los derechos individuales, entendidos no como “demandas de no intervención”, sino como fórmulas de reconocimiento y respeto social de todos y todas, alcancen no sólo una mayor vigencia política, sino una clara articulación con los derechos sociales y económicos, expresada en esfuerzos e instrumentos institucionales y jurídicos de nuevo cuño...”* (Guendel, Barahona y Bustelo 2005).

A partir, entonces, del reconocimiento de esta perspectiva como un marco teórico, jurídico y aun metodológico para la implementación de las políticas públicas, comenzó a formularse toda una serie de nuevos instrumentos jurídicos e institucionales que, a su vez, estuvieron plasmados en nuevos enfoques y en una batería de políticas públicas orientadas hacia sujetos y grupos poblacionales específicos, especialmente mujeres, personas LGBTTTIAPQ;¹⁸ pueblos indígenas; personas con discapacidad; personas con VIH/SIDA, niñas, niños y adolescentes, etc., con el fin de reconocer, garantizar, proteger y hacer exigibles los derechos humanos.

En este nuevo contexto de auge e institucionalización del enfoque de derechos humanos como telón de fondo para la implementación de las políticas públicas y de los planes de desarrollo, comienza a surgir, a nivel internacional, un serio cuestionamiento a la agenda de derechos humanos que partía, originalmente, de un liberalismo político igualitario que reconocía y trataba como iguales a quienes, en realidad, no lo eran. Uno de los problemas principales de esta perspectiva originaria del liberalismo igualitario era, precisamente, reconocer a toda una serie o una gama de derechos humanos en el marco más general de la ciudadanía política.

Evidentemente, dicha concepción, por definición, deja fuera del cumplimiento, ejercicio y goce de derechos humanos a diferentes grupos de poblaciones e individuos que, por carecer de dicha condición, quedaban al margen de las protecciones garantizadas por el enfoque de derechos.

¹⁸ De acuerdo con el Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales (CONAPRED: 2016), las personas se pueden identificar con una orientación distinta a la heterosexual como son lesbiana, gay, bisexual, travesti, transexual, transgénero, intersexual, asexual, pansexual o queer (LGBTTTIAPQ).

A partir de estas nuevas consideraciones se enfatizan características fundamentales de los derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, progresividad e interdependencia. La universalidad tiene que ver con que todos los derechos corresponden a todas las personas por igual. La indivisibilidad significa que todos los derechos humanos poseen un carácter indivisible, son inherentes al ser humano y derivan de su dignidad; el principio de progresividad constituye una obligación del Estado para asegurar el progreso en el desarrollo constructivo de los derechos humanos, al mismo tiempo, implica una prohibición para el Estado respecto a cualquier retroceso de los derechos. Finalmente, la interdependencia consiste en que los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros, de tal manera que el reconocimiento de uno de ellos, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan los derechos que se encuentren vinculados.¹⁹

Es en este nuevo giro de perspectiva de los derechos humanos que debe enmarcarse el enfoque contemporáneo de los derechos de la infancia, *“está compuesto por perspectivas, análisis, estudios y conceptos; por la práctica que incluye un conjunto de acciones, programas y políticas y finalmente, por una amplia gama de actores intervinientes”* (Guendel, Barahona y Bustelo: 2005).

La primera declaración de los derechos de la infancia, popularmente conocida como Declaración de Ginebra, data de 1924; en 1959, por disposición de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprueba la Declaración de los Derechos del Niño. Treinta años después, en 1989, surge la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual reconoce a niñas, niños y adolescentes como un grupo social específico e históricamente vulnerable.

A partir de esta nueva visibilización, tanto de niñas, niños y adolescentes como de sus derechos, los Estados nacionales que han ratificado la Convención, tienen la responsabilidad de garantizar el máximo bienestar para esta población, en función de una serie de instrumentos jurídicos internacionales diseñados especialmente para la protección de los derechos humanos y de los derechos humanos de la infancia.

También es cierto que, en realidad, la importancia de la Convención sobre los Derechos del Niño radica en que es el primer instrumento internacional que, por un lado, concibe a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y, por el otro, tiene una estructura innovadora e integral, ya que toma en cuenta los derechos civiles y políticos, así como los sociales, económicos y culturales, configurados en torno al interés superior de la niñez. Algunos autores, como Liebel y Martínez (2009), hablan de que la CDN está estructurada en torno a tres grandes tipos de derechos: a) derechos de protección, b) derechos de provisión y c) derechos de participación.

Los derechos de protección procuran que niñas, niños y adolescentes estén a salvo de cualquier situación de abuso que vulnere su integridad física, mental o emocional (guerras, explotación sexual o económica, etc.); los derechos de provisión aluden a los servicios básicos (educación,

¹⁹ Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Que_son_derechos_humanos

salud, vivienda, etc.) y, en general, buscan que la niñez goce de un nivel de vida adecuado, donde sus derechos sociales estén garantizados así como su identidad personal. Finalmente, los derechos de participación son, los que dan el carácter más innovador a la CDN, en el sentido de tomar en cuenta su opinión en las cuestiones que les afectan, así como garantizar el acceso a medios e información adecuada a su edad y grado de madurez. Garantiza también su derecho a celebrar reuniones pacíficas y conformar asociaciones: *“los derechos de la niñez comienzan a perfilarse justamente desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos.* (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2009).

A partir de este conjunto de reconocimientos acerca de los derechos de niñas, niños y adolescentes, *“la doctrina de la protección integral de la niñez es interdisciplinaria, recoge las aportaciones de ciencias como la medicina, la psicología, la biología, la psiquiatría, y la sociología, con la finalidad de dar a la infancia un tratamiento integral en cuanto a la protección de los derechos que como personas poseen, dejando atrás la consideración de incapaces con la que se les consideraba, para darles la condición de sujetos plenos de derechos a los que se debe proteger de manera especial”* (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2009).

Esta doctrina de protección integral es correspondiente con el principio del interés superior de la niñez, familiares, profesores y autoridades, entre otras figuras, deben proporcionar a niñas, niños y adolescentes un escenario idóneo para que puedan ejercer todos sus derechos humanos, de manera óptima, integral y de goce pleno. Así lo mandata la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo tercero.

Ahora bien, los principios de la CDN que promueven un enfoque de derechos hacia la infancia son: el principio de no discriminación (artículo 2), el interés superior del niño (artículo 3, párrafo 1), el derecho a la vida, supervivencia y el desarrollo (artículo 6) y el respeto a las opiniones del niño (artículo 12) (Cfr. Pautassi y Royo, 2012).

El principio de igualdad o no discriminación refiere a que todos los niños deben gozar de los mismos derechos, *“independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión pública o de otra índole, el origen nacional o cualquier otra condición del niño”* (artículo 2, CDN).

El interés superior del niño tiene que ver con dar prioridad a las y los niños en situaciones de riesgo y en la esfera pública. Sin embargo, no es fácil su interpretación. De lo que se trata es de anteponer el bienestar del niño por encima de cualquier discurso o práctica social.

El derecho a la vida, supervivencia y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes es de tal importancia en la medida en que garantiza un desarrollo armónico, fuera de riesgo, y cuidando la dignidad, salud emocional y física, y su integridad, en el sentido más amplio de la palabra; articula derechos sociales, económicos y culturales, pero también civiles y políticos y, en general, tiene que ver también con proteger a las niñas, niños y adolescentes de aquellas prácticas que los pongan en algún tipo de riesgo, físico, mental, emocional, etcétera.

Finalmente, el derecho de niñas, niños y adolescentes a expresar su opinión y que se le tome en cuenta es, como ya se ha dicho, el principio más innovador de la CDN en la medida en que es el derecho que, de alguna manera, coloca a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y los hace partícipes de su propio desarrollo. Este derecho se encuentra garantizado en el artículo 12 de la CDN e indica que *“los Estados partes garantizarán al niño que esté en condición de formarse su propio juicio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”*. En este punto hay que decir, sin embargo, que hay muchas formas de expresión, no todas verbales y que, en este sentido, habría que tomar en cuenta también la comunicación no verbal de niñas, niños y adolescentes.

En el ámbito nacional, de los compromisos del Estado mexicano con la Convención sobre los Derechos del Niño, es fundamental señalar la reforma al artículo 4o. constitucional, donde quedó incluido el concepto de interés superior de la niñez. Ello dio paso a la promulgación de una ley reglamentaria de dicho artículo, aprobada en el año 2000 (Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes), la cual fue abrogada en 2014 para dar pie a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). Esta ley tiene como principio rector el bienestar superior de la niñez, encaminado a salvaguardar en todo momento los derechos de niñas, niños y adolescentes, por encima de cualquier otro derecho u orden legal que, se considere, violente sus derechos.

En tiempos recientes, además, el Estado mexicano inició una serie de esfuerzos para la protección de los derechos humanos. Prueba de ello es la reforma Constitucional de 2011 que establece el reconocimiento de los Derechos Humanos, con los principios pro persona e interpretación conforme a los tratados e instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos humanos. Dicho principio garantiza que las autoridades otorguen la máxima protección que brinden los diversos instrumentos de protección de derechos humanos a las personas, al momento de interpretar tanto la legislación nacional como las convenciones internacionales suscritas por el Estado mexicano.

4) LOS DERECHOS HUMANOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En materia de protección a la infancia y en el ámbito de las políticas públicas hacia la niñez pueden encontrarse, en general, dos grandes enfoques teóricos. El enfoque asistencialista y el enfoque de derechos basado en la doctrina de protección integral de la infancia. A grandes rasgos, el primero tiene una visión de las niñas, niños y adolescentes como objetos de protección, como seres dependientes de los adultos y donde se antepone la caridad a la garantía de derechos. El enfoque de derechos, como hemos visto, concibe a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, como seres autónomos, que necesitan protección, basada en esta autonomía y en su grado de desarrollo, enfatizando no una postura caritativa sino de garantía de sus derechos: *“la puesta en práctica de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes*

no ha de considerarse como un proceso caritativo que consiste en hacerle favores a los niños” (CRC, 06 2003).

A lo largo de la historia, en materia jurídica y de políticas públicas, pero también en la producción de conocimiento científico sobre esta problemática, ha predominado la postura asistencialista hacia la niñez, lo que ha favorecido un trato incapacitante y discriminatorio hacia niñas, niños y adolescentes, en la medida en que no se toma en cuenta su autonomía (basada en su desarrollo) sino que éstos dependen de lo que los adultos piensen que es bueno para ellos. En este sentido, se trata de una postura discrecional hacia la niñez que indica sobre qué derechos quieran garantizar los adultos en algún ámbito de socialización específica (familia, escuela o comunidad) de niñas, niños y adolescentes.

El enfoque de derechos hacia la infancia, por su parte, *“pone el énfasis en las capacidades y recursos de niñas, niños y adolescentes y en todos los apoyos sociales de los que forman parte o están en contacto, entre otros: la familia, la escuela, la comunidad, las instituciones, y los sistemas religiosos y culturales. Todas las políticas que atañen a la infancia deben incorporar un enfoque basado en los derechos de la infancia”* (Pautassi y Royo, 2012). De hecho, Liebel y Martínez (2009) consideran que *“despaternalizar el concepto de protección implicaría poner en tela de juicio la constelación de poder existente entre niños y adultos, dando a los niños la posibilidad de actuar a la misma altura que los adultos”*. Esto tiene que ver con anteponer la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes por encima de la familia, en el sentido de conceptualizarlos como sujetos sociales y como individuos que socializan en distintos ámbitos (en vez de verlos en el exclusivo de las familias), así como romper con la figura paterna como único modelo de protección a la infancia.

Por otro lado, en los diversos espacios de socialización de la infancia habría que poner en práctica este enfoque de derechos de una manera articulada entre gobierno, sociedad civil y familia: *“En general el goce de los derechos de los niños se ve restringido por diversos obstáculos que son de naturaleza cultural, legal, económica y financiera. Es necesaria la adopción de medidas de todo tipo para poner en práctica los derechos reconocidos y, en particular, romper con la lógica tutelar que ha primado en la normativa, instituciones y prácticas estatales”* (Pautassi y Royo, 2014).

Ahora bien, el giro conceptual, teórico y normativo con respecto a la protección de la infancia, y al respeto y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, de ninguna manera exime de sus responsabilidades a los adultos en el cuidado y protección de éstas y éstos. De lo que se trata, en cambio, es de escuchar y tomar en cuenta lo que niñas, niños y adolescentes tienen para decir acerca de su propio desarrollo. En relación a tomar a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, Liebel y Martínez (2009) señalan que *“obviamente, esto no significaría exonerar a los adultos o a la sociedad de su responsabilidad, todo lo contrario; significa que los niños puedan influir en que esta protección se ejerza de acuerdo a sus intereses y que no desemboque automáticamente en su incapacitación, como es el caso actualmente”*. En cuanto tal, lo importante es poner el acento, más que en la protección de la niñez, en la protección y garantía de sus derechos.

5) MARCO LEGAL Y PROGRAMÁTICO RELACIONADO CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

A más de dos décadas de haberse cumplido la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), como el principal instrumento internacional de derechos humanos de la niñez, varios son los enfoques que el Estado mexicano ha adoptado para el cumplimiento y la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En cuanto a los derechos específicos de la infancia, el instrumento legal más importante es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), en vigencia desde 1989, que combina derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, considerándolos como componentes complementarios y necesarios para asegurar la protección integral de la niñez y adolescencia (Morlachetti 2010). Este mecanismo provee a todas las personas menores de 18 años de edad, el derecho supremo a una infancia y adolescencia en la que puedan aprender, jugar, gozar de buena salud y desarrollarse *“independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes”* (ONU, CDN 2006).

La CDN reafirma la aplicación de aquellos derechos ya reconocidos a todos los seres humanos y establece requisitos específicos en cuanto a algunos derechos admitidos por otros tratados, tomando en cuenta las necesidades y características especiales de la niñez y la adolescencia. Los derechos particulares de niñas, niños y adolescentes están relacionados con el cuidado y la protección infantil, con las especificidades de las instituciones infantiles, con la protección de la maternidad y la paternidad y con la prevención y protección del trabajo infantil. Muchos países de la región, incluido México, durante las últimas décadas han introducido estos tratados a sus respectivos textos constitucionales. Si bien todos los derechos declarados en tratados, constituciones y leyes son plenamente aplicables a la población infantil, una de las particularidades de la CDN es que reconoce explícitamente a las niñas, niños y adolescentes como sujetos titulares de derechos a partir del principio de autonomía progresiva.

Mientras en las primeras etapas de la vida, niñas, niños y adolescentes dependen de los adultos para poder realizar sus derechos, en cuanto avanza la edad, van adquiriendo gradualmente la capacidad de ejercerlos y, por tanto, de ser escuchados, de dar sus opiniones, y de que éstas sean tomadas en cuenta respecto de los temas que les conciernen. Entre los principales principios de los derechos específicos de niñas, niños y adolescentes, como ya se ha mencionado, se encuentra el interés superior de la niña o el niño. Este principio es una garantía para que las acciones o medidas que se tomen con respecto a ellos promuevan y protejan sus derechos de forma integral, obligando a que las políticas públicas den prioridad a los derechos de la infancia, permitiendo que esos derechos prevalezcan sobre otros intereses y orientando a que sociedades y Estados tengan como objeto la protección y desarrollo de la autonomía de las niñas niños y adolescentes en el ejercicio de sus derechos (REDIM 2010).

La mayor transformación operada por la CDN, en ese sentido, fue el reconocimiento que hizo de la niña y del niño como sujetos titulares de derechos; asimismo, estableció su derecho a una protección especial y reforzada, debido a su condición de personas en desarrollo, crecimiento y grupo altamente vulnerable: *“En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han desarrollado ampliamente el concepto de corpus juris de derechos de la niñez para establecer un marco de protección holístico bajo los artículos 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”* (CIDH 2013).

En el caso específico de los derechos de la infancia y adolescencia, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de 2014 tiene como principio rector el bienestar superior de la niñez, encaminado a salvaguardar en todo momento sus derechos por encima de cualquier otro que, se considere, los violente. De igual forma, derivado de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de las relatorías de los diversos comités especializados en derechos humanos y de las recomendaciones emitidas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), se han dado diversos esfuerzos legales e institucionales para salvaguardar los derechos humanos o, en su defecto, subsanar las violaciones de derechos humanos brindando asistencia jurídica, psicológica, médica, económica, apoyo, restitución, rehabilitación, medidas de no repetición y garantizando la reparación integral de las personas en situación de víctimas.

Además, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha insistido arduamente en la necesidad de construir una política pública con perspectiva de infancia en el caso de niñas, niños y adolescentes víctimas.

A partir de estos antecedentes internacionales y nacionales, es posible identificar el marco normativo general (mínimo, no exhaustivo) que está directamente relacionado con los derechos de las niñas, niños y adolescentes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En atención a los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, el artículo 1o. establece la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley; asimismo, el artículo 4o. reconoce y garantiza los derechos de la niñez.

2. Ley General de Víctimas (LGV)

Esta ley obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.

De igual forma la LGV mandata la atención integral a partir de tres enfoques: el de salvaguarda y restitución de derechos humanos; la perspectiva de género para la mejor atención, de acuerdo a las necesidades de hombres y mujeres; y un tercer enfoque especializado en las necesidades de las personas en situación de víctimas que, además, le otorga una mayor prioridad a la situación de vulneración de derechos si se trata de personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres, niñas, niños y adolescentes, entre otros).

3. Reglamento de la Ley General de Víctimas

El artículo 19 establece que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) elaborará anualmente el proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas, el cual establece una serie de estrategias para la atención especializada a niñas, niños y adolescentes en situación de víctimas, reconociendo siempre el bienestar superior de la niñez.

4. Ley de Migración

El artículo 2o. de esta ley establece los principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano, entre ellos el respeto irrestricto a los derechos humanos de migrantes nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como personas menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas de delito. Asimismo el artículo 112 establece que cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado sea identificado en territorio nacional deberá ser puesto a disposición del Instituto Nacional de Migración (INM) para garantizar el respeto a sus derechos humanos.

5. Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

La reforma al artículo 4o. constitucional donde quedó incluido el concepto de interés superior de la niñez, dio paso a la promulgación de una ley reglamentaria de dicho artículo, aprobada en el

año 2000 (Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes), la cual también fue abrogada en 2014 y actualmente se denomina Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). Dicha ley posee cinco grandes objetivos:

- I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte;
- III. Crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados;
- IV. Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos, y
- V. Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendientes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración (artículo 2o., LGDNNA 2014).

Dichos objetivos establecen, por un lado, el reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes y, por otro, la obligación y responsabilidad del Estado mexicano para garantizar, proteger y defender el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Para ello, se establece la construcción de un andamiaje institucional orientado a garantizar estos derechos a través del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) para regir la política pública y, con ello, cumplir con el mandato de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En esa ley se destacan varios puntos; en primer lugar, armoniza con los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, a su vez, responde a los compromisos asumidos por éste al firmar los diversos instrumentos de protección de derechos humanos. De este modo, asume los principios pro persona (artículo 1o. Constitucional) y el interés superior de la niñez (artículo 4o. constitucional) con lo que, a su vez, cumple con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), generando una armonización legal al incluir dichos principios. Esta ley establece el diseño e implementación de un nuevo orden institucional para dar paso a la elaboración de políticas públicas que partan del reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes y de los principios aquí definidos.

Asimismo, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconoce, de modo enunciativo (ya que admite, además, otros derechos previstos en diversas reglamentaciones), 20 derechos a niñas, niños y adolescentes,²⁰ contenidos en la CDN. En el artículo 6o. de la ley, además, se establecen los principios que regirán el abordaje y tratamiento a la infancia y adolescencia.

Sin embargo, pese al compromiso asumido por el Estado mexicano y a los esfuerzos realizados en los últimos años para avanzar en el cumplimiento de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la evidencia empírica muestra un atraso en la armonización del marco legal, y, en consecuencia, en la construcción del nuevo andamiaje institucional que responda al enfoque garantista de derechos humanos. Dicho andamiaje, como se indicó al inicio de este documento, se ha construido de manera lenta y progresiva, tal y como se refleja en la tabla 1.

Tabla 1. Avance normativo para la garantía y protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes

Acto jurídico	Fecha de aprobación
Iniciativa presidencial para reformar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).	1 de septiembre 2014
Publicación de la LGDNNA.	4 de diciembre 2014
Publicación del Reglamento de la LGDNNA e Instalación del Sistema Nacional para Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SNPINNA).	2 de diciembre 2015
Publicación del Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para Protección Integral de la Familia.	11 de mayo 2016

FUENTE: Elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

La tabla 1 refleja la relativa lentitud para realizar tanto la reforma legislativa como institucional. Si bien sólo pasaron tres meses entre la iniciativa de ley del Poder Ejecutivo y la publicación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reformada, lo cierto es que, con respecto a la Reforma Constitucional del 10 de junio de 2011, transcurrieron tres años y tres meses para iniciar las modificaciones que permitieran robustecer el marco legal para la garantía, protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Además, pasó todo un año para aprobar el reglamento de la LGDNNA (que es el mecanismo legal que permite poner en

²⁰ Son derechos de la infancia, enunciativamente según la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: 1) Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; 2) Derecho de prioridad; 3) Derecho a la identidad; 4) Derecho a vivir en familia; 5) Derecho a la igualdad sustantiva; 6) Derecho a no ser discriminado; 7) Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral; 8) Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal; 9) Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social; 10) Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad; 11) Derecho a la educación; 12) Derecho al descanso y al esparcimiento; 13) Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura; 14) Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información; 15) Derecho de participación; 16) Derecho de asociación y reunión; 17) Derecho a la intimidad; 18) Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso; 19) Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y 20) Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

operación una ley) y la instalación del Sistema Nacional para Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA); y finalmente, tuvieron que transcurrir dos años desde la publicación de la LGDNNA en diciembre de 2014, para que se publicaran el 11 de mayo de 2016 las adecuaciones al estatuto orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

A partir de ello, el SNDIF estableció una serie de acuerdos para normar la actuación en materia de protección especial de los derechos de niñas, niños y adolescentes, que se concentra en la Tabla 2.

Tabla 2. Normatividad secundaria de protección especial de los Derechos de niñas, niños y adolescentes.²¹

Núm.	Instrumento Legal	Fecha de publicación
1	Acuerdo por el que la Procuradora Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes delega en los Directores Generales de Representación Jurídica de niñas, niños y adolescentes; de Regulación de Centros de Asistencia Social y de Restitución de Derechos de niñas, niños y adolescentes, las facultades para solicitar el auxilio y colaboración de las instituciones policiales competentes.	DOF 13/05/16
2	Lineamientos en Materia de Adopción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	DOF 30/05/16
3	Acuerdo por el que se requiere información complementaria para asegurar y preservar el interés superior de la niñez, para las familias interesadas que soliciten a la PFPNNA, la autorización para constituirse como familia de acogida y contar con la certificación correspondiente.	DOF 26/05/16
4	Lineamientos para la integración del Consejo Técnico de Evaluación que resolverá respecto de la emisión para la certificación a familias de acogida.	DOF 30/05/16
5	Acuerdo por el que se establece el procedimiento interno para la restitución de derechos y medidas de protección a niñas, niños y adolescentes.	DOF 30/05/16
6	Acuerdo por el que se determina información adicional para la administración, operación, y actualización del registro de las certificaciones otorgadas a una familia para fungir como familia de acogida.	DOF 26/05/16
7	Lineamientos para la restitución de los derechos y medidas de protección a niñas, niños y adolescentes.	DOF 30/05/16
8	Acuerdo por el que se emite el Protocolo de supervisión a Centros de Asistencia Social.	DOF 26/05/16
9	Lineamientos para la Autorización, Registro, Certificación y Supervisión de Centros de Asistencia Social de niñas, niños y adolescentes.	DOF 26/05/16
10	Manual para supervisión de Centros de Asistencia Social (CAS).	DOF 30/05/16

FUENTE: Elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).

6. Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Establece las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades. De manera enunciativa y no limitativa, reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos y mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio. En dicha ley, la infancia y adolescencia son una de las poblaciones más reconocidas.

²¹ La tabla 3 contiene una serie de instrumentos normativos para garantizar la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes y realizar una efectiva implementación del SIPINNA, acompañado de las nuevas funciones del Sistema Nacional DIF que transitó normativamente de un enfoque asistencialista a un enfoque de garantía de derechos humanos.

7. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que contempla la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Entre las finalidades de este protocolo, se encuentra prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres, niñas y niños, así como proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos.

8. Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes

Establece la creación del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes con el objetivo de definir las instituciones, órganos y autoridades especializadas, así como delimitar y distribuir sus atribuciones y funciones para la aplicación de las normas del Sistema. Busca garantizar en todo momento los derechos humanos de las personas adolescentes a quienes se les impute o resulten responsables de la comisión de hechos tipificados como delitos, que sean competencia de la Federación o de las entidades federativas. El grupo etario que se considera en este caso está comprendido entre los doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

9. Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA 2016-2018)

El PRONAPINNA es un programa que aterriza las disposiciones establecidas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las emanadas de organismos internacionales, y que el Estado mexicano ha ratificado y tiene la obligación de cumplir. Está integrado por un diagnóstico general, que presenta la situación y deficiencia en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Dicho diagnóstico permite tener una mirada general de cómo se encuentra la infancia y adolescencia en nuestro país y, por tanto, permite identificar las principales problemáticas y necesidades o exigencias de su resolución y abordaje. A su vez, estas problemáticas derivaron en objetivos, estrategias y acciones a desarrollar en el territorio nacional.

A partir de lo anterior, y con el objeto de reducir las carencias en el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes mexicanos, se definieron cinco objetivos, 33 estrategias y 237 líneas de acción, en las que se persigue cumplir con los derechos que garantizan el desarrollo, protección y supervivencia de las niñas, niños y adolescentes.

Dicho programa, a su vez, establece los lineamientos, principios y orientaciones generales, para la elaboración de los Programas Estatales de Protección a la Infancia y Adolescencia que mandata la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

10. Política Nacional de 25 al 25: Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Es el instrumento nacional de política pública que dará cumplimiento a la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México. Contiene 25 objetivos que se pretenden conseguir en el año 2025 y, por tanto, deberán ser considerados en los próximos planes nacionales, estatales y municipales de los futuros gobiernos.

Este documento se basa en las políticas que se realizan a nivel mundial, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible o el Proyecto País. Estas políticas, a su vez, establecen agendas integrales para ciertas poblaciones con mayor vulnerabilidad. Por tanto, la Política Nacional de 25 al 25 deberá ser retomada y considerada en el diseño de las políticas federales, estatales y municipales que se establezcan en nuestro país en los próximos años.

11. Manual de organización y operación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado el 3 de marzo de 2016 en el DOF

Este manual establece las directrices, los principios y las acciones que permiten la organización y operación del Sistema Nacional de Protección Integral previsto en la ley, a efecto de garantizar el cumplimiento de la misma para la protección y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a través de la coordinación entre las instancias de la Federación y las entidades federativas.

A su vez, también define las responsabilidades de los Sistemas Locales para establecer directrices, y generar metodologías para diseñar, revisar y adecuar sus políticas y programas relacionados con la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia; realizar propuestas de fortalecimiento y reorganización de las políticas y programas públicos estatales y programas de trabajo en materia de infancia y adolescencia; promover convenios de colaboración con distintas autoridades de las entidades federativas para cumplir los acuerdos, resoluciones y recomendaciones; y llevar a cabo el diseño e implementación de políticas públicas, programas locales y demás acciones en congruencia con la Política Nacional, entre otras.

Otros aspectos que se establecen en este documento son las obligaciones de la Secretarías Ejecutivas, las sesiones del Sistema Nacional, los acuerdos de implementación y seguimiento, los mecanismos de comunicación y participación de niñas, niños y adolescentes, consideraciones para los Programas Estatales, su evaluación, y los sistema de información, entre otros.

6) Evaluación y establecimiento de indicadores en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes

En la actualidad, el diseño y ejecución de políticas públicas, en los diversos ámbitos, debe respetar, proteger y garantizar los derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales de los individuos. En ese sentido, el alcance de las obligaciones de los Estados se

encuentra directamente relacionado con la importancia de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos de todas y todos. Respetar implica que el Estado debe abstenerse de interferir con el disfrute de los derechos humanos; proteger supone que el Estado debe impedir que agentes privados o terceros vulneren los derechos humanos; y cumplir infiere que el Estado debe adoptar medidas positivas (incluyendo la adopción de legislación, políticas y programas apropiados) para velar por la realización de los derechos humanos (ACNUDH 2012).

La infancia y adolescencia no está exenta de esta situación, y con la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados asumen una serie de disposiciones que admiten un cambio general de paradigma, en la medida en que se pasa a reconocer a niñas, niños y adolescentes como legítimos titulares y sujetos de derechos, con todas las obligaciones que ello implica para los Estados, entre los que se destaca, el desarrollo de políticas públicas específicas dirigidas particularmente a esta población y, desde este enfoque, garantizar entonces el cumplimiento de sus derechos (Pautassi y Royo 2012).

Ahora bien, esta situación implica grandes desafíos para los Estados, tanto en lo que respecta al diseño, ejecución y evaluación de estas medidas, como al cambio paradigmático que implica asumir estos nuevos enfoques, no sólo para la institucionalidad sino también para la propia sociedad, acostumbrada a reconocer a la infancia desde una perspectiva asistencial y tutelar, en la que niñas, niños y adolescentes son concebidos —exclusivamente— como personas que requieren del cuidado y definición por parte de los adultos.

La evaluación de estas políticas (uno de los principales desafíos en política pública) requiere entonces de la definición de instrumentos y metodologías particulares que permitan medir el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos y, a su vez, rendir cuentas a la comunidad sobre su eficiencia y efectividad. Sin embargo, esta etapa evaluativa del ciclo de las políticas públicas se ve complejizada por la presencia de ciertos problemas que impiden y/o dificultan la realización de mediciones para identificar los logros e impactos de las acciones gubernamentales en los problemas o situaciones para las que fueron desarrolladas.

Entre los principales problemas que enfrentan los gobiernos en esta materia, destaca la dificultad de atribuir resultados de los cambios de un problema social a una sola acción, entendiendo que la mayoría de fenómenos que busca atender la política pública son multicausales (pobreza, segregación, deserción escolar, violencia, etcétera).

A su vez, la escasez de recursos y de tiempo que exige, en ocasiones, la implementación de las acciones gubernamentales, lleva a que los gobiernos prioricen el diseño y rápida ejecución de tales políticas, sin contar con el tiempo necesario para los levantamientos de información pertinentes para las futuras mediciones y evaluaciones.

Además, generalmente no se dispone de recursos para los procesos de evaluación, los que en su mayoría no pueden ser llevados a cabo por los equipos responsables de las políticas, dada la multiplicidad de acciones que son de su responsabilidad. Un problema adicional es la inexistencia

o escasa información sistematizada, periódica y oficial que permita construir las necesarias líneas bases para la medición de los resultados o impactos de las políticas.

En esta misma línea, la ausencia de indicadores consensuados para la medición de ciertas situaciones, como por ejemplo los derechos humanos de la infancia, lleva a que se termine definiendo la medición de programas principalmente por las acciones realizadas, más que por los resultados o impactos alcanzados.

De este modo, si bien la realización de evaluaciones del quehacer público es una necesidad y un aspecto básico a integrar en el ciclo de las políticas públicas, generalmente su calidad se ve mermada por los problemas antes señalados. De allí que los gobiernos, los organismos internacionales, la academia y la propia sociedad civil se han dedicado a solventar algunas de estas situaciones para poder superar estas problemáticas.²²

En materia de Derechos Humanos, a partir del Protocolo de San Salvador, de 1988, acordado en la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) comienza a precisar la definición de normas para la elaboración de Informes de los Estados, mandando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para definir lineamientos relativos a la elaboración de indicadores de progreso en materia de dichos derechos (Pautassi 2010). En ese sentido, son principalmente los pactos y consensos derivados de las instancias internacionales, desde donde se han definido *estándares* en materia de derechos sobre resultados deseados, siempre abiertos e inacabados, en función de los consensos construidos en momentos determinados. Mientras los estándares se limitan a dichas declaraciones sobre los objetivos en cuestión (y sin haber sido diseñados para ser verificados directamente), los *indicadores* son los instrumentos acordes para poder comprobar y/o verificar criterios de acuerdo a los compromisos tomados en materia de derechos humanos. Como bien lo establece ACNUDH (2012), los indicadores de derechos humanos *“brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos”*.

Así, los indicadores de derechos se diferencian de los indicadores sociales, en la medida en que mientras estos últimos buscan identificar y cuantificar un fenómeno en sí mismo a través de distintas mediciones (sean escalas, comportamientos, índices, variables, etc.), los primeros, partiendo de los principios de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos, no se restringen a la cuantificación, sino que buscan cualificar las acciones emprendidas por los estados y vinculan la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales con los derechos civiles y políticos (Pautassi y Royo 2012). De este modo, los

²² Durante los últimos años se han generado numerosos estudios relacionados con la medición de indicadores que permiten conocer avances y retrocesos en materia de cumplimiento de derechos humanos (Alston, 2000; Landman y Carvalho, 2009; Estévez y Vázquez, 2010; ACNUDH, 2012; Ansolabehere, et al., 2015).

indicadores de derechos responden al contenido normativo y a las obligaciones de los Estados, ambos derivados, a su vez, del derecho internacional.

Una forma de estructurar los indicadores de derechos humanos es mediante tres objetivos que se pueden perseguir y que pueden corresponder a tres momentos dentro de una acción evaluativa: indicadores *de Insumos, Procesos y Resultados*.

Los primeros tienen como objetivo observar el ámbito de acciones/decisiones del Estado en relación a una función o tarea específica de las entidades gubernamentales y que pueden tener un eventual impacto en el ejercicio de los derechos humanos.

Los indicadores de procesos, por su parte, buscan medir la ejecución de políticas públicas relativas a las decisiones estatales.

Por último, los indicadores de resultados intentan indagar en los niveles de vigencia, ejercicio o violación de los derechos humanos (Anaya, 2015). Como sostiene Anaya (2015), mientras los primeros dos están más bien asociados a “derechos de principios” (*de jure*), los de resultados dan cuenta de los “derechos en la práctica” (*de facto*).

La CIDH, en esta misma línea define: “indicadores estructurales, de procesos y resultados, siendo que los primeros dan cuenta de presencia o ausencia de acciones, y las formas cómo se organiza el Estado para el cumplimiento de los protocolos. Los indicadores de proceso, por su parte, buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos estatales (cobertura, contenidos, políticas específicas, etc.) y, finalmente, los indicadores de resultado intentan cuantificar el impacto sobre aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho del protocolo, proveyendo una medida comprobable y comparable” (CIDH, 2008 en Pautassi, 2010).²³

Si bien los indicadores estructurales dan cuenta simplemente de la existencia o no de normativas, plan y políticas (lo cual, por lo general, se define con base en una afirmación o negación), resulta importante contar con información complementaria sobre sus características principales, como la operatividad de las normas, o la jerarquía y competencia de agencias e instituciones (ONU 2006, 2008 en Pautassi y Royo, 2012).

“Los indicadores de procesos pueden entenderse como el paso intermedio entre la norma y el cumplimiento del derecho, siendo fundamental para medir la satisfacción progresiva del mismo. Los indicadores de resultados, al medir el impacto de las medidas implementadas en pos de la satisfacción de los derechos humanos, proveen una medida cuantitativamente comprobable y

²³ Debido a la naturaleza del seguimiento a los instrumentos de posicionamiento en materia de niñas, niños y adolescentes emitidos por la CNDH, como se verá más adelante, la mayoría de los indicadores que se retomaron fueron estructurales y de proceso, los cuales cuentan como unidad de análisis al Estado. A su vez, es importante recalcar que, tal como establece ACNUDH (2012), los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes sino que pueden traslaparse. Es decir, un indicador de proceso para un derecho puede ser indicador de resultados para otro.

comparable. Dado que, además, expresan los efectos acumulados de procesos subyacentes que pueden ser descritos por los indicadores de proceso, un indicador de resultados tiene un carácter más lento y menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso” (ONU, 2008 en Pautassi y Royo 2012).

Adicionalmente, la CIDH sugiere la organización de la información recabada con base en tres categorías de progreso cualitativa: “1. Recepción del derecho en el sistema legal; 2. Capacidades estatales para satisfacción de derechos, y 3. Contexto financiero y compromiso presupuestario” (CIDH, 2008 en Pautassi, 2010; Pautassi y Royo, 2012).

Para la evaluación y verificación de los criterios establecidos relativos al cumplimiento de estándares de derechos humanos se ha hecho alusión a la necesidad de trascender la mera evaluación cuantitativa por medio de indicadores contruidos con base en la estadística disponible, para complementar la metodología con ejercicios de verificación empírica de carácter cualitativo, vinculados con las experiencias de las personas en cuestión.

Esta posición metodológica para abordar indicadores evaluativos no sólo aporta a tener una mirada más integral del fenómeno en cuestión sino que contribuye a dar cuenta de la progresión en los cambios hacia el objetivo deseado (Earl, Cardem y Smutylo, 2002 en Pautassi, 2010). A su vez, incorpora a los actores desde sus propias experiencias, lo que es un paso fundamental en una orientación más participativa para definir la política pública. En este sentido, la triangulación metodológica entre lo cualitativo y cuantitativo del proceso de evaluación, resulta fundamental para tener un diagnóstico más fidedigno (Pautassi, 2010).

En una línea similar, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2012) plantea una clasificación para abordar los indicadores, donde se cruzan cuatro dimensiones: dimensión cuantitativa, dimensión cualitativa, dimensión objetiva (hechos) y dimensión subjetiva (juicios). Los indicadores son cualitativos cuando cuentan con información articulada de manera descriptiva o categórica y se utilizan para profundizar en la temática analizada. Los indicadores cuantitativos involucran datos provenientes de la estadística, ya sea descriptiva o inferencial, y se usan especialmente para obtener un panorama amplio de la problemática en cuestión. Por su parte, los indicadores objetivos son aquellos que pueden observarse y verificarse directamente y los subjetivos los que están basados en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por expertos o personas involucradas en el tema abordado.²⁴

La conjunción propuesta por ACNUDH (2012) puede apreciarse en la siguiente tabla:

²⁴ En el apartado dedicado al diseño metodológico de la investigación podrá apreciarse el uso que se le dio a cada uno de estos indicadores en el análisis de las diversas fuentes de información contempladas.

Tabla 3. Clasificación de indicadores según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

	Objetivo basado en hechos	Subjetivo basado en juicios
Cuantitativo	Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables.	Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio, utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales.
Cualitativo	Indicador articulado de forma descriptiva, en forma categórica, y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables.	Indicador articulado de forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio.

FUENTE: Elaboración propia con base en ACNUDH, 2012.

En términos metodológicos, para la generación de indicadores, sean de insumos o de procesos, Anaya (2015) rastrea la existencia de tres procedimientos utilizados: 1. La suma de eventos; 2. La muestra representativa y; 3. Los estándares.

La primera estrategia consiste en la agregación o suma de acciones, casos o hechos concretos, es decir, reformas constitucionales, ratificación de tratados, políticas públicas con perspectiva de DDHH en caso de indicadores de insumos; o de individuos con niveles óptimos de salud, casos de ejecuciones, tortura, etc., para el caso de indicadores de resultados. Sin embargo, esta estrategia metodológica tiene algunos inconvenientes, dentro de los que se pueden destacar, por ejemplo, que los cambios cuantitativos respecto a un derecho humano respondan a violaciones previas de otro derecho; los problemas con la confiabilidad de los registros administrativos existentes, y la falta de fuentes confiables para hacer comparación entre países (Anaya, 2015).

La segunda estrategia, la estimación estadística con base en muestras representativas, busca llevarse a cabo mediante la aplicación de encuestas centradas en las experiencias concretas de los encuestados. El problema más recurrente de este acercamiento es la dificultad para hacer análisis cuantitativos utilizando series de tiempo para distintos países (Anaya, 2015).

La tercera estrategia, la medición con base a estándares, buscaría elaborar indicadores a través del análisis y la codificación del contenido proporcionado por fuentes secundarias, con base en escalas ordinales, por ejemplo, la adjudicación de puntajes frente a informes u otros documentos de derechos humanos determinados. Una de las dificultades recurrente de esta metodología es la insuficiente claridad de los criterios y de las reglas para llevar a cabo la codificación (Anaya, 2015).

Por último, cabe mencionar que, ante la ausencia de indicadores cerrados que sean suficientes para tener parámetros comparativos en tiempo y espacio dado, principalmente, el carácter transitorio de los estándares para la generación de indicadores, instituciones como el Pacto

Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (PIDESC) ha planteado la definición de “*umbrales mínimos*” de satisfacción de derechos humanos frente a los cuales, el incumplimiento por parte del Estado en su garantía, se considera como violatorio del derecho humano determinado. Los “*umbrales mínimos*” propuestos por el PIDESC son los siguientes (Pautassi, 2010):

1. Salvaguardar contenidos mínimos de los derechos y universalidad de estos (tales como alimentación esencial, atención primaria en salud, derecho a la vivienda, y a la enseñanza).
2. La utilización al máximo de los recursos disponibles por el Estado (recursos de diversa índole y que no pueden estar restringidos bajo argumentos coyunturales, o de fluctuaciones económicas).
3. La progresividad y no regresividad de los derechos, vale decir; no se pueden retrotraer o restringir derechos que han sido adoptados en los pactos internacionales.
4. Principio de igualdad y no discriminación (junto a las problemáticas socioeconómicas, darle especial importancia al tema de género y grupos vulnerables, por ejemplo, personas con discapacidad).
5. Acceso a la justicia y mecanismos de reclamo, lo que implica contrarrestar los obstáculos económicos para el acceso a tribunales, al debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales, y al debido proceso en torno a los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales.
6. Producción de información y acceso a la información (derecho a la libre expresión y derecho a ser informado).
7. Participación de los afectados en el diseño de políticas públicas (acciones que fortalezcan el empoderamiento por sobre las políticas de focalización pasiva característica de las décadas de 1980 y 1990 en América Latina).

Como plantea Pautassi y Arroyo (2012), no existen conjuntos o sistemas de indicadores específicos de verificación de cumplimiento de los derechos sociales para la infancia en la región sino que se ha avanzado en mediciones sobre condiciones de vida y pobreza. En este sentido, tanto CEPAL como UNICEF han adoptado la metodología de “*privaciones múltiples*”, buscando medir la pobreza infantil desde un enfoque de derechos (UNICEF 2003 en Pautassi y Royo: 19) y dando un salto metodológico al considerar cada privación como indicador de pobreza en tanto afecta o impide cumplir al menos un derecho (Pautassi y Royo, 2012).

El Comité de los Derechos del Niño (CRC) establece los principios y el contenido mínimo para los indicadores a diseñar, aunque no establece el catálogo específico que deben asumir los Estados para llevarlos a cabo (Pautassi y Royo 2012): “*El CRC ha llamado a los Estados Partes para la elaboración de un sistema de recopilación de datos e indicadores acordes a la CDN que sea desglosado por sexo, edad, estructura familiar, residencia urbana y rural y otras categorías pertinentes*” (CRC 2005, OG N°7 en Pautassi y Royo, 2012).

Siguiendo el modelo planteado por Pautassi y Royo (2012) para establecer indicadores de progreso para la medición de derechos de la infancia y adolescencia, es importante la identificación de un derecho humano armonizado con las normativas vigentes, y poder evaluarlo en función de indicadores estructurales, de proceso y resultados, revisados anteriormente: *“a su vez, estos tres niveles de indicadores pueden ser cruzados con categorías de progreso cualitativas que, como han sugerido los organismos especializados, serían: la recepción del derecho, las capacidades estatales y el contexto financiero y compromiso presupuestario”* (CIDH 2008 en Pautassi, 2010; Pautassi y Royo, 2012).

Pueden definirse otras categorías transversales que permitan captar lo no cuantificable estadísticamente pero que da cuenta de la voluntad del cumplimiento de las obligaciones, tales como el principio de igualdad y no discriminación, el acceso a la participación y a la información, y el acceso a la justicia. En la siguiente tabla se plantea sintéticamente el modelo en cuestión:

Tabla 4. Sistema de indicadores de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes

Derecho determinado	Indicadores Estructurales	Indicadores de progreso	Indicadores de Resultados
Recepción del derecho			
Capacidades estatales			
Contexto financiero y compromisos presupuestarios			
Igualdad y no discriminación			
Acceso a la participación y a la información			
Acceso a la justicia			

FUENTE: Elaboración propia con base en Pautassi y Royo (2012).

V. EL DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

1) PREGUNTAS, OBJETIVOS Y MODELO ANALÍTICO

A partir de los planteamientos generales esgrimidos en la sección anterior, la investigación que aquí se pretende llevar a cabo tiene un objetivo general y cuatro objetivos específicos, en términos evaluativos.

Objetivo general:

1. Elaborar un análisis transversal de seguimiento a nueve Instrumentos de Posicionamiento en materia niñas, niños y adolescentes, emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017.

Objetivos específicos:

1. Realizar una evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes con el fin de conocer los alcances de las recomendaciones emitidas.
2. Realizar una evaluación de resultados de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes, con el fin de analizar los cambios en las políticas públicas, los marcos normativos y los procedimientos administrativos que pudieran desprenderse de sus recomendaciones.
3. Realizar una evaluación de impacto de los cambios producidos en términos de víctimas y violación de derechos a partir de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes.
4. Formular observaciones y propuestas en la materia para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuros Instrumentos de Posicionamiento de la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes.

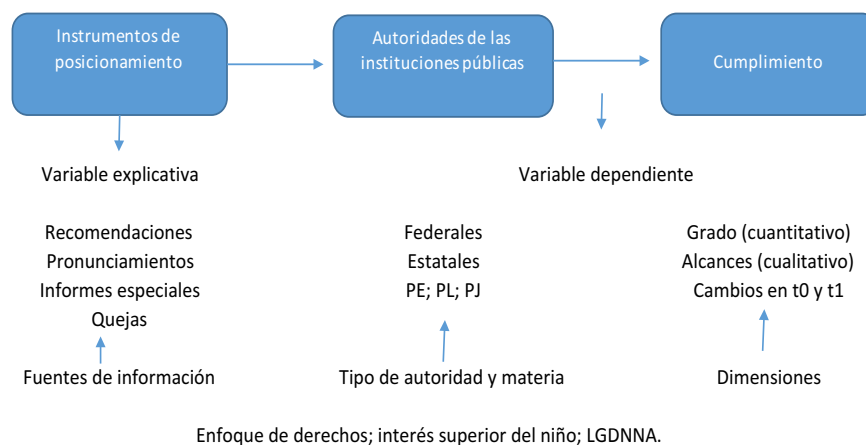
Estos cuatro objetivos generales permiten establecer, a su vez, cuatro grandes preguntas de investigación que intentarán ser respondidas a lo largo del proyecto:

1. ¿Cuáles han sido y qué características asumen los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes?
2. ¿Cuáles han sido y qué características asumen las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes?

3. ¿Cuál ha sido el impacto de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes?
4. ¿Qué observaciones y propuestas podrían sugerirse a la CNDH para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuros Instrumentos Posicionamiento en materia de niñas, niños y adolescentes?

Para dar cuenta de los objetivos de la investigación y responder a cada una de estas preguntas generales se puede establecer el siguiente modelo analítico que pretende fungir como marco teórico- metodológico que guiará la investigación en su conjunto:

Figura 1. Modelo analítico de la investigación



FUENTE: elaboración propia.

En este modelo se presentan las principales variables a considerar, así como el vínculo entre ellas:

La variable explicativa está conformada por los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes. Esta variable es la que nos permitirá dar cuenta del primer objetivo de investigación, es decir, la caracterización de dichos instrumentos a través de un análisis estandarizado de su contenido que permita establecer un procedimiento sistemático para el seguimiento de estos instrumentos.

La variable dependiente está conformada por el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH por parte de las autoridades. A su vez, esta variable dependiente se descompone en tres grandes dimensiones: 1. Cumplimiento o aceptación (si la autoridad cumplió o no cumplió con las recomendaciones); 2. Grado (si es que la autoridad cumplió, hay que establecer el grado cuantitativo de dicho cumplimiento —en términos que luego se podrán categorizar como alto, medio o bajo, por ejemplo—); 3. Alcances (si es que la autoridad cumplió, hay que establecer los alcances cualitativos de dicho cumplimiento).

Una vez establecidas las dos principales variables del estudio, así como su vinculación, se deben considerar los siguientes aspectos:

1. Las autoridades a las que fueron dirigidos los Instrumentos de Posicionamiento. Ello incluye autoridades federales y estatales, así como una distinción a partir de los poderes de la unión a los que puede ir dirigido: ejecutivo o legislativo;
2. La materia específica en las que se encuentran los alcances del cumplimiento: cuestiones legislativas (o normativas, en general); cuestiones de política pública; cuestiones de procedimientos administrativos;
3. El tiempo transcurrido entre la emisión del IP y el cumplimiento por parte de las autoridades;
4. La repetición de argumentos y la violación de los mismos derechos por parte de la institución;
5. La armonización entre el marco normativo de los IP con respecto a la Constitución Federal;
6. Las sanciones emitidas por los IP a funcionarios y autoridades particulares;
7. La difusión de los IP en medios de comunicación y organismos de la sociedad civil;
8. La perspectiva de género tanto en los IP como en las medidas de cumplimiento;
9. El impacto en términos de cambios estadísticos en materia de víctimas y violación de derechos a partir del cumplimiento;
10. Las propuestas de mejora tanto en términos de seguimiento de los IP como en materia del cumplimiento por parte de las autoridades de las recomendaciones emitidas en dichos instrumentos.

Este modelo analítico da cuenta de la triple evaluación que se realizó en el proyecto de investigación: 1. una evaluación de seguimiento de las Recomendaciones que ha emitido la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes durante el periodo 2001-2017 a partir de criterios estandarizados que permitieron un primer acercamiento a la construcción de indicadores de derechos humanos; 2. una evaluación de resultados sobre las medidas adoptadas por las autoridades a partir de estos instrumentos que posibilitó la verificación del cumplimiento de las Recomendaciones emitidas; 3. una evaluación de impacto de los cambios ocurridos en materia de víctimas y violación de derechos humanos entre el momento anterior a las Recomendaciones y el momento posterior.²⁵

Con estas tres evaluaciones de diagnóstico (en términos de grado, alcances e impacto) se pretendió conducir la investigación hacia un sistema de indicadores en materia de cumplimiento de los derechos humanos a partir de los IP emitidos por la CNDH.

²⁵ Para esta tercera etapa de la evaluación se debe realizar un análisis muy cuidadoso de los datos existentes al respecto en la medida en que, aún contando con buena información sobre la materia, es complejo establecer causalidades relacionadas con el impacto de un determinado programa, política o cambio legislativo.

A su vez, el análisis que se llevó a cabo cuenta, con un marco teórico general, con el enfoque de derechos humanos (y su transversalidad en la política pública), el enfoque de los derechos de niñas, niños y adolescentes (y su transversalidad en la política pública), el enfoque del interés superior de la niñez y adolescencia, el principio de la participación activa, y la Convención sobre los Derechos del Niño, así como el marco regulatorio general de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que rige en nuestro país desde 2014 y la Ley General de Justicia para Adolescentes.

Esta propuesta metodológica se realizó en tres grandes etapas que incluyó las siguientes actividades:

1. Durante la primera etapa se elaboró un análisis sistemático y estandarizado de los IP. Ello implicó analizar, por un lado, la estructura de los IP, para evaluar y proponer un formato que establezca estándares mínimos y facilite el seguimiento de éstos, y, por otro lado, el contenido de los IP en términos de establecer un diagnóstico de las propuestas y conclusiones, que incluya una clasificación estandarizada de los mismos: qué proponen; a quiénes van dirigidas; qué normas se deberían revisar, crear o modificar; qué medidas administrativas o de política pública se deberían revisar, crear o modificar; etcétera.
2. En la segunda etapa se realizó un análisis de las respuestas de las autoridades responsables a cada uno de los puntos recomendatorios emitidos en los IP que consideró: la legislación federal y estatal en la materia; la política pública federal y estatal en la materia y los procesos administrativos contemplados en las recomendaciones emitidas por los IP.
3. En la tercera etapa se realizó un análisis de la situación actual de niñas, niños y adolescentes y su vinculación con los derechos humanos. Además, durante esta misma etapa se especificaron propuestas de mejora para el seguimiento de los IP.

2) ESTRATEGIA METODOLÓGICA GLOBAL

Para llevar a cabo el estudio, se propuso un análisis mixto capaz de integrar los diferentes indicadores (cuantitativos, cualitativos, objetivos y subjetivos) con las fuentes de información disponibles. En ese sentido, la estrategia metodológica se trazó de acuerdo con los objetivos y preguntas de investigación y, al mismo tiempo, considerando las especificidades propias de los indicadores de derechos humanos, plasmadas en el marco teórico. Como bien lo indica Ortega et. al. (2018), en estudios transversales, complejos y precisos como el que aquí se pretende elaborar, donde no siempre es fácil comprobar la validez y confiabilidad de los datos obtenidos, es necesario utilizar la mayor cantidad de indicadores posibles con el fin de poder triangular la información y así obtener mayor veracidad sobre los resultados obtenidos.

Análisis cuantitativo

El análisis cuantitativo que se presenta en esta investigación está dividido en tres grandes partes:

1. Matriz de datos que analiza, de manera estandarizada, las características de los Instrumentos de Posicionamiento.
2. Matriz de datos que analiza las medidas adoptadas por las diversas autoridades en la materia para establecer el grado de cumplimiento de las recomendaciones desarrolladas en los IP.
3. Análisis de impacto de las recomendaciones y las acciones emprendidas en la situación actual de niñas, niños y adolescentes respecto de cada una de las problemáticas contempladas en los diversos Instrumentos de Posicionamiento.

Análisis cualitativo

Por su parte, a partir del análisis cualitativo se realizó una descripción densa tanto de las recomendaciones emitidas como de las medidas adoptadas por parte de las autoridades responsables, ya sea en cuestiones legislativas, administrativas o de política pública, con el fin de determinar el alcance de su cumplimiento. Este tipo de técnica incluyó:

1. El proceso de operatividad de las principales variables de la investigación (especialmente, en su distinción entre indicadores de insumo, de proceso y de resultados).
2. El análisis documental del contenido de los Instrumentos de Posicionamiento.
3. El diseño de una guía de entrevistas para informantes clave de instituciones públicas.
4. El diseño de una guía de entrevistas para miembros de las organizaciones de la sociedad civil.
5. El diseño de una guía de entrevistas para expertos y especialistas en el tema.
6. La aplicación de entrevistas en profundidad a cada uno de los informantes del proyecto de investigación.
7. La transcripción y análisis de las entrevistas en profundidad realizadas.
8. El análisis de contenido de las respuestas emitidas por las autoridades responsables en materia de política pública, marcos normativos y procedimientos administrativos, tanto a nivel federal como en cada una de las entidades federativas mencionadas en los IP.
9. La búsqueda y el análisis de contenido de aparición en medios de comunicación y recursos académicos de la problemática “niñas, niños y adolescentes y derechos humanos en México”, desde 2001 hasta 2017.
10. La búsqueda y análisis de contenido de aparición en medios de comunicación y recursos académicos de cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento, desde su emisión hasta 2017.

3) DISEÑO METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN DE SEGUIMIENTO A LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO

Para la realización de la evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes se consideraron tanto criterios teóricos como metodológicos.

Desde el punto de vista teórico, los principales enfoques que se han considerado para la realización de este diagnóstico han sido: el enfoque de derechos humanos; la nueva sociología de la infancia; y los marcos normativos e institucionales nacionales e internacionales en materia de

niñas, niños y adolescentes. A su vez, desde el punto de vista metodológico, se han tomado en consideración los últimos estudios desarrollados por especialistas en el tema que identifican las principales propuestas para la elaboración de indicadores en materia de derechos humanos.

Con base en este bagaje conceptual y metodológico, se elaboró una matriz de indicadores que pudiera contemplar las principales sugerencias esgrimidas por estos enfoques para dar cuenta de los avances (y retrocesos) en el cumplimiento y ejercicio de los derechos humanos. A partir de esta matriz de indicadores, se analizó cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento y se realizó un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de su contenido.²⁶

A continuación se presenta una tabla sintética con las principales características de la matriz de datos: las dimensiones contempladas, los indicadores que conforman cada una de las dimensiones, la definición de las variables y el tipo de medición que se utilizó para cada una de ellas así como sus categorías de variación. Cabe aclarar que si bien este estudio está basado, exclusivamente, en los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes, las dimensiones e indicadores considerados pueden o podrían utilizarse para evaluar y caracterizar a cualquier tipo de Instrumento de Posicionamiento emitido por la CNDH. En ese sentido, la propuesta de dicha matriz puede convertirse en un insumo metodológico importante, riguroso, sistemático y estandarizado de la CNDH para la elaboración de futuros instrumentos o documentos en materia de derechos humanos, puesto que, el mayor obstáculo que encontramos en la elaboración de este estudio fue la falta de colaboración y/o de respuestas puntuales.

Tabla 5. Indicadores Estandarizados para la Evaluación de Seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento de la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes, durante el periodo 2001-2017

Tipo de indicador	Dimensión	Indicador	Definición	Medición/ categorías	Núm.
Indicadores de Insumo	Características Generales del Instrumento de Posicionamiento	Tipo	Tipo de IP (IE, R o P)	3 categorías: IE, R, P	1
		Nombre	Nombre completo de IP	Variable Nominal	2
		Número	Número de IP (en caso de tenerlo)	Variable Numérica	3
		Año	Año de publicación del IP	Variable Numérica	4
		Mes	Mes de publicación del IP	Variable Numérica	5
		Extensión	Número de páginas totales del IP	Variable Numérica	6
		Responsable	Institución responsable de elaboración del IP	Variable Nominal	7
		Autores	Nombre de los autores del IP	Variable Nominal	8
	Estructura del Instrumento de Posicionamiento (explícita)	Introducción	Si el IP cuenta o no con introducción que contenga los objetivos y estructura del IP	Variable dicotómica	9
		FJ CNDH	Si el IP cuenta con fundamentación jurídica acerca del papel de la CNDH	Variable dicotómica	10
		Objetivos	Si el IP cuenta con objetivos de investigación	Variable dicotómica	11
		Fin	Si el IP cuenta con fines de intervención	Variable dicotómica	12
		Marco teórico (no jurídico)	Si el IP cuenta con un marco teórico	Variable dicotómica	13
		Antecedentes	Si el IP cuenta con un apartado de antecedentes	Variable dicotómica	14
		FJ problemática	Si el IP cuenta con fundamentación jurídica acerca de la problemática a tratar	Variable dicotómica	15
		Diagnóstico	Si el IP cuenta con diagnóstico sobre la problemática a tratar	Variable dicotómica	16
		Hallazgos	Si el IP cuenta con apartado de hallazgos	Variable dicotómica	17
		Conclusiones	Si el IP cuenta con apartado de conclusiones	Variable dicotómica	18
		Recomendaciones o propuestas	Si el IP cuenta con apartado de recomendaciones	Variable dicotómica	19
		Anexos	Si el IP cuenta con anexos	Variable dicotómica	20

²⁶ En el anexo digital de este documento se presenta la matriz de indicadores, con la información desplegada tanto por el Instrumento de Posicionamiento como por dimensiones, indicadores y reactivos.

**ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES,
INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

Tipo de indicador	Dimensión	Indicador	Definición	Medición/ categorías	Núm.
Indicadores de Proceso	Aspectos metodológicos	Enfoque	Tipo de enfoque de la investigación del IP	3 categorías: Cualitativa, cuantitativa, mixto	21
		Fuentes primarias	Si el IP cuenta con fuentes primarias	Variable dicotómica	22
		Fuentes secundarias	Si el IP cuenta con fuentes secundarias	Variable dicotómica	23
		Técnicas y fuentes	Técnicas de recolección y análisis	Categorías múltiples: encuestas, entrevistas, censos, grupos focales, quejas, estadísticas, documentos de archivos, recomendaciones anteriores, medios de comunicación, etc.	24
		Fines	Fines de la investigación	3 categorías: exploratorio, descriptivo, explicativo	25
		Dimensión espacial	Cobertura espacial de la investigación	Variable Nominal	26
		Dimensión temporal	Cobertura temporal de la investigación	Variable Numérica	27
		Documentos históricos	Si el IP se sostiene en documentos históricos	Variable dicotómica	28
		Justificación	Tipo de justificación en que se basa el IP	Variable nominal	29
	Contenido analítico de los Instrumentos de Posicionamiento	Tema	Tema central del IP	Variable Nominal	30
		Problemática	Problemática general que aborda el IP	Variable Nominal	31
		Derechos afectados	Listado de derechos afectados en el IP	Variable Nominal	32
		Derechos identificados	Listado de derechos identificados en el IP	Variable nominal	33
		Tipo de derechos UNICEF	Tipos de derechos afectados según UNICEF	4 categorías: supervivencia, desarrollo, protección y participación	34
		Tipos de derecho DESCA	Tipos de derechos afectados según DH ONU	4 categorías DESCA y otros	35
		Población objetivo	Población afectada por la violación de derechos	Especificación de los NNA	36
		Autoridad	Autoridades a las que va dirigido el IP	Variable Nominal	37
		Recomendaciones	Listado de recomendaciones fundamentales del IP	Variable Nominal	38
		Tipo de recomendación	Tipo de recomendaciones emitidas	3 categorías: normativas; programáticas; operativas	39
		Propósito de la recomendación	Propósito de las recomendaciones emitidas	3 categorías: preventiva, informativa, reparatoria	40
		Legislación a revisar	Qué legislación se recomienda revisar	Listado de legislación	41
		Legislación a modificar	Qué legislación se recomienda modificar	Listado de legislación	42
		Legislación a crear	Qué legislación se recomienda crear	Listado de legislación	43
		PP a revisar	Qué política pública se recomienda revisar	Listado de política pública	44
		PP a modificar	Qué política pública se recomienda modificar	Listado de política pública	45
		PP a crear	Qué política pública se recomienda crear	Listado de política pública	46
		Procedimientos a revisar	Qué procedimiento se recomienda revisar	Listado de procedimientos	47
		Procedimientos a modificar	Qué procedimiento se recomienda modificar	Listado de procedimientos	48
		Procedimientos a crear	Qué procedimiento se recomienda crear	Listado de procedimientos	49
Indicadores de Resultado	Calidad de los instrumentos de posicionamiento	Coherencia interna	Indica si el IP es consistente en su estructura interna	Variable dicotómica	50
		Adecuación metodológica	Indica si la metodología empleada es correcta en función de los objetivos del IP	Variable dicotómica	51
		Amplitud de los objetivos	Indica si los objetivos están claramente establecidos y están acordes al diagnóstico de la problemática	Variable dicotómica	52
		Focalización	Indica si el IP está lo suficientemente focalizado en la problemática	Variable dicotómica	53
		Sustento teórico y/o jurídico	Indica si el sustento teórico y/o jurídico es el adecuado	Variable dicotómica// cualitativa	54
	Calidad de las recomendaciones	Precisión	Indica qué tan claras y/o precisas (no ambiguas) son las recomendaciones emitidas	Grado de claridad o precisión	55
		Comprensión	Indica qué tan comprensibles son las recomendaciones	Grado de comprensión	56
		Factibilidad	Indica que tan factibles son las recomendaciones en términos de generalidad o particularidad	Grado de factibilidad	57
		Viabilidad	Indica qué tan viables son las recomendaciones	Grado de viabilidad	58
		Mecanismos de implementación	Indica la existencia de mecanismos de implementación de las recomendaciones	Grado de implementación	59

Tipo de indicador	Dimensión	Indicador	Definición	Medición/ categorías	Núm.
	Enfoque de derechos en el instrumento	Cobertura en medios	Indica si se recomienda una ruta mediática para el seguimiento de las recomendaciones	Grado de cobertura comunicacional	60
		Voz de los participantes	Indica si se le da voz a la población objetivo de los IP	Variable dicotómica	61
		Interés superior de NNA	Indica si el IP respeta el principio de interés superior	Variable dicotómica	62
		Lenguaje incluyente	Indica si el IP tiene un lenguaje incluyente	Variable dicotómica	63
		Acciones diferenciadas	Indica si el IP recomienda acciones diferenciadas en función de la población vulnerable	Variable dicotómica	64
		Perspectiva de género	Indica si el IP tiene perspectiva de género	Variable dicotómica	65
	Evaluación general del instrumento	Repercusión en medios de comunicación	Si ha tenido levantamiento en medios de comunicación	Variable dicotómica// cualitativa	66
		Valoración en medios de comunicación	Información adicional que agrega el medio sobre el IP	Variable nominal	67
		Fortalezas del IP	Fortalezas generales del IP	Variable Nominal	68
		Debilidades del IP	Debilidades generales del IP	Variable Nominal	69
		Observaciones generales del IP	Observaciones al IP que permitan su valoración general	Variable Nominal	70

FUENTE: elaboración propia.

Tal como puede observarse en la tabla, los indicadores para la evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento se han dividido en tres grandes grupos: indicadores de insumo, de procesos y de resultados.

Los indicadores de insumo se definen, en términos generales, como aquellos atributos del documento que conforman materias primas para el ejercicio posterior de recomendaciones o prácticas de mejoras relacionadas con los derechos humanos por parte de las autoridades involucradas. Estos indicadores permiten observar la estructura general de los documentos emitidos, en relación a la forma y contenido formal de sus observaciones, que pudieran tener un eventual impacto en las actividades de las autoridades relacionadas con los derechos humanos. En otros términos, estos indicadores dan cuenta de presencias o ausencias en materia de la estructura formal que deberían contener los documentos y, en cuanto tal, son indicativos de las formas en las que se organiza la información disponible, el diagnóstico de la problemática y las recomendaciones elaboradas.

Este grupo de indicadores está conformado, a su vez, por dos grandes dimensiones. La primera dimensión, *Características Generales del Instrumento de Posicionamiento*, tiene como propósito dar cuenta de la información más general de los documentos para que, con ello, el evaluador del mismo tenga un panorama primero y general sobre el instrumento que deberá evaluar. De allí que esta dimensión esté conformada por ocho variables: tipo; nombre; número; año; mes; extensión; responsable; y autores. La variable “tipo” permite saber si el Instrumento de Posicionamiento es una Recomendación General, un Informe Especial o un Pronunciamiento y, por tanto, puede asumir una de estas tres categorías. Como ya se ha dicho, en este caso, se trataba de tres Recomendaciones Generales y seis Informes Especiales. La variable “nombre” es nominal y simplemente indica el nombre completo del Instrumento de Posicionamiento. Por su parte, las variables “número”, “año” y “mes” son variables numéricas que hacen referencia a características del tiempo en el que fueron emitidos los Instrumentos de Posicionamiento. La variable “extensión” también es numérica y refiere al número de páginas del IP. Como se verá más adelante, ésta es una de las variables que presenta mayor modificación en la medida en

que hay Informes muy concretos y acotados de unas pocas páginas mientras que otros son mucho más extensos y generales. Si bien, como es obvio, ello pudiera depender de la magnitud e intensidad de la problemática analizada, también es cierto que establecer un criterio más estandarizado (o medio) respecto de la extensión de los documentos, puede ser un aliciente para que la retroalimentación por parte de la autoridad sea más fácil y directa, al menos desde el punto de vista de su comprensión e incorporación a las respectivas agendas sociales. Finalmente, tanto la variable “responsable” como “autores”, son variables nominales que indican tanto a la institución responsable de la elaboración del Instrumento como a los autores (internos o externos) que han realizado el estudio.

La segunda dimensión de los indicadores de insumo está compuesta por lo que se ha denominado “*Estructura del Instrumento de Posicionamiento*”. Como puede advertirse en la tabla, esta dimensión está compuesta por doce variables específicas, todas ellas dicotómicas, es decir, que sólo cuentan con dos categorías relacionadas con la presencia o ausencia de cierto atributo. El objetivo principal de esta dimensión es conocer la estructura analítica de los Instrumentos de Posicionamiento y, con ello, determinar si explícitamente los documentos cuentan con una estructura formal relativamente coherente, consistente y acabada sobre la problemática que se está investigando. Además, en términos comparados, también permite observar la variabilidad existente en esta materia entre los diferentes tipos de Instrumentos de Posicionamiento. En ese sentido, es importante aclarar que la definición de cada una de esas variables contempló la referencia explícita a cada una de ellas. Es decir, evidentemente todo documento de Posicionamiento tiene un fin o un propósito. Sin embargo, no es eso lo que más importaba aquí sino establecer si explícitamente se menciona con claridad (o no) la presencia de dicho fin o propósito en algún apartado específico del estudio.

En estos términos, la variable “introducción” refiere a si el Instrumento de Posicionamiento cuenta con una introducción que contenga los objetivos y la estructura general del documento. La variable “fundamentación jurídica” indica si el IP presenta una fundamentación jurídica acerca del papel, el rol o el mandato que tiene la CNDH no sólo en relación a los derechos humanos sino, especialmente, en su vinculación con las autoridades correspondientes. La variable “objetivos” señala si el IP cuenta con objetivos de investigación. Aquí es importante aclarar que se trata, precisamente, de objetivos de investigación y no de objetivos relacionados con la incidencia práctica que pudiera tener el informe. Ello es importante porque, muchas veces, en este tipo de documentos, se advierte cierta confusión entre la producción de conocimiento sobre la realidad y la elaboración de propuestas o planes de acción para operar sobre ella, es decir, una confusión entre objetivos de investigación y propósitos de largo plazo. Por sólo poner un ejemplo, proponer como objetivo en un IP contribuir al mejoramiento de las relaciones entre ciudadanía y autoridades en materia de derechos humanos puede ser digno del mayor elogio pero, para lograrlo, primero se necesita conocer la calidad de esas relaciones o cuán insatisfactorias son, debido a qué causas, etc. Esos son objetivos de investigación que llevan a conocer y a generar información empírica sobre una determinada problemática para, entonces, diseñar propuestas o planes de acción para revertir la situación que el IP está problematizando. A diferencia de esa variable, la variable “fin” sí contempla específicamente la observación de si el IP cuenta con propósitos de intervención concretos y específicos. La siguiente variable, “marco

teórico”, muestra si el IP presenta un marco teórico (no un marco jurídico) específico y concreto para encuadrar y contextualizar la problemática que pretende analizar. Aquí también habría que hacer una aclaración importante: la inexistencia de un marco teórico explícito no necesariamente indica que la investigación carezca de marcos teóricos desde donde observarse. Implícitamente, todas las investigaciones están basadas en algún criterio conceptual para definir problemas, poblaciones y relaciones sociales. Por otro lado, no todos los IP exigen el mismo tipo o calidad de acercamiento teórico al fenómeno abordado. En algunos casos, por ejemplo, si bien se han identificado ausencias importantes en esta variable, ello no resulta un problema mayor en la medida en que es tan concreto el fenómeno de estudio que realmente no es necesaria una fundamentación teórica tan desarrollada o acabada. Es decir, la ausencia de esta variable no es, per se, un “mal” indicador del IP (o viceversa) sino que, simplemente, es indicativo del tipo de instrumento que se está evaluando. La variable “antecedentes” hace referencia a si el IP cuenta con un apartado de antecedentes relacionados con la problemática de estudio. Esta variable es importante en la medida en que permite ver si el análisis retoma otros datos u otros trabajos académicos o científicos que estén relacionados con el fenómeno a investigar. La variable “fundamentación jurídica de la problemática” indica si el IP cuenta con fundamentación jurídica acerca de la problemática a tratar. La variable “diagnóstico” señala si existe, realmente, un diagnóstico propio y original acerca del tema de investigación. Las últimas cuatro variables: “hallazgos”, “conclusiones”, “recomendaciones o propuestas” y “anexo”, indican si, explícitamente, existen y se observan apartados específicos para cada uno de estos puntos importantes que debería contemplar cualquier IP.

Como puede desprenderse de la descripción anterior, estas primeras 20 variables que conforman los indicadores de insumo, dan cuenta, en conjunto, de la estructura formal de los IP así como de su coherencia y consistencia interna, todos ellos insumos básicos para su posible tratamiento como instrumentos que permitan mejoras o modificaciones en el abordaje de las autoridades al tema y a la problemática de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

El segundo grupo de indicadores, denominados “*indicadores de proceso*”, está conformado por dos grandes dimensiones: *Aspectos metodológicos* y *Contenido analítico de los Instrumentos de Posicionamiento*. En general, los indicadores de proceso hacen referencia a aquellos reactivos que buscan medir la ejecución de cierto objetivo de investigación en términos, especialmente, de la calidad y la magnitud de los esfuerzos realizados para lograrlo. De allí que el diseño metodológico y el contenido analítico de los IP sean las principales dimensiones de este tipo de indicadores en la medida en que son estos dos aspectos los que mejor permiten valorar, cualitativamente, la ejecución de un determinado objetivo de estudio. En dichos términos, los indicadores de proceso pueden considerarse como el paso intermedio entre los insumos básicos que presenta el documento y los resultados que pueden obtenerse del mismo en materia de calidad y logro de los objetivos de la investigación.

La dimensión *Aspectos metodológicos* contiene nueve variables específicas, desde variables nominales hasta categóricas. La primera de ellas, “enfoque”, es una variable categórica que indica el tipo de enfoque que prevalece en la investigación, en términos de si éste es cuantitativo, cualitativo o mixto. Las variables fuentes primarias y secundarias hacen referencia al tipo de

fuentes utilizadas para realizar la investigación. Las “fuentes primarias”, en estos términos, se definen como todos aquellos datos que provienen de la recolección propia de la información y que fueron elaborados y recolectados exclusivamente para los fines o propósitos del estudio. Por su parte, las “fuentes secundarias” se definen como aquel conjunto de datos que proviene de otras investigaciones, que ha sido recolectado por otros investigadores y, especialmente, que ha sido elaborado para fines distintos o diferentes al estudio que los utiliza. La cuarta variable, “técnicas de investigación”, se define como una variable categórica que permite conocer las técnicas empleadas en la recolección y en el análisis de la información. En ese sentido, las principales técnicas de recolección y análisis de los datos pueden distinguirse entre análisis de encuestas, de entrevistas en profundidad, de censos, de grupos focales, de quejas, la revisión de archivos, de recomendaciones anteriores, el análisis discursivo que aparece en los medios de comunicación, etc. La quinta variable, denominada “fines”, se refiere a los fines del estudio en términos de las posibilidades contempladas por cualquier diseño metodológico de la investigación social: fines exploratorios, descriptivos o explicativos. Generalmente, los fines exploratorios están relacionados con aquellos fenómenos de los cuales todavía es poco lo que se conoce y, por tanto, antes de establecer relaciones causales o descripciones densas del objeto de estudio es preciso, primero, “explorar” las principales características del mismo mediante una aproximación inicial que, luego, o en posteriores indagaciones, permita un conocimiento o un alcance más profundo y complejo. Por su parte, los fines descriptivos son los que tienen por objeto plantear la descripción densa de la variable dependiente o bien una relación entre dos variables específicas pero sin establecer una relación direccional o de dependencia entre ambas. Finalmente, los estudios explicativos presentan un nivel de complejidad mayor a los dos anteriores e intentan, en la mayoría de los casos y por diferentes vías, tratar de establecer una explicación causal, o al menos determinística, entre dos o más variables o fenómenos de estudio. Las dos variables siguientes tienen que ver con la dimensión espacial y temporal del problema de investigación, en términos de su cobertura. Es decir, qué tipo de “cobertura espacial o territorial” contiene el análisis (nacional, estatal, local, etc.) y cuál es su “cobertura temporal” en términos del periodo de tiempo que ocupa la investigación (esto es, no cuándo fue realizado el estudio sino los años o periodos de observación que contiene). La penúltima variable es muy importante para esta investigación y refiere a los documentos históricos que han sido utilizados para la elaboración de los IP. Por “documentos históricos” se entiende si el documento se sostiene en documentación histórica presentada por la CNDH en materia del incumplimiento de un derecho determinado, ya sea en formato de quejas, denuncias o Instrumentos de Posicionamiento anteriores. Finalmente, la variable “justificación” da cuenta del tipo de justificación que presenta el IP respecto de los derechos humanos vulnerados de niñas, niños y adolescentes .

En segundo lugar, la dimensión *Contenido analítico de los IP* contiene 20 variables, muchas de ellas, como se verá, relacionadas con aspectos específicos que se decidió incluir en la propuesta técnica de los lineamientos metodológicos generales para la elaboración del estudio. La primera variable, “tema”, hace referencia al tema principal de investigación del IP y, en cuanto tal, es una simple variable nominal. Por su parte, la variable “problemática” indica el problema de investigación que aborda el IP y se trata de una especificación de la variable anterior. La variable

“derechos afectados” considera el listado simple de los principales derechos mencionados y afectados en el IP. A diferencia de algunas variables de los indicadores de insumo, en este caso, las referencias a los derechos afectados pueden ser implícitas o explícitas. Es decir, aunque no se mencione explícitamente “el derecho a la identidad” por ejemplo, si a partir del análisis del IP se consideró que dicho derecho estaba siendo afectado por la problemática descrita, así se especificó para su anotación en la columna correspondiente. A diferencia de esta variable, la siguiente que se denomina “derechos identificados”, sí hace mención exclusivamente a los derechos señalados explícitamente en el documento.

Las siguientes dos variables son una reclasificación de las anteriores. Así, la variable “tipos de derechos UNICEF” indica el tipo de derechos afectados según la clasificación de derechos de la infancia que utiliza ese organismo, y que comprende cuatro categorías específicas: supervivencia, desarrollo, protección y participación.²⁷

Los derechos a la supervivencia y desarrollo son derechos a los recursos, las aptitudes y las contribuciones necesarias para la supervivencia y el pleno desarrollo de niñas, niños y adolescentes e incluyen los derechos a recibir una alimentación adecuada, vivienda, agua potable, educación (oficial), atención primaria de la salud, tiempo libre y recreación, actividades culturales e información sobre los derechos. Estos derechos exigen no solamente que existan los medios para lograr que se cumplan, sino también acceso a ellos.

Los derechos a la protección consideran la protección contra todo tipo de malos tratos, abandono, explotación y crueldad, e incluso el derecho a una protección especial en tiempos de guerra y protección contra los abusos del sistema de justicia criminal.

Finalmente, los derechos a la participación suponen el derecho a la libertad de expresión y a expresar opinión sobre cuestiones que afecten la vida social, económica, religiosa, cultural y política de niñas, niños y adolescentes. Los derechos a la participación incluyen el derecho a emitir sus opiniones y a que se les escuche, el derecho a la información y el derecho a la libertad de asociación. El disfrute de estos derechos en el proceso de crecimiento de niñas, niños y adolescentes, según lo establece la propia UNICEF, los ayuda a promover la realización de todos sus demás derechos y les prepara para desempeñar una función activa en la sociedad.

La segunda variable de reclasificación de derecho se denomina “tipos de derechos DESCRA” y refiere a los derechos humanos afectados según el enfoque de derechos que utiliza Naciones Unidas: derechos políticos, cívicos, sociales, económicos, culturales, ambientales, etcétera.

La siguiente variable, denominada “población objetivo”, describe la población afectada por la violación de derechos a los que hace referencia el IP, especialmente, en términos de especificación de niñas, niños y adolescentes afectados por la problemática que se está estudiando. La variable “autoridad” hace alusión a las autoridades a las que van dirigidas los IP

²⁷ Es importante señalar que, en el marco del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas, la agencia encargada de velar por los derechos de las niñas, niños y adolescentes es UNICEF a la par del Comité de los Derechos del Niño. Asimismo, el Estado mexicano, en materia de derechos humanos se guía por los lineamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De allí la pertinencia de utilizar ambas clasificaciones como indicadores de proceso en el seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento.

para identificar, concretamente, si las referencias se realizan al nivel federal o estatal y cuáles son las instituciones públicas involucradas en el fenómeno de estudio. Por su parte, la variable “recomendaciones” indica el listado de las principales recomendaciones que se mencionan en el IP. Es claro que esta variable es fundamental en la medida en que es la que permitirá, en una etapa posterior, rastrear las respuestas realizadas por las autoridades a las recomendaciones emitidas. Como en el caso de los derechos afectados, también en esta ocasión se intentó elaborar una reclasificación cualitativa de las recomendaciones emitidas en términos del “tipo de incidencia” que se esperaría de ellas: normativas, programáticas y operativas. A esta variable se la llamó “tipo de recomendaciones emitidas”.

Las primeras, las recomendaciones normativas, son aquellas que hacen referencia a revisiones, modificaciones o creaciones de leyes, reglamentos, marcos normativos o cualquier otro tipo de aspecto normativo que debería ser considerado para una mejora en el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes .

Las recomendaciones programáticas, por su parte, refieren a las propuestas que están relacionadas con cuestiones de política pública en su sentido más amplio; es decir, todas aquellas propuestas que, de una u otra manera, consideran afectar directamente a la población objetivo ya sea creando, modificando o revisando una determinada política pública.

Las recomendaciones operativas son aquellas que consideran la revisión, modificación o creación de aspectos que, si bien indirectamente también pueden lograr incidir en la población objetivo, en la práctica, constituyen acciones dirigidas o encaminadas a las autoridades o al personal administrativo de las diversas dependencias públicas.

Una segunda clasificación de las recomendaciones obedece a la variable “propósito de la recomendación” y su objetivo es identificar el fin más general que ella pueda tener: preventiva, informativa, reparatoria u organizacional.

En el caso de las recomendaciones preventivas, como su nombre lo indica, su propósito principal es prevenir problemas o acciones que atenten contra el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

Por su parte, las recomendaciones informativas son aquellas que contienen la intención de informar a la población y/o a la autoridad acerca del (in)cumplimiento de determinados derechos de niñas, niños y adolescentes.

En el caso de las recomendaciones reparatorias, éstas intentan generar propuestas que permitan reparar el daño ocasionado por la violación o el incumplimiento de determinados derechos humanos.

Finalmente, las recomendaciones organizacionales aluden a aquellas propuestas dirigidas al desempeño institucional de las autoridades involucradas.²⁸

²⁸ Si bien es claro que estas categorías no son exhaustivas ni mutuamente excluyentes, características básicas de cualquier variable correctamente medida, lo cierto es que la mayoría de las recomendaciones podían incluirse en algunos de estos tipos construidos empíricamente (es decir, después de la primera revisión general de los documentos).

Una vez revisados y clasificados los principales derechos afectados así como las recomendaciones de cada uno de los IP, se dio a la tarea de identificar las propuestas concretas que se encontraban en los documentos en las diversas materias que son de interés para la CNDH: políticas públicas, cuestiones legislativas y procesos administrativos. En ese sentido, las siguientes nueve variables intentan identificar qué aspectos legislativos se proponen crear, revisar o modificar; qué aspectos de la política pública se sugieren crear, revisar o modificar; y qué aspectos de los procesos administrativos se recomiendan crear, modificar o revisar.

El último grupo de reactivos está compuesto por los denominados **indicadores de resultados**. Este tipo de indicadores intenta indagar el nivel de calidad de los IP, en su viabilidad y, en términos generales, en el grado de efectividad de estos documentos para incidir en las autoridades afectadas, a través de una medida comprobable y comparable. En estos términos, se han considerado cuatro grandes dimensiones.

La primera es la dimensión *Calidad de los Instrumentos de Posicionamiento* y cuenta con 5 variables. Esta dimensión pretende realizar un balance general de los IP en función de los resultados derivados de los indicadores anteriores (insumo y proceso).

La primera variable de esta dimensión, “coherencia interna”, indica si el IP es consistente en su estructuración interna, es decir, si existe o no una coherencia analítica entre los objetivos que se propone, el diagnóstico que elabora de la problemática particular y las recomendaciones que emite a partir de dichos objetivos y diagnóstico elaborado.

La segunda variable, “adecuación metodológica”, hace referencia a si la metodología empleada en la elaboración del documento es correcta en función de los objetivos que se había propuesto el IP.

La tercera variable, “amplitud de los objetivos”, indica si los objetivos de investigación están claramente establecidos y se presentan acordes al diagnóstico de la problemática.

La variable “focalización”, por su parte, establece si el IP está lo suficientemente focalizado en la problemática a analizar, si es demasiado amplio o si mezcla y entrelaza diferentes fenómenos que deberían ser estudiados de un modo más particularizado.

Finalmente, la variable “sustento teórico y/o jurídico” indica si el sustento teórico y/o jurídico empleado en el IP es el adecuado en razón de la problemática abordada. Cabe destacar que todas estas variables se han trabajado como variables dicotómicas, en términos de presencia o ausencia del atributo observado.

La segunda dimensión de los indicadores de resultado se denomina *Calidad de las recomendaciones* y cuenta con seis variables. Esta dimensión es una de las más importantes para el estudio por dos razones principales. En primer lugar, porque evalúa el contenido cualitativo de las recomendaciones emitidas y, con ello, se puede tener una idea bastante clara de cómo

mejorar este tipo de IP. En segundo lugar, porque es un material sumamente importante para las siguientes etapas de la investigación ya que su análisis constituye una especie de ruta crítica para conocer cómo se abordará la siguiente etapa relacionada con la evaluación de las respuestas de la autoridad a las recomendaciones emitidas.

La primera variable de esta dimensión, denominada “precisión”, indica qué tan claras y/o precisas (es decir, no ambiguas) son las recomendaciones emitidas y mide, precisamente, el grado de claridad y precisión del total de las propuestas presentadas. A diferencia de la dimensión anterior, en este caso, una variable dicotómica era demasiado simplificadora para este tipo de objetivos y es por ello que se optó por una escala continua (de uno a cinco, donde uno es nada preciso y cinco es muy preciso) que permitiera acercarse a la idea de gradientes en cuanto a la calidad de las propuestas de los IP.

La segunda variable, “comprensión”, alude a qué tan comprensibles son las recomendaciones emitidas, es decir, si son accesibles al público en general y fáciles de interpretar y asumir por parte de las autoridades competentes.

La tercera variable, “factibilidad”, indica que tan factibles son las recomendaciones en términos de generalidad o particularidad, esto es, si por su grado de generalidad son muy difíciles de implementarse a través de una acción concreta y particular.

La cuarta variable, “viabilidad”, refiere a que tan viables son las recomendaciones por su grado de complejidad. Es decir, a veces, aunque las recomendaciones sean factibles de implementarse por ser concretas y específicas, no necesariamente son viables en términos de recursos, tiempo o aspectos políticos y administrativos.

La variable “mecanismos de implementación” indica si las recomendaciones emitidas cuentan con una descripción de algún mecanismo concreto para ser implementadas o si se refieren, exclusivamente, a listados de buenas intenciones pero que carecen de instrumentos concretos para acceder a dichas mejoras.

Finalmente, la variable “cobertura en medios” alude a si el IP considera o recomienda una ruta mediática y comunicativa para el seguimiento de las recomendaciones emitidas.

La dimensión *Enfoque de derechos en el instrumento* considera un conjunto de cinco variables que hacen alusión a distintos aspectos del enfoque de derechos, en cuanto marco teórico general que debería contener cualquier IP emitido por la CNDH.

La primera variable de esta dimensión, “voz de los participantes”, indica si en el IP se le da voz a la población objetivo de la problemática estudiada.

La segunda variable, “interés superior de niñas, niños y adolescentes”, refiere si el IP respeta el principio de interés superior de la niñez y si dicho principio está explícita y claramente contenido tanto en el diagnóstico como en las recomendaciones emitidas.

La variable “lenguaje incluyente” indica si a lo largo de todo el IP se mantiene y se respeta un lenguaje incluyente con respecto a los derechos humanos en general y a la población objetivo en particular.

La variable “acciones diferenciadas” especifica si el IP recomienda acciones diferenciadas y específicas o focalizadas en función de la población más vulnerable.

Finalmente, la variable “perspectiva de género” hace alusión a si el IP considera y mantiene a lo largo del documento una perspectiva de género tanto en su diagnóstico como en las recomendaciones emitidas.

Finalmente, la última dimensión de resultado, denominada *Evaluación general del instrumento*, está compuesta por cinco variables y tiene como objetivo, por un lado, sintetizar y resumir una evaluación general del IP en función de todos los reactivos y variables anteriores y, por otro lado, considerar su posicionamiento en los diversos medios de comunicación.

Así, la variable “repercusión en medios de comunicación” hace referencia a si el IP y sus recomendaciones han tenido algún tipo de levantamiento en medios de comunicación, de diferente índole.

La variable “valoración en medios de comunicación” indica cualquier información adicional que los medios de comunicación pudieran agregar o complementar a los datos y propuestas contenidos en el IP.

Las dos siguientes variables intentan elaborar una síntesis de las principales “fortalezas” y “debilidades” del IP en función ya sea de los indicadores evaluados anteriormente o de cualquier otra información que no se haya contenido en la matriz de datos.

La última variable de esta dimensión, “observaciones generales”, permite incorporar cualquier otra información que haya sido omitida en los reactivos de la matriz y que sea importante para realizar una valoración general del IP.

De esta manera, a través de estos 70 indicadores de insumo, proceso y resultado con sus respectivas dimensiones y variables, se presenta una evaluación detallada y puntual de cada uno de los nueve Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes.

4) DISEÑO METODOLÓGICO DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS: RESPUESTAS DE LAS AUTORIDADES A LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Como ya se ha mencionado, las dos principales variables a considerar en el presente estudio son los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH (como la principal variable

explicativa) y el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades (como variable dependiente).

La primera de ellas está compuesta por los nueve Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes, y es la que ha permitido dar cuenta del primer objetivo de la investigación, es decir, la caracterización de dichos instrumentos a través de un análisis estandarizado de su contenido, lo que permitió establecer un procedimiento sistemático para su seguimiento.

En el caso de la variable dependiente, ésta se descompone en tres grandes dimensiones: 1. Cumplimiento o aceptación (si la autoridad cumplió o no cumplió con las recomendaciones); 2. Grado (si es que la autoridad cumplió, habría entonces que establecer el grado cuantitativo de dicho cumplimiento —en términos que se podrán categorizar como alto, medio o bajo, por ejemplo—) y; 3. Alcances (si es que la autoridad cumplió, habría que establecer los alcances cualitativos de dicho cumplimiento).

A su vez, para poder dar cuenta del grado y de los alcances de las respuestas se consideraron los siguientes aspectos: 1. Las autoridades a las que fueron dirigidos los Instrumentos de Posicionamiento. Ello incluye autoridades federales y estatales así como una distinción a partir de los Poderes de la Unión a los que puede ir dirigido el IP: Ejecutivo o Legislativo; 2. La materia específica a la que refieren los alcances del cumplimiento: legislativa (o normativas, en general), de política pública o de procedimientos administrativos; 3. El tiempo transcurrido entre la emisión del IP y el cumplimiento a cargo de las autoridades; 4. La repetición de argumentos y la violación de los mismos derechos por parte de la institución responsable; 5. La armonización entre el marco normativo de las acciones implementadas respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6. Las sanciones derivadas de los procedimientos administrativos y/o penales que, en su caso, hubieren seguido a la emisión de dichos IP; 7. La difusión de las respuestas de las autoridades en medios de comunicación y organismos de la sociedad civil; 8. La perspectiva de género tanto en los IP como en las medidas de cumplimiento; 9. El impacto en términos de cambios estadísticos en materia de víctimas y violación de derechos a partir del cumplimiento y; 10. Las propuestas de mejora tanto en términos de seguimiento de los IP como en materia del cumplimiento por parte de las autoridades de las recomendaciones emitidas en dichos instrumentos.

En esta segunda etapa de la investigación el foco de atención se centró, precisamente, en la variable dependiente del proyecto y, por ende, en el análisis concreto de las respuestas que las autoridades han emitido a cada una de las recomendaciones planteadas en los Instrumentos de Posicionamiento. Para ello, luego de realizar un exhaustivo trabajo de campo que se detalla en el siguiente apartado, se procedió a elaborar una matriz de evaluación de resultados que reconoce tres grandes dimensiones: 1. Indicadores de insumo; 2. Indicadores de proceso y; 3. Indicadores de resultado.

Tabla 6. Indicadores de insumo, proceso y resultados de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios de los IP

Tipo de indicador	Dimensión	Variables	Definición	Medición/ categorías	Núm.
Indicadores de insumo	Características generales de la recomendación	Recomendación numerada	Número de la recomendación	Variable continua	1
		Recomendación enlistada	Descripción de la recomendación	Variable nominal	2
		IP de la recomendación	IP al que pertenece la recomendación	Variable nominal	3
		Autoridad	Autoridad a la que va dirigida	Variable nominal	4
		Tipo de recomendación	Tipo de recomendación emitida	Variable categórica	5
		Propósito de la recomendación	Propósito o fin de la recomendación	Variable categórica	6
		Legislación a revisar	Qué legislación se recomienda revisar	Listado de legislación	7
		Legislación a modificar	Qué legislación se recomienda modificar	Listado de legislación	8
		Legislación a crear	Qué legislación se recomienda crear	Listado de legislación	9
		PP a revisar	Qué política pública se recomienda revisar	Listado de política pública	10
		PP a modificar	Qué política pública se recomienda modificar	Listado de política pública	11
		PP a crear	Qué política pública se recomienda crear	Listado de política pública	12
		Procedimientos a revisar	Qué procedimiento se recomienda revisar	Listado de procedimientos	13
		Procedimientos a modificar	Qué procedimiento se recomienda modificar	Listado de procedimientos	14
		Procedimientos a crear	Qué procedimiento se recomienda crear	Listado de procedimientos	15
	Síntesis del tipo de recomendación	Poder Ejecutivo	Si va o no dirigida al poder ejecutivo	Variable dicotómica	16
		Poder Legislativo	Si va o no dirigida al poder legislativo	Variable dicotómica	17
		Autoridad federal	Si va o no dirigida a una autoridad federal	Variable dicotómica	18
		Autoridad estatal	Si va o no dirigida a una autoridad estatal	Variable dicotómica	19
		Entidades federativas	A qué entidades federativas va dirigida	Variable nominal	20
		Materia	A qué materia corresponde la recomendación	Variable categórica	21
Indicadores de proceso	Solicitud de información	Vía portal	Se hizo o no solicitud por esta vía	Variable dicotómica	22
		Vía correo	Se hizo o no solicitud por esta vía	Variable dicotómica	23
		Vía telefónica	Se hizo o no solicitud por esta vía	Variable dicotómica	24
		Vía personal	Se hizo o no solicitud por esta vía	Variable dicotómica	25
		Vía CNDH	Se hizo o no solicitud por esta vía	Variable dicotómica	26
		Vía INAI	Se hizo o no solicitud por esta vía	Variable dicotómica	27

**ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES,
INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

Tipo de indicador	Dimensión	Variables	Definición	Medición/ categorías	Núm.
	Recepción de la solicitud	Vía portal	Se recibió o no la solicitud	Variable dicotómica	28
		Vía correo	Se recibió o no la solicitud	Variable dicotómica	29
		Vía telefónica	Se recibió o no la solicitud	Variable dicotómica	30
		Vía personal	Se recibió o no la solicitud	Variable dicotómica	31
		Vía CNDH	Se recibió o no la solicitud	Variable dicotómica	32
		Vía INAI	Se recibió o no la solicitud	Variable dicotómica	33
	Respuesta a la solicitud	Vía portal	Se dio respuesta a la solicitud	Variable dicotómica	34
		Vía correo	Se dio respuesta a la solicitud	Variable dicotómica	35
		Vía telefónica	Se dio respuesta a la solicitud	Variable dicotómica	36
		Vía personal	Se dio respuesta a la solicitud	Variable dicotómica	37
		Vía CNDH	Se dio respuesta a la solicitud	Variable dicotómica	38
		Vía INAI	Se dio respuesta a la solicitud	Variable dicotómica	39
	Tiempo transcurrido entre pedido de información y respuesta	Vía portal	Lapso de días en que se dio alguna respuesta	Variable continua	40
		Vía correo	Lapso de días en que se dio alguna respuesta	Variable continua	41
		Vía telefónica	Lapso de días en que se dio alguna respuesta	Variable continua	42
		Vía personal	Lapso de días en que se dio alguna respuesta	Variable continua	43
		Vía CNDH	Lapso de días en que se dio alguna respuesta	Variable continua	44
		Vía INAI	Lapso de días en que se dio alguna respuesta	Variable continua	45
Indicadores de resultado	Respuestas de la autoridad	Respuesta a la recomendación	Si hubo respuesta la recomendación	Variable dicotómica	46
		Acción realizada 1	Descripción de la acción realizada	Variable nominal	47
		Acción realizada 2	Descripción de la acción realizada	Variable nominal	48
		Acción realizada 3	Descripción de la acción realizada	Variable nominal	49
		Fecha acción 1	Fecha de inicio de la acción	Variable nominal	50
		Fecha acción 2	Fecha de inicio de la acción	Variable nominal	51
		Fecha acción 3	Fecha de inicio de la acción	Variable nominal	52
	Tiempo transcurrido	Tiempo transcurrido acción 1	lapso de tiempo en años, meses y días entre la recomendación y la acción	Variable nominal	53
		Tiempo transcurrido acción 2	lapso de tiempo en años, meses y días entre la recomendación y la acción	Variable nominal	54
		Tiempo transcurrido acción 3	lapso de tiempo en años, meses y días entre la recomendación y la acción	Variable nominal	55
	Armonización legal	Repetición de argumento			56
		Violación de los mismos derechos			57
		Armonización con respecto a la CN			58

Tipo de indicador	Dimensión	Variables	Definición	Medición/ categorías	Núm.
	Sanciones del IP	Sanciones del IP	Indica si el IP pidió una sanción	Variable dicotómica	59
		Sanción 1	Cuál fue la sanción	Variable nominal	60
		Sanción 2	Cuál fue la sanción	Variable nominal	61
		Sanción 3	Cuál fue la sanción	Variable nominal	62
		Cumplimiento de la sanción 1	Indica si se cumplió o no la sanción	Variable dicotómica	63
		Cumplimiento de la sanción 2	Indica si se cumplió o no la sanción	Variable dicotómica	64
		Cumplimiento de la sanción 3	Indica si se cumplió o no la sanción	Variable dicotómica	65
	Difusión en medios	Difusión de la respuesta de la autoridad 1	Indica si la acción se difundió en medios de comunicación	Variable nominal	66
		Difusión de la respuesta de la autoridad 2	Indica si la acción se difundió en medios de comunicación	Variable nominal	67
		Difusión de la respuesta de la autoridad 3	Indica si la acción se difundió en medios de comunicación	Variable nominal	68
	Evaluación general de la respuesta	Perspectiva de género en la acción 1		Variable dicotómica	69
		Perspectiva de género en la acción 2		Variable dicotómica	70
		Perspectiva de género en la acción 3		Variable dicotómica	71
		Perspectiva de interés superior de la niñez en la acción 1		Variable dicotómica	72
		Perspectiva de interés superior de la niñez en la acción 2		Variable dicotómica	73
		Perspectiva de interés superior de la niñez en la acción 3		Variable dicotómica	74
		Voz de NNA en la acción 1		Variable dicotómica	75
		Voz de NNA en la acción 2		Variable dicotómica	76
		Voz de NNA en la acción 3		Variable dicotómica	77
		Enfoque de derechos acción 1		Variable dicotómica	78
		Enfoque de derechos acción 2		Variable dicotómica	79
		Enfoque de derechos en la acción 3		Variable dicotómica	80
		Fortalezas acción 1		Variable nominal	81
		Fortalezas acción 2		Variable nominal	82
		Fortalezas acción 3		Variable nominal	83
		Debilidades acción 1		Variable nominal	84
		Debilidades acción 2		Variable nominal	85
		Debilidades acción 3		Variable nominal	86
		Observaciones generales		Variable nominal	87

FUENTE: elaboración propia.

Las primeras tres variables de la matriz permiten, simplemente, reconocer e identificar la recomendación a analizar: “número de folio” (se trata, en total de 131 recomendaciones), “recomendación textual”, tal y como se presenta en el IP, y “número del IP” al que pertenece la recomendación, según la clasificación utilizada en el presente proyecto.

Por su parte, los **indicadores de insumo** están clasificados en 18 variables agrupadas en dos dimensiones y, como su nombre lo indica, permiten conocer las características específicas de los insumos (las recomendaciones) con los que se recolectó, procesó y analizó la información requerida. Así, la primera dimensión *“Características generales de la recomendación”* contiene doce variables. La variable “autoridad” permite identificar a la o las autoridades a las que va dirigida la recomendación particular, tal y como se especifica en el IP correspondiente. La variable “tipo de recomendación” indica si la misma es programática, operativa o normativa, según los criterios utilizados a lo largo del estudio. La variable “propósito de la recomendación” especifica cuál es fin de la recomendación y se puede clasificar en preventiva, reparatoria, informativa u organizacional. Las siguientes nueve variables indican qué tipo de recomendación se está realizando: modificar, crear o revisar una política pública, una norma o un procedimiento administrativo. Finalmente, la última dimensión *síntesis del tipo de recomendación* contiene seis variables cuyo propósito es resumir las principales características de ésta, en cuanto a la respuesta que se espera de la autoridad. Así, esta dimensión permite conocer si la recomendación se hizo al Poder Ejecutivo y/o Legislativo; a la autoridad federal y/o estatal; a qué entidades federativas si fuera el caso y; finalmente, a qué materia refiere, en términos de si es una recomendación administrativa, normativa o de política pública. A partir de estas 18 variables se cuenta, entonces, con los insumos necesarios para caracterizar a las recomendaciones y proceder a la siguiente etapa del análisis, relacionada con el proceso de recolección de información.

En ese sentido, los *indicadores de proceso* que se han considerado se clasifican en cuatro dimensiones y, en total, consideran a 22 variables. La primera dimensión se denomina *Solicitud de información* y especifica los medios mediante los cuales se ha recabado información: portales de transparencia, correos electrónicos, llamadas telefónicas, entrevistas presenciales o algún otro medio. Lo mismo se replica para la dimensión *Recepción de la solicitud* que indica si se ha recibido el pedido de información y finalmente, la dimensión *Respuesta a la solicitud* que establece si se ha recibido algún tipo de respuesta (no necesariamente afirmativa) al pedido realizado. Finalmente, la última dimensión de indicadores de proceso, *Tiempo transcurrido*, permite conocer los días que han pasado desde el pedido de información hasta la emisión de alguna respuesta por parte de las autoridades correspondientes en cada uno de los medios empleados hasta el momento.

Los *indicadores de resultado*, por su parte, se encuentran agrupados en cinco dimensiones y 23 variables. La primera dimensión, *Respuestas de la autoridad* indica si ha existido (o no) algún tipo de acción por parte de los actores gubernamentales, así como las características de dicha respuesta. En conjunto, estas variables permiten conocer: la respuesta formal que nos ha dado la autoridad respecto de la solicitud de información; las acciones emprendidas y las fechas de emisión de cada una de estas acciones. La segunda dimensión, *Tiempo transcurrido*, permite

conocer las diferencias de días (meses o años) que han pasado desde la emisión de la recomendación y la ejecución de la acción correspondiente. La tercera dimensión, *Armonización legal* contiene tres variables. La primera, “repetición de argumento”, establece si el mismo tipo de hechos se han repetido luego de la emisión de la recomendación. La segunda variable, “violación de los mismos derechos”, indica si los derechos humanos a los que hace referencia la recomendación se han vuelto a violar después de emitida la recomendación. La tercera variable, “armonización con la Constitución Nacional”, admite observar si la acción realizada se encuentra o no armonizada con la norma fundamental. La cuarta dimensión de este grupo de indicadores, *Sanciones del IP*, señala si ha existido algún procedimiento administrativo y/o penal que haya derivado en algún tipo de sanción a servidoras o servidores públicos, de qué tipo de sanción se trata y si dicha sanción fue o no cumplida. Finalmente, la dimensión *Difusión en medios* posibilita saber si las acciones emprendidas por parte de la autoridad han tenido algún tipo de difusión y manejo por parte de los medios de comunicación.

Una vez valorados los indicadores de resultado, la última sección de la matriz especifica algunas características particulares de las respuestas emitidas por la autoridad con el fin de evaluar cualitativamente las acciones emprendidas. Así, la dimensión *Evaluación general de la respuesta* contiene 21 variables que permiten, en conjunto, apreciar los siguientes aspectos de las respuestas emitidas por la autoridad: perspectiva de género; interés superior de la niñez; voz de niñas, niños y adolescentes; enfoque de derechos; fortalezas y debilidades de las acciones emitidas; observaciones generales; otros actores que hayan participado en estas acciones más allá de la autoridad referida y, por último, conocer por qué otras vías se ha encontrado información relacionada con dicha respuesta, además de las respuestas formales enviadas por las autoridades respectivas.

Ahora bien, una vez sistematizados los principales hallazgos para cada uno de los IP del estudio, se elaboró una síntesis de las respuestas emitidas por las autoridades a partir de un “semáforo de cumplimiento”.²⁹ Allí se consideran varios indicadores. En primer lugar, se detecta el nivel de cumplimiento o aceptación de los puntos recomendatorios. Este indicador permite establecer cuántas recomendaciones del total fueron atendidas por la autoridad responsable:

Figura 2. Semáforo del nivel de cumplimiento

Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	Fueron atendidas más de la mitad de los puntos recomendatorios.
	Fueron atendidos la mitad de los puntos recomendatorios.
	Fueron atendidos menos de la mitad de los puntos recomendatorios.

FUENTE: elaboración propia con base en Ortega et. al. (2018).

²⁹ Los tres tipos de “semáforo de cumplimiento” que se presentan en la investigación corresponden a las categorías propuestas por el modelo de “clasificación de comunicaciones sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias del Relator Especial de las Naciones Unidas, Philip Alston” (ACNUDH, 2012).

El segundo indicador, denominado “grado”, se clasificó en tres grandes categorías (alto, medio y bajo) y ello posibilita tener una medida sintética del nivel de cumplimiento.

El tercer indicador “alcances” muestra si la autoridad en cuestión ha cumplido de modo satisfactorio o no con los puntos recomendatorios con el fin de obtener una medida más “cualitativa” del nivel de cumplimiento.

Cada uno de estos tres indicadores (cumplimiento, grado y alcances) refiere a las diversas acciones que las autoridades han contemplado para atender las demandas realizadas en los IP, más allá de las respuestas “formales” que pudieran haber enviado al equipo de investigación.

A la hora de “rastrear” las respuestas de la autoridad a los diversos puntos recomendatorios, las posibilidades empíricas fueron de cuatro tipo: 1. La autoridad respondió que no ha hecho nada (o que no es de su competencia) y efectivamente no se encuentra otro tipo de evidencia de alguna acción implementada; 2. La autoridad responde que no ha hecho nada y, sin embargo, se encontraron pruebas de ciertas acciones ejercidas; 3. La autoridad menciona que se tomaron ciertas medidas pero no existe constancia de ello en ningún documento público; 4. La autoridad indica y describe cómo ha atendido ciertas recomendaciones y se encuentra evidencia de ello tanto en los propios documentos que muestra como a través de otros medios de verificación. Esta distinción es importante porque todas y cada una de estas posibilidades se han considerado a la hora del análisis. Por tanto, en los indicadores de cumplimiento, grado y alcances que se muestran en las respectivas síntesis se contemplan las cuatro posibilidades de respuesta, más allá de lo que haya indicado la respuesta “formal” de la autoridad.³⁰

Una vez valoradas las acciones implementadas para dar respuesta a las recomendaciones, se procedió entonces a valorar específicamente las “respuestas formales” que ha enviado la autoridad correspondiente. Para ello se utilizó un segundo “semáforo de cumplimiento” que analiza el tipo de respuesta formal emitida: 1. Si la respuesta es satisfactoria (verde) ello significa dos cuestiones; a. Que la autoridad ha respondido y ha enviado información al respecto y b. Que la respuesta es satisfactoria en tanto comprueba la existencia de acciones concretas para atender los puntos recomendatorios; 2. Si la respuesta es cooperativa pero incompleta (amarillo) significa que si bien la autoridad ha generado algún tipo de respuesta formal al requerimiento, dicha información es incompleta o no aporta suficiente evidencia para dar cuenta de alguna acción implementada; 3. Si la solicitud fue rechazada sin argumentación suficiente, fue dirigida a otras áreas o indica no ser de su competencia (rojo) se valoró como una situación grave en la medida en que la propia autoridad competente (indicada en el IP) desconoce su responsabilidad y obligación en materia de derechos humanos; 4. Finalmente, cuando no se ha recibido ningún tipo de respuesta por parte de la autoridad responsable (azul), se considera como la situación más preocupante y grave de los cuatro posibles casos ya que implica una ausencia total de contacto con las autoridades

³⁰ En cuanto al trabajo de campo, ello implicó la búsqueda exhaustiva y pormenorizada de documentación pública a través de varias fuentes de información: páginas oficiales de las autoridades en la web; evaluaciones de CONEVAL, medios de comunicación, investigaciones académicas, etcétera.

responsables (habiendo agotado las diversas vías posibles de comunicación: solicitud vía transparencia, teléfono, correo electrónico y solicitud de entrevista cara a cara).

Figura 3. Semáforo de cumplimiento de las respuestas formales emitidas por las autoridades responsables

Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	Respuesta satisfactoria: atiende toda la recomendación y se informa de las acciones implementadas.
	Respuesta cooperativa pero incompleta: atiende de forma parcial la recomendación y se informa sobre otro tipo de acciones relacionadas con derechos humanos y niñas, niños y adolescentes. Aquí también se agrupan aquellas respuestas cooperativas que no contienen información pero indican claramente dónde puede encontrarse o a qué autoridad preguntar.
	Respuesta rechazada o sin argumentación suficiente: señala no tener información al respecto, o no tener la competencia. También incluye aquellas respuestas que reconocen que la solicitud fue recibida pero no ofrecen ningún información.
	Sin respuesta por parte de la autoridad responsable.

FUENTE: Ortega et. al. (2018)

A su vez, la elaboración de este semáforo de cumplimiento fue posible gracias a la construcción de índices de cumplimiento. El índice de cumplimiento A permitió sintetizar la evaluación de las respuestas formales de todas las autoridades a las que se dirigió el punto recomendatorio, incluyendo aquellas que no enviaron respuesta a la solicitud de información. Este índice da un panorama del cumplimiento de instituciones federales y estatales, incluyendo aquellas que no respondieron a la solicitud, por lo que es más preciso para un balance global de la incidencia de los Instrumentos de Posicionamiento. Por su parte, el Índice de cumplimiento B únicamente sintetizó la evaluación de las respuestas recibidas. Por lo que, a diferencia del Índice de Cumplimiento A, excluye aquellas autoridades que no emitieron respuesta alguna. Lo anterior permite resumir la calidad y correspondencia de las acciones llevadas a cabo por las autoridades que respondieron, en relación con las propuestas de los Instrumentos de Posicionamiento.³¹

En tercer lugar, se considera un último semáforo de cumplimiento que analiza cada uno de los puntos recomendatorios, de manera individual, y establece los alcances cualitativos de su cumplimiento:

Figura 4. Semáforo de los alcances de cumplimiento

Semáforo de cumplimiento	Análisis de Respuesta
	El punto recomendatorio fue atendido de manera satisfactoria.
	El punto recomendatorio fue atendido sólo parcialmente o de manera poco satisfactoria.
	El punto recomendatorio fue atendido de manera insatisfactoria.

FUENTE: elaboración propia con base en Ortega et. al. (2018).

³¹ En el anexo del presente documento se presentan las fórmulas y cálculos de los respectivos índices, tomados de Ortega et. al. (2018).

Respecto de los resultados generales obtenidos en esta segunda evaluación, es preciso hacer algunas advertencias, tanto metodológicas como en términos de los resultados de la investigación.

En primer lugar, es preciso aclarar expresa y explícitamente que el hecho de no haber encontrado evidencia empírica acerca de alguna respuesta de la autoridad a las recomendaciones emitidas no significa que dicha acción no haya sido ejecutada. Es decir, la ausencia de evidencia respecto de ciertas respuestas de la autoridad responsable puede deberse, al menos, a cuatro razones diferentes que, a su vez, conllevan implicaciones metodológicas también distintas. La primera razón puede deberse a que, aunque se hayan realizado acciones correspondientes a atender la recomendación, no se haya encontrado una respuesta concreta por parte de la autoridad. La segunda razón podría obedecer a que, a pesar de haberse tomado alguna medida respecto de la recomendación, ya no se encuentra evidencia de la misma o registro formal que de cuenta de ella. En algunos casos, especialmente en aquellos IP que se emitieron hace varios años (más de diez, por ejemplo), algunas recomendaciones puntuales están relacionadas con girar instrucciones o circulares administrativas respecto de la problemática a atender. En dichos casos, si bien es cierto que formalmente no se ha encontrado respuesta alguna, es muy probable que la recomendación haya sido atendida, aunque ya no quede constancia o evidencia de la misma, ya sea por el tiempo que ha transcurrido desde la ejecución de la acción o porque han variado y cambiado los actores responsables de la misma como para que alguien pudiera darnos ese tipo de información. Una tercera alternativa pudiera ser que a pesar de que la autoridad respondiera formalmente que no se ha dado respuesta a dicha recomendación, en la práctica, sí se pueden encontrar datos relacionados con algún tipo de acción emprendida. Finalmente, la cuarta posibilidad es que efectivamente no se haya emitido respuesta alguna y, sin embargo, las autoridades correspondientes no responden nada o indican que no pueden proporcionarnos dicha información. En cualquier caso, si bien se ha sido sumamente cuidadoso en agotar todas las instancias de recolección de información posible, es imperioso reconocer que la falta de evidencia empírica no es suficiente, desde una perspectiva metodológica, para afirmar que las recomendaciones no han sido atendidas o que las autoridades no han emitido respuesta alguna.

En segundo lugar, también es preciso mencionar que la gran mayoría de las respuestas proporcionadas por la autoridad no puede considerarse como una inferencia directa de la recomendación emitida en el IP (salvo excepciones muy puntuales que han sido especificadas en el análisis respectivo). Ya sea porque la autoridad responsable hizo llegar formalmente una respuesta determinada o sea que se haya encontrado por otros medios, en prácticamente ningún caso se menciona que la acción ejecutada “responde” a las recomendaciones sugeridas por la CNDH. Sin embargo, en términos de los propósitos últimos de este tipo de investigación, parecería que dicha falta o ausencia de “causalidad” (al menos, en términos metodológicos) es poco relevante. Es decir, más allá de haberse realizado como respuesta directa o no a las recomendaciones del IP, lo más importante en este tipo de estudios es analizar, sopesar y evaluar qué tipo de acciones están llevando a cabo las instituciones responsables para atender, prevenir y atacar a cada una de las problemáticas que se señalan tanto en las Recomendaciones Generales como en los Informes Especiales.

5) EL TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo realizado para este estudio tuvo varios objetivos: desde la recolección de información necesaria para dar cuenta de las respuestas de las autoridades a las recomendaciones emitidas en cada uno de los nueve Instrumentos de Posicionamiento; hasta conocer las opiniones de expertos y especialistas en la materia, pasando por la difusión y repercusión de estas problemáticas en los medios de comunicación, en las publicaciones científicas o en las redes sociales; así como la verificación del impacto (en términos cuantitativos y cualitativos) que los IP han tenido para mejorar el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

En el caso del primer objetivo (relacionado con la recolección de información para conocer las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios emitidos) la estrategia consistió en utilizar seis principales vías de acceso para la obtención de datos: 1. Solicitud de información mediante portales y sistemas de información oficiales; 2. Solicitud de información a través de correo electrónico; 3. Solicitud de información vía telefónica y; 4. Búsqueda y rastreo de información a través de medios de comunicación, estudios académicos e información disponible en internet; 5. Solicitud de información mediante la CNDH y; 6. Entrevistas en profundidad tanto a autoridades involucradas como a actores pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil y expertos en la materia.

La primera y última de esas estrategias han sido las más importantes y fructíferas, tanto desde la perspectiva metodológica como conceptual. Desde el punto de vista metodológico, han permitido recabar información de manera pormenorizada y detallada, logrando tener un conocimiento bastante certero de las acciones emprendidas en la problemática involucrada. A su vez, desde el punto de vista conceptual, es fundamental resaltar que dicha información forma parte de lo que podríamos considerar como una respuesta “formal” por parte de las autoridades a la pregunta sobre acciones emprendidas en relación a las recomendaciones emitidas por los Instrumentos de Posicionamiento.

En el caso específico de los portales de transparencia, disponibles para conocer las acciones realizadas por cada dependencia o institución enunciada en cada Instrumento de Posicionamiento, la decisión metodológica estuvo dada por consultar de manera “textual” las recomendaciones emitidas en cada uno de los IP a los organismos allí señalados, alterando mínimamente la redacción, con el objetivo de obtener información lo más detallada posible (más allá de una respuesta negativa o afirmativa).³² Además de lo anterior, esta estrategia tiene por fin identificar, por un lado, el conocimiento que cada institución podría tener de los IP y, por otro, indagar sobre el nivel de claridad y especificidad de cada medida o recomendación

³² Cabe señalar que al cierre de cada cuestionario de solicitud de información se colocó el nombre completo del Instrumento de Posicionamiento, señalando su elaboración por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En el anexo de este documento (como archivo digital) se presentan todas las solicitudes de información enviadas así como las respuestas obtenidas por parte de las autoridades.

propuesta. Es decir, este ejercicio permite conocer no sólo la respuesta “formal” de las autoridades en materia de acciones emprendidas sino también (y como instancia previa) el grado de comprensión que las instituciones (o las autoridades) lograron alcanzar con la información solicitada. En cualquier caso, también es importante recalcar la dificultad metodológica para atribuir una especie de “causalidad directa” a las acciones emprendidas, enfocándose a identificar qué se ha mejorado y/o modificado en términos de políticas públicas, reglamentaciones o procedimientos en las materias tratadas en cada IP. Así, en última instancia, se buscó dar cuenta de la existencia (o no) de mejoras en torno al panorama que originó el abordaje de cada problemática tratada en dichos Instrumentos de Posicionamiento.

La ruta de solicitud de información seguida para cada IP se realizó mediante los mecanismos oficiales de transparencia y rendición de cuentas que permite unificar en un solo portal las solicitudes realizadas a cada uno de los portales de transparencia, tanto del Gobierno Federal como de cada entidad federativa. En todos los casos, la solicitud de información requería colaboración tanto para remitir las acciones específicas a los puntos recomendatorios señalados en los IP como la documención probatoria de las mismas. Así, se empleó el portal de transparencia al que se accede por Infomex para el caso de las dependencias federales, mientras que a las instituciones de los gobiernos estatales, en su mayoría, se consultó vía portal de transparencia (<http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>), y sólo en algunos casos en el portal de Infomex del propio Estado (Coahuila y Aguascalientes). Todo ello se realizó durante los meses de noviembre y diciembre de 2017 y enero, febrero y marzo de 2018, con resultados y respuestas variadas. Durante este periodo se realizaron 273 solicitudes de información a las siguientes autoridades responsables señaladas en cada Instrumento de Posicionamiento:

Tabla 7. Solicitudes de información a Instituciones Federales y Gobiernos Estatales

Instituciones Federales		Recomendación General (2003)	Recomendación General (2004)	Recomendación General (2014)	Informe Especial (2008)	Informe Especial (2009)	Informe Especial (2011)	Informe Especial (2016)	Informe Especial (2017)	Informe Especial (2017)
1	Secretaría de Educación Pública	X	X	X		X				
2	Secretaría de Gobernación				X	X			X	X
3	Policía Federal				X					
4	Centro de Investigación y Seguridad Nacional				X					
5	Secretaría de Seguridad Pública					X				
6	Secretaría de Trabajo y Previsión Social					X	X			
7	Secretaría de Desarrollo Social					X				
8	Procuraduría General de la República					X				
9	Secretaría de Economía						X			
10	Instituto Nacional de Migración							X		
11	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes							X		
12	Sistema Nacional DIF							X		
13	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación							X		
14	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados							X		
15	Instituciones del Sistema de Justicia Penal Adolescente								X	
16	Organismos de Derechos Humanos								X	
17	Congreso de la Unión									X
18	Cámara de Senadores									X
Instituciones Estatales										
1	Gobernadores	X	X	X		X				X
2	Secretarías Estatales de Educación Pública	X	X							
3	Gobierno del Estado de Coahuila						X			
4	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación							X		

FUENTE: elaboración propia

Otro punto a destacar de esta estrategia de recolección de información es que, en algunos casos, además de consultar a las dependencias de manera textual por las recomendaciones emitidas en el IP, también se agregaron consultas adicionales consideradas necesarias para conocer con mayor profundidad la problemática abordada por el Instrumento. Por ejemplo, con respecto a la “Recomendación General Núm. 5/2003 sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos”, además de consultar por las cuatro recomendaciones emitidas en el IP, también se realizaron las siguientes consultas:

Ha desarrollado algún programa o acciones para favorecer la inclusión y el respeto por motivos religiosos, o alguna actividad que promueva la no discriminación. En caso de ser afirmativo señalar cuáles, dónde se desarrollan y desde cuándo.

Cuenta con alguna área específica que se encargue de abordar temas de discriminación, por motivos religiosos u otras razones. En caso de ser afirmativo, cuál sería, cuál es la función, qué actividades desarrolla y desde cuándo opera.

En el caso específico de las autoridades estatales, además de la información puntual relacionada con las recomendaciones emitidas a ellas, también se les consultó sobre el tipo de conocimiento que tenían respecto del IP, sobre la existencia de quejas relacionadas con la problemática que pudieran haber sido presentadas y sobre programas o actividades específicas que pudieran abordar el tema en cada una de las entidades federativas. En términos generales, las primeras solicitudes realizadas en noviembre de 2017 han tenido algún tipo de respuesta a lo largo del mes de enero de 2018. En la mayoría de los casos se indican, además, los artículos y leyes que enmarcan la respuesta enviada. Así, por ejemplo, uno de los artículos más citados por las respuestas recibidas es el 61 fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el artículo 134 de la misma disposición normativa y el artículo 135.

En términos generales, el análisis de contenido de las medidas adoptadas por las autoridades responsables se realizó contrastando los puntos recomendatorios de cada uno de los Instrumentos de Posiconamiento con las respuestas emitidas por cada una de ellas en el ámbito de su competencia. Ello permitió identificar tanto el grado como los alcances del cumplimiento. Para cumplir con las fechas estimadas de la investigación, se consideraron todas aquellas respuestas recibidas hasta el mes de marzo de 2018. Ello implicó que se analizaron, en total, 187 respuestas recibidas, de las cuales 50 fueron federales y 137 estatales. Cada uno de los oficios fue recibido en formato digital y se organizó una matriz de datos, donde se puede conocer la autoridad responsable (federal o estatal), la institución que responde, el número de oficio, la fecha de solicitud de información y respuesta y el tipo de respuesta generada. A su vez, todos los oficios solicitados y recibidos se compilaron en una carpeta llamada “medios de verificación” que figura en el anexo digital de la presente investigación.

Mediante una mirada de conjunto, las respuestas recibidas corresponden a cuatro grandes tipos: 1. Respuestas en las que se indica que el tema consultado no es de su competencia o área de trabajo (a su vez, en estos casos en algunas instituciones nos han indicado a quién sí le

correspondería); 2. Respuestas en las que solicitan más tiempo para atender adecuadamente el requerimiento de información y, por ende, una ampliación de plazos para entregarla; 3. Respuestas negativas en términos de no haber realizado ninguna acción al respecto y; 4. Respuestas positivas con mayor o menor nivel de detalle, según sea el caso. De hecho, en algunos casos se recibieron documentos adjuntos que contienen información muy precisa (aunque escueta) acerca de lo solicitado.

Como ya se indicó, además de las solicitudes de información y de intentar entablar un diálogo con las autoridades responsables mediante los portales oficiales de transparencia y rendición de cuentas, también se han consultado a personas servidoras públicas, actores de organizaciones de la sociedad civil y especialistas en cada una de las problemáticas involucradas en los IP. De hecho, no ha sido menor la búsqueda pormenorizada que se ha realizado de posibles respuestas por parte de la autoridad, provenientes de medios “ajenos” o externos a las propias instituciones. Es decir, el rastreo bibliográfico, las menciones en los medios de comunicación, la revisión de políticas públicas a través de información que brinda CONEVAL, por ejemplo, han devenido insumos fundamentales para complementar la información que han proporcionado las autoridades correspondiente.

Para finalizar este sub-apartado, es preciso mencionar algunos desafíos puntuales que se han presentado en el transcurso del trabajo de campo. En primer lugar, como se mencionó al inicio de este documento, es preciso recordar la desventaja inicial de comenzar un estudio sobre los alcances de los Instrumentos de Posicionamiento cuando éstos carecen de un efecto vinculante para las autoridades referidas en cada uno de ellos. En ese sentido, como se ha podido comprobar en muchas de las “respuestas formales” recibidas, las autoridades responsables no se sienten obligadas a resolver las problemáticas enunciadas en los IP en el menor tiempo posible ni mucho menos a proporcionar información al respecto, especialmente las correspondientes a las distintas entidades federativas del país. En segundo lugar, como se verá en la presentación de resultados, es sumamente divergente y heterogénea la calidad de las respuestas encontradas, no sólo en cuanto a las solicitudes de información sino también en cuanto a la evaluación general de las mismas: desde autoridades que se han comportado en estricto apego a los puntos recomendatorios, pasando por situaciones difusas y ambiguas, hasta llegar a casos en los que no se ha podido encontrar respuesta alguna. Sin embargo, el análisis de las respuestas encontradas (así como de las grandes ausencias), proporcionó importantes hallazgos que dan cuenta de lo que falta por recorrer en materia de ejecución de políticas públicas para la población comprendida por niñas, niños y adolescentes por un lado, y de transparencia y rendición de cuentas, por el otro.

6) DISEÑO METODOLÓGICO PARA LA EVALUACIÓN DE “IMPACTO” DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS AUTORIDADES ANTE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH

Una vez elaborada la evaluación de seguimiento a los IP y la evaluación de resultados de posibles respuestas de las autoridades responsables, se procedió a realizar la tercera etapa de la investigación, consistente evaluar el posible “impacto” de dichas medidas, ya sea en términos

de violación de los mismos derechos afectados o los de la posible repetición de argumentos. Para ello, se han considerado tres tipos de análisis que permitieron establecer la “situación actual” de la problemática planteada en cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento.

El primero es un análisis cuantitativo que intenta dar cuenta de cifras, estadísticas e indicadores cuantitativos y objetivos respecto de la situación de niñas, niños y adolescentes en la actualidad. Para ello las fuentes de información empleadas fueron diversas, desde encuestas y estadísticas oficiales, hasta datos obtenidos de medios de comunicación, recursos académicos y organizaciones de la sociedad civil.

El segundo es un análisis jurídico/institucional que da cuenta de los principales avances referidos a las distintas problemáticas en materia de marcos normativos, instancias institucionales y acciones programáticas de las entidades públicas que se ejecutaron en momentos posteriores a la publicación de los Instrumentos de Posicionamientos. Dicho análisis rastreó las vinculaciones entre los nueve documentos emitidos por la CNDH y los cambios globales en el marco normativo vigente en materia de niñas, niños y adolescentes. La técnica de investigación empleada fue la siguiente. En primer lugar, se estudiaron las normas que fundamentan lo señalado por los IP, y luego se examinaron las reformas en la legislación a partir de la emisión de los Instrumentos. Dicho acercamiento a los cambios normativos e institucionales se realizó a través de la revisión documental de las normas relevantes de distinto rango, federales y estatales.

El tercero es un análisis cualitativo, basado en la opinión de expertos y especialistas en la materia, en hallazgos encontrados en publicaciones científicas, en la opinión de miembros de las organizaciones de la sociedad civil y en la recepción que han tenido los medios de comunicación acerca de las problemáticas planteadas en los diversos IP. En el caso de los medios de comunicación y de los recursos académicos la estrategia metodológica se fragmentó en dos grandes ejes: la búsqueda y análisis de información respecto de los IP considerados en la investigación y un rastreo más general asociado al tema “niñas, niños y adolescentes y derechos humanos en México”.

El análisis referido a la difusión de los IP en los medios de comunicación involucra el estudio de las publicaciones realizadas en la mayoría de los principales periódicos de circulación nacional desde el año de emisión del documento hasta la actualidad. En el caso específico de la problemática “niñas, niños y adolescentes y derechos humanos en México” la búsqueda se realizó a través de los principales periódicos de circulación nacional durante el mismo periodo de estudio. Las notas seleccionadas en el análisis fueron aquellas que, de una u otra manera, remiten o hacen mención al IP correspondiente. Cada uno de estos artículos, tanto en el caso de la mención de los IP como en los casos en los que se aborda la problemática de la población objetivo, cumple con los requisitos mínimos a ser considerados en el seguimiento de cualquier análisis de medios de comunicación: ser claro, verificable, público y comparable.

Para evaluar el impacto de los Instrumentos de Posicionamiento en los medios de comunicación se optó por emplear una metodología mixta. Esto con el fin de conocer de manera cuantitativa

la frecuencia con la que se ha hecho referencia a estos documentos en las notas publicadas en medios de comunicación impresa, y de manera cualitativa para identificar la forma en la que se ha abordado el tema de niñas, niños y adolescentes en nuestro país.

En el caso de los recursos académicos, la búsqueda y análisis se realizó de una manera muy similar a la de los medios de comunicación: primero se identificaron aquellos documentos que hacían mención directa a los IP y, en un segundo momento, se identificaron los artículos que, de un modo u otro, trataban la problemática de niñas, niños y adolescentes y derechos humanos en México. La búsqueda de los artículos académicos se limitó a aquéllos publicados entre la fecha de emisión del IP y la actualidad. Para ello fueron consultadas tres bases de datos que son las que concentran las principales publicaciones de ciencias sociales (Academic Search Complete, Jstor y Scielo).

Mediante estas tres estrategias metodológicas se ha podido establecer un balance general de la situación actual de niñas, niños y adolescentes en cada una de las temáticas analizadas por los IP, tanto en términos de la violación de los mismos derechos como en cuanto a la repetición de argumentos.

7) FUENTES DE INFORMACIÓN

Las principales fuentes de información que se consideraron en el estudio fueron las siguientes:

1. Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes.
2. Legislación y marcos normativos en la materia, tanto a nivel federal como estatal, durante este mismo periodo.
3. Políticas públicas, programas y campañas relacionadas con la materia durante este mismo periodo de análisis, tanto a nivel federal como estatal.
4. Documentos emitidos por medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y expertos en el tema, relacionados con los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, durante el periodo 2001-2017.

Puede observarse que todas las fuentes de información utilizadas en la investigación se encuentran entre las sugeridas por Naciones Unidas para el estudio de derechos humanos (ACNUDH 2012):

Tabla 8. Fuentes de información empleadas en la investigación según clasificación de Naciones Unidas

Tipo de fuentes de información	Contenido
Datos basados en hechos	• Respuestas de autoridades a solicitudes de información. • Legislación nacional, estatal y tratados internacionales. • Informes de OSC sobre migración y derechos humanos. • Seguimiento de medios impresos y recursos académicos.

Tipo de fuentes de información	Contenido
Estadísticas socioeconómicas y administrativas	- Bases de datos de instituciones públicas (INEGI; CONEVAL; dependencias del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales, etc.) - Análisis longitudinal de presencia en medios impresos y recursos académicos.
Encuestas de opinión y percepción	Información proveniente de encuestas públicas acerca de las diversas temáticas relacionadas con niñas, niños y adolescentes.
Juicios de expertos	Entrevistas en profundidad a expertos y especialistas en el tema y miembros de las organizaciones de la sociedad civil.

FUENTE: elaboración propia con base en Ortega et al (2018).

Como se indica en la tabla anterior, las fuentes de información empleadas para la generación de indicadores contemplaron una estrategia metodológica mixta que no sólo permite analizar los datos de manera tanto cuantitativa como cualitativa sino también de modo transversal y longitudinal.

8) ACTORES INSTITUCIONALES INVOLUCRADOS

Dentro de la estrategia metodológica que se empleó para llevar a cabo la presente investigación (junto con la revisión de documentación, archivos hemerográficos y base de datos), figuró como central el reconocimiento, involucramiento e implementación de técnicas de recogida de información para abordar a *los diversos actores e informantes en cuestión*. En ese sentido, el principal ámbito de incumbencia es el constituido por las autoridades responsables hacia las cuales se encuentran dirigidos los Instrumentos de Posicionamiento.

Cabe recordar aquí que los Informes Especiales tienen un carácter más general y normativo en sus puntos recomendatorios (considerando, además, su carácter más académico) que las Recomendaciones Generales. Es por ello que, como se verá a lo largo de la investigación, allí aparecen muchas más instituciones y organismos de referencia. En consecuencia, los alcances de las propias recomendaciones aparecen y se despliegan con mayor vaguedad en sus dictaminaciones. Por su parte, las Recomendaciones Generales estarían más delimitadas a problemáticas puntuales y el carácter de los lineamientos a seguir presentarían alcances más concretos para las autoridades a las cuales van dirigidas.

La siguiente tabla muestra cada IP con sus respectivos destinatarios:

Tabla 9. IP en materia de niñas, niños y adolescentes y autoridades responsables a quienes van dirigidos

Recomendaciones generales	Dirigido a
Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos.	Gobernadores de las entidades federativas y Secretario de Educación Pública Federal.
Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA.	Gobernadores de las entidades federativas, Jefe de gobierno del Distrito Federal y Secretario de Educación Pública Federal.
Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos.	Secretario de Educación Pública, Gobernadores Constitucionales de los Estados de la República y Jefe de gobierno del D.F.
Informes Especiales	Información dirigida a:
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras” (2009).	Secretarios de Relaciones Exteriores, de Gobernación y de Seguridad Pública Federal; Procuradores Generales de la República, Justicia Militar y de Justicia de las entidades federativas; Gobernadores de las 31 entidades federativas; Jefe de gobierno del DF, Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales de Seguridad Pública del Distrito Federal y de las entidades federativas.
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como “Emo” (2009).	Secretarios de Gobernación, Seguridad Pública, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Desarrollo Social, Procurador General de la República, así como a los Gobernadores de las entidades federativas y al Jefe del Gobierno del Distrito Federal.
Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila (2011).	Secretaría de Economía y Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Gobierno del Estado de Coahuila.
Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional (2016).	Instituto Nacional de Migración; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas; Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia (2017).	Instituciones relacionadas con el tema que se acojan a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes; Instituciones de justicia; Organismos de Derechos Humanos.
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México (2017).	Secretaría de Gobernación; Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; Congreso de la Unión; Titulares de las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas; Gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Legislaturas de los estados y Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

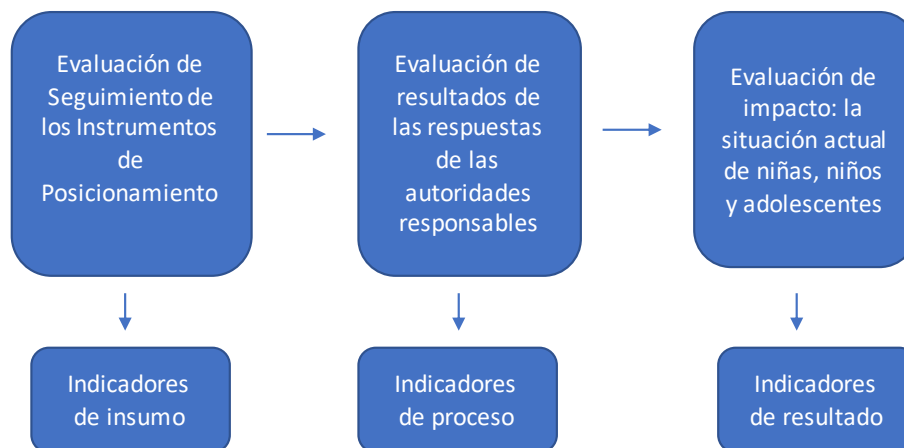
FUENTE: Elaboración propia en base <http://www.cndh.org.mx/>

9) SÍNTESIS DE LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN

Por las exigencias planteadas en el diseño metodológico de la investigación (triple evaluación de seguimiento, resultados e impacto), se decidió llevar a cabo una estrategia de carácter mixto que contemplara tanto un análisis cuantitativo como cualitativo de los datos recolectados durante el trabajo de campo. Esta estrategia de carácter mixto se aplicó en los tres tipos de evaluaciones. Es decir, tanto el análisis de los Instrumentos de Posicionamiento (evaluación de seguimiento) como el estudio de las respuestas de las autoridades a las recomendaciones emitida en los IP (evaluación de resultados) y el examen de la situación actual de niñas, niños y adolescentes en materia de derechos humanos (evaluación de impacto), se han realizado a través de un análisis cuantitativo y cualitativo de la información disponible.

A su vez, para las dos primeras evaluaciones (seguimiento y resultados) se han elaborado matrices de datos que (en ambos casos), contienen información acerca de posibles impactos en la problemática. Siguiendo la metodología sugerida por los diversos estudios que abordan la cuestión de la medición de los derechos humanos, el esquema metodológico propuesto para la presente investigación es el siguiente:

Figura 5. Esquema metodológico global del proyecto de investigación



FUENTE: Elaboración propia.

Tal como lo indica la figura anterior, cada una de las evaluaciones realizadas sirvió como un conjunto de indicadores de la evaluación siguiente. Es decir, la evaluación de impacto, que constituyó la tercera y última etapa del proceso de investigación cuenta con ciertos indicadores de resultado que se obtuvieron a partir de las dos evaluaciones anteriores: la evaluación de seguimiento que proporcionó los indicadores de insumos para la evaluación de impacto (los insumos provienen) y la evaluación de resultados que generó los indicadores de proceso.

VI. SÍNTESIS DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO

El presente estudio tuvo como objetivo realizar el seguimiento transversal de los siguientes nueve Instrumentos de Posicionamiento, emitidos durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes, con un total de 133 puntos recomendatorios:

1) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 5/2003 SOBRE EL CASO DE LA DISCRIMINACIÓN EN LAS ESCUELAS POR MOTIVOS RELIGIOSOS

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Secretaría Educación Pública Federal • Secretarías de Educación Pública Estatales • Gobernadores de las entidades federativas	• Derecho a la igualdad y no discriminación • Derecho a la educación • Derecho a la libertad de creencia y religiosa

Síntesis del IP	Recomendación General de 2003. Refiere a la situación de discriminación en las escuelas por motivos religiosos, a partir de casos vividos por alumnos y alumnas que profesan la religión Testigos de Jehová.
Puntos recomendatorios: 4 (cuatro)	1) Girar instrucción para que las autoridades se abstengan de sancionar a niñas, niños y adolescentes que profesan la religión Testigos de Jehová por no rendir honores a los símbolos patrios. 2) Elaborar una circular en la que se explique al personal docente de la ilegalidad de la sanción y las consecuentes responsabilidades administrativas. 3) Elaborar lineamientos dirigidos a las autoridades educativas en donde se establezca que la educación es el medio idóneo para transmitir a alumnas y alumnos, los valores de la democracia, la convivencia social y los derechos humanos, y comprender las diferencias entre los individuos, en específico, aquéllas que se generan por el ejercicio del derecho a la libertad de creencias religiosas. 4) Desarrollar lineamientos que complementen los planes y programas de estudio para inculcar a las y los alumnos el valor de la tolerancia y el respeto por la diferencia, incluyendo a niñas, niños y adolescentes Testigos de Jehová que no participan activamente de las ceremonias cívicas.

2) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 8/2004 SOBRE EL CASO DE LA DISCRIMINACIÓN EN LAS ESCUELAS A [PERSONAS] MENORES DE EDAD PORTADORES[AS] DE VIH O QUE PADECEN SIDA

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Secretaría Educación Pública Federal • Secretarías de Educación Pública Estatales • Gobernadores de las entidades federativas	• Derecho a la igualdad y no discriminación • Derecho a la educación • Derecho a la vida • Derecho a la identidad • Derecho a un trato digno • Derecho a la protección • Derecho a la confidencialidad y protección de datos personales • Derecho a una vida libre de violencia

Síntesis del IP	Recomendación General de 2004. Refiere a la situación de discriminación en las escuelas por motivos de salud, a partir de casos vividos por alumnas y alumnos portadores de VIH/SIDA.
Puntos recomendatorios 4 (cuatro)	1) Girar instrucciones para que las autoridades educativas se abstengan de expulsar, de separar de sus estudios o impedir la inscripción a los alumnos que viven con VIH o que padecen SIDA, y establezcan los mecanismos para garantizarles el derecho a la educación. 2) Girar instrucciones para que las autoridades educativas guarden la confidencialidad respecto de la condición de salud de las personas menores de edad portadoras del VIH o que padecen SIDA, y les brinden los apoyos necesarios para que puedan continuar con sus estudios y participar en las actividades escolares en condiciones de igualdad. 3) Implementar, de manera urgente y en coordinación con las autoridades de salud, programas de capacitación e información sobre VIH/SIDA para los servidores públicos que conforman el sistema educativo, cuyo objetivo sea combatir la ignorancia y desinformación en torno a la enfermedad, para evitar prácticas discriminatorias y violatorias a los derechos humanos de las personas menores de edad. 4) Realizar campañas pedagógicas de información dirigidas a niñas, niños y adolescentes, con el objeto de difundir el respeto a los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA, así como informar a los adolescentes, padres de familia y profesores sobre las formas de prevención del virus.

3) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 21/2014 SOBRE LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y SANCIÓN DE CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL EN CONTRA DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS EN CENTROS EDUCATIVOS

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Secretaría Educación Pública Federal • Gobernadores de las entidades federativas	• Derecho a la libertad • Derecho a la educación • Derecho a un trato digno • Derecho al bienestar físico y emocional • Derecho a la integridad personal • Derecho a una vida libre de violencia

Síntesis del IP	Recomendación General de 2014. Refiere a situaciones de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en centros escolares.
Puntos recomendatorios 9 (nueve)	1) Emitir directrices o guías que contengan los contenidos mínimos sobre las obligaciones de atención, prevención, investigación, sanción y reparación de casos de violencia sexual en centros escolares, que consideren de forma particular a las niñas y niños en situación de vulnerabilidad múltiple. 2) Instruir a todas aquellas personas que laboran en centros escolares, reciban capacitación sobre los lineamientos que deberán aplicar en el supuesto de que se suscite un caso de violencia sexual escolar. 3) Asegurar que las instalaciones de los centros educativos sean adecuadas para que las niñas y los niños puedan ejercer de forma sana y segura su derecho a la educación al interior de las mismas y, asimismo, se gestione la instalación de cámaras de video en puntos estratégicos de los planteles educativos públicos y privados. 4) Constituir lineamientos de evaluación, ingreso y permanencia del personal docente, para que cuenten con aptitudes y capacidades adecuadas para el trato con las niñas y los niños.

	5) Vigilar en todo momento que las actuaciones por parte de los particulares que prestan servicios educativos en el Distrito Federal se apeguen a lo dispuesto en la Ley General de Educación, y en caso de que se observe un inadecuado seguimiento a los casos de violencia escolar, en especial de violencia sexual, se apliquen a dichos centros escolares las sanciones correspondientes. 6) Generar políticas públicas integrales y lineamientos de prevención, investigación, sanción y atención de casos de violencia sexual en centros escolares, así como protocolos de actuación en dichos supuestos. 7) Presentar iniciativas de ley necesarias para que se ajusten las legislaciones penales de las entidades federativas y del Distrito Federal a la gravedad de los delitos de violencia sexual por parte de servidores públicos en contra de niñas y niños, que estén tipificadas como graves e imprescriptibles y se prevean medidas de protección para niñas y niños víctimas de delitos que impliquen violencia sexual. 8) Contemplar medidas de salvaguarda en todas las leyes para la protección de niñas y niños de la totalidad de entidades federativas del país. 9) Mecanismos para atender de manera inmediata los casos de violencia sexual reportados dentro los centros educativos, de forma tal que estos cuenten con las características expuestas en la Recomendación General.

4) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE LAS PANDILLAS DELICTIVAS TRANSNACIONALES CONOCIDAS COMO “MARAS”

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Estado mexicano • Instituciones de Seguridad Pública Federales y Estatales • Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional • Instituto Nacional de Migración	• Derecho a la seguridad física • Derecho a la igualdad y a la no discriminación • Derecho al debido proceso • Derecho al bienestar físico y emocional • Derecho a la identidad

Síntesis del IP	Informe Especial de 2008. Refiere al fenómeno delictivo de las pandillas conocidas como “Maras” y su vinculación con distintas expresiones de delincuencia organizada, como el narcotráfico, el tráfico de migrantes y la trata de personas.
Puntos recomendatorios 8 (ocho)	1) Consolidar los esquemas de cooperación regional firmados por México con Estados Unidos de América, El Salvador, Guatemala y Honduras, que permita enfrentar conjuntamente este problema sin afectar a los derechos humanos. 2) Realizar acciones que atiendan, por un lado, las causas, y por otro lado los efectos que genera el citado fenómeno social. 3) Diseñar programas estratégicos que permitan unificar criterios mediante la cooperación y la ayuda coordinada de estos países. 4) Evitar por todos los medios legales posibles la impunidad de quienes actúen contra la ley, además de establecer prácticas de cooperación internacional en materia de protección de testigos y víctimas del delito como instrumentos importantes para combatir la delincuencia organizada transnacional. 5) Diseñar programas y planes de trabajo tanto a nivel nacional como regional, con un enfoque de prevención del delito y de la promoción de una cultura de la legalidad. 6) Crear una base de datos compartida en materia de identificación de la incidencia delictiva de las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”.

	7) Proyectar y actualizar permanentemente, por parte de las autoridades policiales municipales, estatales y federales, así como de migración, militares y de inteligencia, un mapa virtual de incidencias en el que se ubique las áreas específicas de la actividad delictiva realizada por integrantes de la mara. 8) Brindar capacitación especializada a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno encargados del combate contra las pandillas delictivas transnacionales, a efecto de que estén en posibilidad de realizar una correcta investigación, persecución y valoración de la gravedad de las conductas antijurídicas desplegadas.

5) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL GRUPO JUVENIL CONOCIDO COMO EMO

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Secretaría de Gobernación • Secretaría de Educación Pública • Secretaría de Trabajo y Previsión Social • Secretaría de Desarrollo Social • Procuraduría General de la República • Gobernadores de las entidades federativas • Instituto Nacional de la Juventud	• Derecho a la identidad • Derecho a la libertad de expresión • Derecho a la integridad personal • Derecho a la igualdad y a la no discriminación • Derecho de asociación y reunión

Síntesis del IP	Informe Especial de 2009. Refiere a la violencia hacia el grupo juvenil “Emo” y la transgresión a sus derechos humanos, tanto de parte de la sociedad, como de las autoridades, medios de comunicación y otros grupos juveniles.
Puntos recomendatorios 4 (cuatro)	1) Elaborar campañas que enfatizen el respeto a la diversidad, dirigidas tanto a la sociedad en general como en el interior de las dependencias y entidades de gobierno. También se solicita que, en dicho diseño, se considere y se cuente con la participación de los jóvenes, a fin de escuchar sus opiniones. 2) Diseñar y aplicar, en su respectivo ámbito de competencia, políticas públicas específicas dirigidas a los jóvenes a fin de que se contribuya al mejoramiento de su nivel de vida, educación y salud, así como a la construcción y operación de espacios físicos adecuados para su sano esparcimiento. 3) Incluir en los planes de estudio, los temas relativos a la discriminación, formas en que se manifiesta, mecanismos para erradicarla e instituciones encargadas de proteger y defender la igualdad de las personas considerando, además, que las y los jóvenes son titulares de derechos humanos y obligaciones. 4) Capacitar a los cuerpos de seguridad pública y al personal del ministerio público sobre el trato hacia las y los jóvenes para evitar conductas discriminatorias dirigidas a los integrantes de los diversos grupos juveniles, quienes son agredidos por su apariencia.

6) INFORME ESPECIAL SOBRE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE EN LA ZONA CARBONÍFERA DEL ESTADO DE COAHUILA

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Secretaría de Economía • Secretaría de Trabajo y Previsión Social • Gobierno del Estado de Coahuila	• Derecho a la legalidad • Derecho a la seguridad jurídica • Derecho a la integridad física • Derecho a la vida • Derecho al trabajo digno • Derecho a no trabajar de niñas, niños y adolescentes

Síntesis del IP	Informe Especial de 2011. Refiere a las condiciones laborales en que viven las y los trabajadores que se dedican a la extracción de carbón en el estado de Coahuila: falta de seguridad e higiene, siniestros y accidentes fatales.
Puntos recomendatorios 24 (veinticuatro)	1) Realizar inspecciones de manera periódica respecto de las condiciones de seguridad de las minas. 2) Proporcionar los recursos materiales, económicos y humanos suficientes, para que se realicen visitas de inspección al total de empresas que tengan una concesión minera. 3) Fortalecer los procedimientos relativos al servicio civil de carrera para la contratación y selección del personal, tomando en consideración el perfil y necesidades del puesto, formación, capacitación, adiestramiento y evaluación para garantizar la adecuada aplicación de la ley. 4) Contar con personal suficiente y evaluar el perfil de conocimientos en materia de derechos humanos de los inspectores para garantizar el cumplimiento de los lineamientos que la Ley Minera impone a las empresas que cuenten con una concesión. 5) Generar un registro en la zona carbonífera de Coahuila de las minas de carbón que están en operación para que puedan ser objeto de supervisión. 6) Seguir fortaleciendo el sistema de intercambio de información con la STPS, para detectar los riesgos de seguridad ocurridos en los lotes mineros. 7) Continuar con el ejercicio de suspender provisional o totalmente las obras y trabajos en las minas ante una situación de peligro o daño inminente. 8) Diseñar y aplicar un programa de certificación que garantice que el carbón que es objeto de transacción comercial fue obtenido en observancia de la legislación en materia de seguridad e higiene y se impulsen modificaciones a la Ley de Sociedades Cooperativas para que los tres niveles de gobierno apoyen su funcionamiento. 9) Asegurar que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, asesore, oriente y represente jurídicamente a los trabajadores y a sus beneficiarios para que éstos obtengan las debidas indemnizaciones e implementar mecanismos para velar por el restablecimiento de la condición física y psicológica de los afectados, a través del apoyo psicológico, médico y de rehabilitación necesario, con las instancias de salud correspondientes. 10) Incrementar las visitas de inspección para verificar las condiciones de seguridad e higiene de las minas de carbón. 11) Impulsar modificaciones legislativas para actualizar la materia de seguridad e higiene, de modo que se tipifiquen delitos laborales por incumplimiento de los patrones a la legislación correspondiente, cuando se ponga en riesgo la seguridad de los trabajadores, se emplee a personas menores de edad o a mujeres en gestación o en periodo de lactancia, y se ajusten las competencias, facultades y capacidades en materia de inspección y de colaboración entre los diversos ámbitos de gobierno para llevar a cabo tales tareas. 12) Desarrollar estudios y consultas técnicas que permitan ajustar la normatividad en materia de seguridad a la realidad en que operan las minas de carbón artesanales para que cumplan con mínimos de seguridad a los que esté condicionada la posibilidad misma de que operen.

	13) Diseñar e implementar una política de difusión masiva de los derechos laborales que asisten a los trabajadores de la zona carbonífera de Coahuila y en el resto del país, a la vez que se posibilite la formulación de denuncias por prácticas contrarias a la seguridad e higiene en sus centros de trabajo, mismas que deberán ser atendidas por las autoridades competentes. 14) Garantizar que una vez detectada una situación que ponga en peligro la vida o seguridad de los trabajadores, se inicie el procedimiento previsto en el artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo, situación de la que debe informar a la Secretaría de Economía para que, en su caso, clausuren provisionalmente las minas que pongan en riesgo la vida y seguridad de los trabajadores y se le dé el seguimiento debido. 15) Evaluar en forma periódica el perfil del personal responsable de realizar las visitas de verificación, así como los conocimientos de los inspectores en materia de derechos humanos y de condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo mineros. 16) Promover acciones para que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo aumente su plantilla a fin de que se integre con el personal suficiente que pueda atender de manera inmediata, completa e integral a la industria de la minería del carbón. 17) Implementar acciones y medidas destinadas a integrar debidamente el Directorio Nacional de Empresas, para detectar de manera oportuna nuevos centros de trabajo y estar en posibilidad de realizar las visitas de inspección y prevenir futuros siniestros. 18) Realizar las acciones correspondientes para promover que el Ejecutivo Federal impulse ante el Senado de la República la ratificación del convenio 176 de la OIT en materia de seguridad e higiene, para así poder contar con una política nacional que atienda eficazmente las problemáticas descritas en este Informe. 19) Diseñar y aplicar un programa de certificación que garantice que el carbón, que es objeto de transacción comercial, fue obtenido en observancia de la legislación en materia de seguridad e higiene. 20) Atraer estudios científicos recientes y la tecnología necesaria a fin de determinar la forma más eficiente y segura de rescatar los restos de los cuerpos que permanecen al interior de la mina Pasta de Conchos. 21) Impulsar la celebración de convenios con la Federación para realizar inspecciones de manera periódica respecto a las condiciones de seguridad e higiene de las minas, actividad en que debe coordinarse con la STPS. 22) Realizar acciones para fomentar la creación de sociedades cooperativas entre los habitantes de la zona carbonífera, a fin de regularizar la minería estatal. 23) Tomar medidas para evitar la deserción en todos los niveles educativos y apoyar la creación de centros educativos de nivel medio y superior en la zona carbonífera. 24) Fomentar la diversificación de actividades productivas, a fin de que se creen otras alternativas de trabajo, bien remuneradas, para los habitantes de la zona carbonífera.

7) INFORME SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CENTROAMERICANOS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL NO ACOMPAÑADOS EN SU TRÁNSITO POR MÉXICO, Y CON NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Instituto Nacional de Migración • Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados • Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes • Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia • Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de las entidades federativas	• Derecho al debido proceso • Derecho al bienestar físico y emocional • Derecho a la protección • Derecho al interés superior de la niñez

Síntesis del IP	Informe Especial de 2016. Refiere a la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional, no acompañados, en su tránsito por México y con necesidades de protección internacional.
Puntos recomendatorios 33 (treinta y tres)	1) Instruir a todo el personal de ese Instituto para que realicen las acciones material y humanamente posibles para evitar que NNACM que se encuentren a su disposición permanezcan en un recinto migratorio y sean canalizados y trasladados de manera inmediata a los Sistemas DIF correspondientes. 2) Dar seguimiento, de manera documentada, a las necesidades especiales de protección que presenten los NNACMNA durante su estancia en los Centros de Asistencia Social. 3) Establecer claramente y de conformidad con la legislación nacional e internacional de protección de los derechos de la niñez los requisitos y el perfil que deben cumplir los servidores públicos que tendrán contacto con NNACMNA. 4) Elaborar un protocolo donde se establezca de manera precisa el procedimiento que se aplicará a NNACMNA, desde el momento de su detención, incluyendo el seguimiento de asistencia durante su alojamiento en los CAS, hasta la determinación de su situación jurídica migratoria, considerando prioritario el ISN. 5) Realizar los acuerdos interinstitucionales con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para que NNACMNA que estén sujetos a un procedimiento administrativo migratorio, cuenten con la asesoría y representación en coadyuvancia que prevé la LGDNNA. 6) Girar instrucciones a todo el personal del INM que tiene contacto con NNACMNA para que informen de manera documentada, clara y precisa sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado al que pueden tener derecho, debiendo abstenerse de prejuzgar los motivos de la solicitud o desalentarlos a presentarla, notificando a la COMAR en el plazo de 72 horas previsto en el artículo 16, fracción II, del RLSRYPC. 7) Instruir a los servidores públicos encargados de ejecutar el retorno asistido de NNACMNA respecto de los mecanismos y acciones que deberán realizar, debiendo indicar el tipo de transporte que se utilizará, el horario de arribo al país de origen y las autoridades que los recibirán. 8) Revisar de manera conjunta con el SNDIF la figura del OPI y su adscripción, a efecto de valorar la pertinencia de la misma para garantizar la protección integral de los derechos humanos de NNACMNA, y generar los cambios legislativos o reglamentarios para que esto proceda. 9) Promover una propuesta de reforma a la Ley de Migración, su Reglamento, al Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, así como a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para que con independencia de que todas las autoridades deben velar por el Interés Superior de la Niñez, sea personal adscrito a las Procuradurías de Protección quienes realicen la determinación del ISN, siguiendo los lineamientos que para tal efecto emita la PFPNNA. 10) Articular acciones con el SNDIF, para permitir el acceso a la información contenida en la base de datos de las NNACMNA, con la finalidad que dicha información sea considerada para establecer las acciones a seguir en la asistencia y protección integral de dicho grupo en situación de vulnerabilidad. 11) Solicitar a los representantes del Estado mexicano en la Conferencia Regional de Migración, la necesidad de exhortar a los países del TNAC para que de manera conjunta se realice una campaña de concientización sobre los derechos humanos de NNACMNA y los peligros que corren al transitar de manera irregular por esos países y México. 12) Coordinar y articular acciones entre las diversas dependencias federales, estatales y municipales para la formulación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas encaminadas a la protección de los derechos de NNACMNA. 13) Efectuar el análisis sobre la inversión pública que anualmente se pueda prever y que se requiere para aumentar la capacidad de los CAS que albergan y brindan atención integral a NNACMNA.

	14) Realizar acciones de formación y capacitación sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos de NNACMNA, así como del procedimiento administrativo migratorio y el reconocimiento de la condición de refugiado a los servidores públicos involucrados en la atención de NNACMNA, debiendo emitir los lineamientos respectivos para tales efectos. 15) Habilitar los espacios necesarios y adecuados para el alojamiento de NNACMNA en los CAS públicos a nivel federal, estatal y municipal, o privados que hayan sido debidamente certificados por las Procuradurías de Protección Federal y de las entidades federativas. 16) Elaborar un protocolo dirigido a los servidores públicos de los Sistemas DIF que tengan contacto con NNACMNA provenientes del TNAC, en el que se prevea la atención que se debe brindar a este grupo de población atendiendo la situación de cada persona y sus países de origen. 17) Articular acciones con el INM que permitan acceder a la información contenida en la base de datos de NNACMNA, para que bajo una perspectiva de derechos humanos sea considerada para establecer todas aquellas acciones, que contribuyan a brindar una eficiente y adecuada protección integral de los mismos. 18) Elaborar un diagnóstico de todos los CAS públicos y privados que existen en el país, con el objeto de conocer cuáles son aquellos que cuentan con las condiciones necesarias para alojar NNACMNA, información que deberá hacerse pública y del conocimiento de las autoridades involucradas en la atención de la niñez migrante. 19) Emitir los lineamientos a seguir para la determinación del ISN de las NNACMNA, mismos que serán la base a considerar por las Procuradurías de Protección, que en cada caso en concreto resuelvan sobre el ISN. 20) Determinar el interés superior de NNACMNA para garantizar la protección y restitución integral de los derechos de ese colectivo vulnerable. Las Procuradurías de Protección de cada Entidad federativa deberán celebrar un convenio con la PFPNNA en el que se establezca un procedimiento único y homogéneo que dé certeza sobre la forma en que se determinará su interés superior, siguiendo los lineamientos que previamente emita la PFPNNA. 21) Designar personal para brindar acompañamiento, asistencia y representación en coadyuvancia a las NNACMNA durante cualquier procedimiento tanto migratorio como jurídico, y que cuenten con la certificación que emite el SNDIF. 22) Capacitar y certificar en derechos humanos de la niñez migrante al personal que brinde acompañamiento y protección, además de que el perfil profesional sea de trabajo social, psicología o carreras afines. 23) Vigilar el respeto del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso de las NNACMNA durante la sustanciación de los procedimientos administrativos migratorios, del reconocimiento de la condición de refugiado o bien, de aquellos jurisdiccionales que se inicien con motivo de la representación en coadyuvancia que brindan esas Procuradurías. 24) Establecer lineamientos y requisitos para la designación de tutores que velen por el bienestar e ISN de las NNACMNA. 25) Supervisar cuáles son los CAS que cuentan con las condiciones necesarias para alojar a las NNACMNA, con la finalidad de inscribirlos en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social previsto en el artículo 112 de la LGDNNA. 26) Mantener de manera documentada la continua supervisión de los CAS que albergan NNACMNA. 27) Contar con servidores públicos que fungirán como autoridad de primer contacto con las NNACMNA, quienes serán los enlaces con las instancias locales y federales; o bien que exista al menos un representante de la Procuraduría de Protección Estatal en cada uno de sus municipios para lograr una mayor eficacia en la protección y restitución de los derechos de las NNACMNA. 28) Priorizar los casos de NNACMNA, en tanto que también brindarán orientación de manera integral respecto de sus derechos. 29) Garantizar que las NNACMNA solicitantes del RCR bajo ninguna circunstancia se encuentren alojados en un recinto migratorio, debiendo en todo caso coadyuvar con el Instituto para su canalización a los Sistemas DIF.

	30) Especializar a los servidores públicos para detectar y atender las necesidades de protección que de forma particular requiere cada solicitante, las realicen de manera directa y personal, en un lugar diferente a los recintos migratorios y adecuado para la realización de la misma que de confianza y seguridad a los solicitantes. 31) Dar seguimiento a las necesidades especiales de protección que presenten durante su estancia en los mismos. 32) Explorar alternativas de alojamiento para NNACMNA reconocidos como refugiados o a quienes se les otorgó protección complementaria, hasta en tanto cumplan 18 años, como pudiera ser la familia de acogida. 33) Realizar acciones necesarias para incrementar su presencia en el país, con el objeto de que pueda recibir un mayor número de solicitudes del RCR, para ello deberá contar con el personal suficiente y capacitado.

8) INFORME ESPECIAL ADOLESCENTES: VULNERABILIDAD Y VIOLENCIA

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Instituciones responsables o vinculadas con la problemática en diferentes ámbitos y niveles de gobierno (salud, educación, trabajo, deporte, cultura, protección, seguridad, justicia).	• Derecho a la protección • Derecho al desarrollo • Derecho a la supervivencia • Derecho a la igualdad y a la no discriminación • Derecho a una vida libre de violencia • Derecho a la integridad personal • Derecho a la vida

Síntesis del IP	Informe Especial de 2017. Refiere a las condiciones de vulnerabilidad y riesgo en jóvenes encarcelados, así como a la vulneración de sus derechos en las detenciones.
Puntos recomendatorios 16 (dieciséis)	1) Diseñar y ejecutar programas para cumplir con las disposiciones que establece la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. 2) Mejorar la cobertura y calidad de la atención que brindan las instituciones de protección a la infancia. 3) Dotar de los recursos materiales y humanos necesarios para que el Sistema Nacional de Protección de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, pueda operar, como está previsto en la ley, como el instrumento general de la garantía del cumplimiento de los derechos. 4) Mejorar la cobertura y la calidad de los programas de atención a la violencia intrafamiliar y de género, tomando especialmente en cuenta a las niñas, niños y adolescentes víctimas de este tipo de violencia. También deberán crearse esta clase de programas para niñas, niños y adolescentes indígenas. 5) Crear programas especializados de atención para las niñas, niños y adolescentes que viven con adultos que tienen problemas de abuso de sustancias. 6) Crear programas de atención integral especializada para las niñas, niños y adolescentes que tengan a su padre y/o a su madre en prisión. 7) Mejorar la cobertura y la calidad de los programas de atención integral especializada para las niñas, niños y adolescentes con problemas de abuso de sustancias. Estos programas deberán contar con enfoques especializados desde una perspectiva de género, para atender a las mujeres, y también con enfoques especializados para atender a los y las adolescentes indígenas. 8) Crear programas específicos en el ámbito educativo para: a) dotar al personal escolar de las competencias y habilidades que les permitan identificar y dar atención a las niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas de violencia; b) reducir los niveles de violencia en el ámbito escolar; c) dotar de habilidades a alumnos y maestros para la mediación y la resolución pacífica de conflictos; d) brindar atención especializada a las niñas, niños y adolescentes con problemas de conducta y de violencia, y e) diseñar programas que prevengan y eviten la deserción escolar.

	9) Efectuar una revisión a fondo de las políticas salariales en el país para asegurar que, cualquier persona que desempeñe un trabajo, pueda vivir dignamente. 10) Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud y crear programas de atención integral especializada para las víctimas directas e indirectas de la violencia, incluyendo la salud mental. 11) Efectuar cambios para asegurar que ningún integrante de fuerzas policiales (municipales, estatales o federales), militares, marinos o personal de las agencias de investigación o de procuración de justicia, inflija malos tratos, tortura o penas crueles, inhumanas y degradantes a las y los adolescentes presuntamente infractores. 12) Diseñar y poner en práctica programas que promuevan la participación de los y las adolescentes y los jóvenes en la solución de los problemas que atañen y preocupan a su comunidad, con un enfoque que privilegie la cohesión y la inclusión social. 13) Diseñar y poner en práctica programas que promuevan la participación de los adultos en la solución de los problemas que atañen y preocupan a los y las adolescentes y jóvenes de su comunidad. 14) Replicar recomendaciones a instituciones de justicia con base en la Procuraduría General de EEUU, y del Informe de la Fundación MacArthur sobre los sistemas de justicia juveniles norteamericanos. 15) Supervisar los centros de detención a fin de impedir toda forma de malos tratos, tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes. 16) Llevar cursos, talleres, actividades artísticas, culturales y deportivas, a fin de enriquecer su formación y asegurar que cuenten con los conocimientos y las herramientas que les permitan mantener el contacto con sus comunidades y reincorporarse a la sociedad como ciudadanos responsables y respetuosos de las leyes y de las normas que rigen la convivencia social.

9) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y FOSAS CLANDESTINAS EN MÉXICO

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Congreso de la Unión • Secretaría de Gobernación • Gobernadores de las entidades federativas	• Derecho a la vida • Derecho a la libertad

Síntesis del IP	Recomendación General de 2017. Refiere a las desapariciones forzadas presentes en el país como una de las violaciones más flagrantes de derechos humanos, resaltando el débil sistema de justicia, la falta de cifras oficiales y la débil legislación al respecto.
Puntos recomendatorios 20 (veinte)	1) Expedir a la brevedad la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de desapariciones forzadas. 2) Aceptar la competencia del Comité para la desaparición forzada de la ONU. 3) Sistematizar, compulsar y depurar los datos que sobre personas desaparecidas existen en el Registro Nacional de Datos sobre Personas Extraviadas o Desaparecidas. 4) Instrumentar acciones que permitan operar de manera efectiva, con criterios unificados y con la información de las 32 entidades federativas, el Registro Administrativo de Detenciones a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 5) Articular procesos y acciones en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas, con las autoridades de las entidades federativas, municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, propiciando la participación de organizaciones de la sociedad civil y familiares de víctimas desaparecidas.

	6) Implementar por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las acciones que resulten necesarias para que se establezca en cada Entidad federativa del país áreas especializadas conformadas por policías capacitados en la especialización, búsqueda y localización de personas desaparecidas. 7) Establecer políticas públicas de seguridad pública que incidan en la protección de los familiares de las víctimas de desaparición. 8) Fortalecer las estrategias que permitan recuperar la seguridad ciudadana y generar condiciones que eviten la desaparición de personas, particularmente en las regiones donde se ha acentuado este flagelo. 9) Elaborar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, programas específicos de prevención del delito. 10) Fortalecer mecanismos de participación ciudadana en cada una de las entidades federativas del país, a efecto de escuchar a la población y atender problemáticas relacionadas al tema de seguridad pública, particularmente en los municipios de mayor incidencia delictiva. 11) Implementar en cada ejercicio presupuestal programas que impulsen el desarrollo de políticas públicas de empleo, salud, vivienda, educación, seguridad y de desarrollo sustentable, en aquellas regiones con alto rezago económico, social y educativo. 12) Promover la creación de políticas públicas tendientes a la protección de los familiares directos de las personas desaparecidas que dependían económicamente de la víctima. 13) Implementar acciones tendientes a garantizar el desarrollo integral y una vida digna de las niñas, niños y adolescentes, principalmente aquellas que eviten la deserción escolar, sobre todo, en aquellas regiones del país de alto grado de marginación económica y social, altos índices de delincuencia e inseguridad y desplazamiento forzado interno. 14) Instrumentar acciones necesarias a fin de que los servidores públicos proporcionen en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por los Organismos Públicos de Protección de los Derechos Humanos, y permitir, sin demora, el acceso a toda la documentación que resulte necesaria para el desempeño de las atribuciones que constitucional y legalmente tienen encomendadas. 15) Facilitar la inclusión en el Registro Nacional de Víctimas de aquellas víctimas del orden común en cuyas entidades federativas no se encuentre en operación la comisión local de atención a víctimas o funcionando ésta, no opere 15/35 fondo de ayuda, asistencia y reparación integral o carezca de fondos, a fin de dar cumplimiento a las medidas de ayuda, asistencia, compensación y reparación en los términos establecidos en la Ley General de Víctimas. 16) Instrumentar un Plan Especial de Reparación del Daño, en sus dimensiones individual y colectiva, que comprenda aquellas víctimas de los hechos ocurridos durante el periodo conocido como Guerra Sucia, las víctimas a que se refiere la Recomendación 26/2001. 17) Diseñar un programa de medios encaminado a difundir los apoyos y servicios que esa instancia gubernamental ofrece a las víctimas indirectas de algún delito de desaparición de personas, incluida la desaparición forzada, con el objeto de que, como medida para reducir en lo posible los estragos económicos, físicos y psicológicos que sufren personas, puedan enterarse y acceder a tales beneficios en los términos establecidos en la Ley de la materia. 18) Garantizar una asesoría y representación eficaz a las víctimas de algún delito de desaparición de personas, incluyendo el de desaparición forzada, desde la presentación de la denuncia, hasta la culminación del proceso penal. 19) Instrumentar medidas necesarias para ampliar la instalación de delegaciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en las entidades federativas que no cuenten con una, principalmente en aquellas cuyo índice delictivo y de víctimas se ha visto acrecentado los últimos años. 20) Insistir ante los gobiernos de los Estados en la instalación urgente y el funcionamiento eficiente de su Comisión Ejecutiva estatal, Registro de Víctimas, Fondo de Atención y Reparación Integral, así como asesoría jurídica, con el objeto de garantizar los derechos de las víctimas de delitos del fuero común y de violaciones.

VII. SÍNTESIS DE RESULTADOS: SEMÁFOROS, ÍNDICES Y ANÁLISIS CUALITATIVO DE HALLAZGOS

Como se especificó en el apartado metodológico, para identificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas en los Instrumentos de Posicionamiento, se diseñó un semáforo a través del cual se realizó el cruce de cada uno de los puntos recomendatorios con las acciones emprendidas por cada autoridad. Con el fin de ofrecer una síntesis del análisis de seguimiento a los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes durante el periodo 2001-2017, a continuación se presentan:

- Resultados generales de la evaluación de las respuestas de las autoridades a través de los tres semáforos de cumplimiento.
- Cálculos de los índices de cumplimiento (A y B).
- Síntesis cualitativa de los hallazgos encontrados en cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento.

1) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 5/2003 SOBRE EL CASO DE LA DISCRIMINACIÓN EN LAS ESCUELAS POR MOTIVOS RELIGIOSOS

Este IP dirigió cuatro puntos recomendatorios a una institución de nivel federal (Secretaría de Educación Pública) y a dos instituciones de nivel estatal en todas las entidades federativas (Secretarías Estatales de Educación Pública y Gobernadores). A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 10. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos

Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

- Cumplimiento o aceptación:* las autoridades responsables cumplieron los cuatro puntos recomendatorios emitidos en el IP.
- Grado:* según la información obtenida se puede concluir que las autoridades cumplieron con 100 % de las recomendaciones emitidas, por lo que se considera que su nivel de cumplimiento, en términos cuantitativos, es alto.

3. *Alcances*: las autoridades han cumplido de modo muy satisfactorio con cada uno de los puntos recomendatorios, ya que han posicionado en la agenda pública el tema de la convivencia escolar, el respeto a la diversidad (incluyendo la religiosa), la tolerancia y la integración. Para ello, además de generar circulares que establecen en la estructura educativa el modo de operar que debe asumirse ante la presencia de alumnas y alumnos Testigos de Jehová que no participen de las ceremonias cívicas, también se han desarrollado políticas públicas que transversalizan los aspectos de convivencia, respecto a la diversidad, inclusión y no discriminación, ya sea en la reforma educativa, el currículo de la educación básica así como en programas particulares (como el Programa Nacional de Convivencia Escolar), que se implementan en todo el sistema educativo, con materiales específicos que abordan esas temáticas, desde un enfoque de protección y garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes. Mediante cada una de dichas acciones se esperaría promover la no discriminación por motivos religiosos en los diversos centros educativos del país.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información realizadas, el resultado general del semáforo de cumplimiento del Instrumento fue el siguiente:

Tabla 11. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad. Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	100 %	0 %	0 %	0 %
Estatad	63 %	19 %	6 %	13 %
Promedio general	81.5 %	9.5 %	3 %	6.5 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

Como puede apreciarse en el segundo semáforo, el Gobierno Federal ha proporcionado un mayor porcentaje de respuestas satisfactorias que los respectivos Gobiernos Estatales, aunque cabe señalar que estos últimos han tenido un buen nivel de respuesta respecto de este IP. La Secretaría de Educación Pública no sólo respondió todo lo consultado vía plataforma de transparencia, sino también en los correos enviados a sus áreas. Asimismo, otras instancias federales, como CONAPRED, describieron ampliamente lo realizado para abordar estas temáticas. De allí que el nivel de respuesta en el ámbito federal sea de 100 %. En el ámbito estatal, en cambio, 20 entidades federativas han dado respuestas satisfactorias; seis entidades han proporcionado respuestas incompletas, ya que si bien responden algunos temas, la respuesta ampliada no puede descargarse de las plataformas de internet; dos han rechazado la solicitud de información por concluir que el tema no es de su incumbencia aunque señalan a quien consultar (Morelos y Querétaro), y cuatro no han dado respuesta alguna, tres de ellas porque no pudo enviárseles la solicitud dado que había problemas con sus páginas de transparencia al momento de realizar los pedidos: Baja California,

Estado de México y Nayarit.³³ Finalmente, en un solo caso no se emitió respuesta a la solicitud realizada (Aguascalientes). Llama la atención el caso de Guerrero, que respondió explícitamente no haber realizado acción alguna en la materia. También es interesante el caso de Michoacán, donde se ha admitido la recepción de 10 quejas desde 2002 hasta la fecha, relacionadas con discriminación en escuelas por motivos religiosos (véase la tabla 12).

Si se analiza el semáforo por recomendación, se observa que las cuatro han sido respondidas de manera satisfactoria, especialmente por parte de la Secretaría de Educación Pública y de las respectivas Secretarías estatales. Además, la propia Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová señala haber acompañado el trabajo de difusión de estas instancias repartiendo no sólo la Recomendación General publicada por la CNDH, sino también las circulares emitidas por dichas Secretarías, para asegurarse que los Centros Educativos tuvieran cabal conocimiento de las conclusiones definidas y los procedimientos establecidos.

Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatal	ICA General	Federal	Estatal	ICB General
					

Síntesis cualitativa de las respuestas de la autoridad.

“Un informe o una circular no queda en nada si no hay una suma de voluntades”.

La Recomendación General Número 5/2003 dirigió cuatro puntos recomendatorios a una institución de nivel federal (Secretaría de Educación Pública) y a dos instituciones de nivel estatal en todas las entidades federativas (Secretarías Estatales de Educación Pública y Gobernadores). En lo que refiere a las respuestas de las autoridades, se podría plantear la presencia de un cumplimiento a nivel alto, puesto que se consiguió información que da soporte a la atención de todos ellos.

Los puntos recomendatorios se consideran tres de carácter operativo y otro programático, puesto que buscan la elaboración de circulares, la creación de procesos y procedimientos informativos y de programas preventivos, para evitar que se sigan generando prácticas discriminatorias por parte de las autoridades educativas hacia las niñas y niños Testigos de Jehová o que profesan otras religiones. El hecho que se haya dado curso a todas las recomendaciones, ya sea a las acciones burocráticas más concretas (emisión de circulares), así como a los procedimientos y políticas públicas, demuestra que el IP ayudó al posicionamiento del tema en la agenda pública y a su abordaje en las diversas instituciones educativas, tanto federales como estatales.

³³ En estos casos se intentó contactar a las autoridades vía correo electrónico y de manera telefónica, y tampoco se ha obtenido respuesta alguna.

Tabla 12. Semáforo de cumplimiento por tipo de recomendación. Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
1	Girar instrucción para que las autoridades se abstengan de sancionar a niñas, niños y adolescentes que profesan la religión Testigos de Jehová por no rendir honores a los símbolos patrios.	Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos	Secretaría de Educación Pública Federal y Estatales. Gobernadores	Operativa	Informativa/reparatoria	si	no	si	si	Todas	Administrativa	si	30/11/2017 al 08/02/2018	si	Emisión y envío de circular a la estructura de la SEP y a las entidades federativas			
2	Elaborar una circular en la que se explique al personal docente de la ilegalidad de la sanción y las consecuentes responsabilidades administrativas.	Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos	Secretaría de Educación Pública Federal y Estatales. Gobernadores	Operativa	Informativa	si	no	si	si	Todas	Administrativa	si	30/11/2017 al 08/02/2018	si	Emisión y envío de circular a la estructura de la SEP y a las entidades federativas			
3	Elaborar Lineamientos dirigidos a las autoridades en donde se establezca que la educación es el medio idóneo para transmitir a alumnas y alumnos, los valores de la democracia, la convivencia social y los derechos humanos, y comprender las diferencias entre los individuos, en específico, aquéllas que se generan por el ejercicio del derecho a la libertad de creencias religiosas.	Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos	Secretaría de Educación Pública Federal y Estatales. Gobernadores	Operativa	Informativa	si	no	si	si	Todas	Administrativa	si	30/11/2017 al 08/02/2018	si	Actividades promovidas por el CONA-PRED dirigidas al tema de la no discriminación por motivos religiosos	Programa Nacional de Convivencia Escolar	Formación y actualización del personal docente	

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
4	Desarrollar lineamientos que complementen los planes y programas de estudio para inculcar a las y los alumnos el valor de la tolerancia y el respeto por la diferencia, incluyendo a niñas, niños y adolescentes Testigos de Jehová que no participan activamente de las ceremonias cívicas.	Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos	Secretaría de Educación Pública Federal y Estatales. Gobernadores	Programática	Preventiva	si	no	si	si	Todas	Política pública	si	30/11/2017 al 08/02/2018	si	Incorporación de contenidos relativos al respeto a la diversidad en el currículo de educación básica en base a la Reforma Educativa	Programa Nacional de Convivencia Escolar	Formación y actualización del personal docente	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

Un primer hallazgo a destacar es que fue difícil encontrar evidencia para dar cuenta de la realización de las dos primeras recomendaciones incluidas en el Informe, relacionadas con la emisión de circulares. Sin embargo, tanto la información entregada por algunas entidades federativas como por la propia Congregación Cristiana de Testigos de Jehová, demuestran que dichas acciones sí se llevaron a cabo. Estos últimos describen que, además, ellos mismos se dieron a la tarea de replicar algunas circulares y entregarlas personalmente en las escuelas (a nivel nacional), junto con la entrega y difusión de la propia Recomendación General. De este modo, cubrieron casi la totalidad de los centros educativos del país, reforzando la difusión que podría haber llegado a realizar la SEP y las Secretarías Estatales. Esto, aseguran los entrevistados, incidió en la eliminación de situaciones de discriminación vividas por alumnas y alumnos que profesan su religión.

Otro hallazgo es que a nivel federal se presenta un mayor desconocimiento del Instrumento de Posicionamiento que a nivel estatal, donde sí se advierte un reconocimiento más profundo de su existencia. Ello pudiera deberse a los cambios de gestión y de los equipos responsables de responder las solicitudes de transparencia, a lo largo del periodo transcurrido desde que se publicó este IP (2003). Pese a ello, se ha encontrado más evidencia de acciones que atienden el tema de la discriminación por motivos religiosos desde la Federación que desde los Estados.

Un aspecto que ha sido posible identificar es cómo el tema de la convivencia escolar, en términos generales, se ha posicionado en la agenda pública, orientando el desarrollo de numerosas acciones en dicho ámbito, incluyendo su incorporación en el currículo y en las prácticas particulares. De este modo, aunque no es posible aducir causalidad entre ese tipo de políticas y el IP en estudio, sí se asume como positivo que las autoridades hayan venido dando respuesta a la problemática que originó la Recomendación General.

Respecto de la “calidad” de las respuestas o acciones realizadas por las autoridades con relación a la problemática tratada en el IP, se encontró que a nivel federal se ha avanzado mucho en el abordaje del tema de la no discriminación y convivencia escolar, al menos, en cuanto a la elaboración de programas, reglamentos o manuales que atienden el fenómeno de manera general, o mediante medidas “indirectas” respecto de la discriminación por motivos religiosos, puesto que es uno de los aspectos abordados dentro de la gama de otras situaciones que pueden devenir en problemas de discriminación. Es decir, sólo algunas de las acciones mencionadas (como las de CONAPRED), responden directa y formalmente a la Recomendación General, mientras otras dan cuenta de políticas o programas más integrales para atender y enfrentar la discriminación en las escuelas.

Pese a lo anterior, la Congregación Cristiana de Testigos de Jehová señala que las medidas sugeridas en el IP fueron cumplidas a cabalidad, y que ellos mismos dieron seguimiento a cada una de ellas. Todo esto, reconocen, ha permitido la disminución de casos de discriminación en las escuelas (hasta llegar, en la actualidad, a la ausencia de casos o quejas).

Respecto de las diversas respuestas emanadas desde el nivel estatal se observó que mientras algunas entidades operan con acciones específicas para atender los problemas de discriminación y convivencia escolar, otras no cuentan con ningún programa o acción al respecto. Dicha heterogeneidad demuestra las diferentes ponderaciones acerca del cumplimiento de los derechos humanos que existe en nuestro país, y lo incipiente de algunas políticas en cuanto al respeto y tolerancia a la diversidad y diferencia. Asimismo, da cuenta de la gran distancia que existe en cuanto a aspectos de rendición de cuenta y de gestión en la Administración Pública. Cada uno de los puntos recomendatorios fue consultado vía unidades de transparencia, y, en muchos casos, no fue entregada la información que sí se consiguió por otras vías alternativas.

Finalmente, cabe señalar el rol que jugó la Congregación Cristiana de Testigos de Jehová en la difusión del IP y de las circulares emitidas por la SEP, puesto que, como han señalado en las entrevistas, entregaron una copia de la misma a cada escuela del país (pública y privada). De hecho, aseguran que llegaron a tener un directorio más amplio y actualizado de los establecimientos educativos que la propia SEP, gracias a la información que les entregaban sus feligreses. La difusión de la Recomendación en las escuelas se realizaba, además, con una carta personalizada dirigida a cada director o directora. Asimismo, la Congregación visitó algunas secretarías de educación estatales, jefes de sector, inspectores de escuela o directores jurídicos, a quienes les distribuían la Recomendación General, además de compartir con ellos experiencias internacionales que remitían a casos similares (por ejemplo, sentencias extranjeras en Argentina, EEUU y algunos países europeos). Los motivos que aluden los miembros de la Congregación para realizar estas acciones de colaboración, están relacionados con las dificultades que tienen los Instrumentos de Posicionamiento para ser difundidos o conocidos entre las autoridades responsables. Ello da cuenta, en este caso particular, de una activa participación de quienes eran los principales afectados por el problema tratado en el IP (tanto en momentos previos como posteriores a su publicación, ya que éste se elaboró a partir de las quejas emitidas por dicha congregación). Como bien lo indican los participantes entrevistados: *“un informe o una circular no queda en nada si no hay una suma de voluntades”*.

2) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 8/2004 SOBRE EL CASO DE LA DISCRIMINACIÓN EN LAS ESCUELAS A [PERSONAS] MENORES DE EDAD PORTADORES[AS] DE VIH O QUE PADECEN SIDA

Este IP dirigió cuatro puntos recomendatorios a una institución de nivel federal (Secretaría de Educación Pública) y a dos instituciones de nivel estatal en todas las entidades federativas (Secretarías de Educación estatales y Gobernadores). A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 13. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA

Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* las autoridades cumplieron con dos de los cuatro puntos recomendatorios.
2. *Grado:* dado que la autoridad cumplió con 50 % de las recomendaciones, se puede considerar que su nivel de cumplimiento es medio.
3. *Alcances:* las autoridades presentan un cumplimiento algo satisfactorio con este Instrumento de Posicionamiento en la medida que, si bien se han realizado algunas acciones para resolver la problemática señalada, aquellas otras que resultarían más fáciles de llevarse a cabo aún no han sido implementadas, o no ha sido posible encontrar evidencia que demuestre su realización.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 14. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad. Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen SIDA

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	50 %	50 %	0 %	0 %
Estatad	56 %	3 %	6 %	34 %
Promedio general	53 %	26.5 %	3 %	17 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

Tanto el Gobierno Federal como el Estatal han otorgado una gran cantidad de respuestas satisfactorias. En el ámbito estatal, 18 entidades federativas han dado respuestas satisfactorias; una sola entidad generó una respuesta cooperativa pero incompleta (Querétaro), otra ha

rechazado la petición de información (Chiapas) y 11 no han enviado ningún tipo de información. Llama la atención los casos de Quintana Roo y Tabasco, que han respondido formalmente “no haber tomado ninguna medida” respecto de cada uno de los puntos recomendatorios.

Como puede apreciarse, el nivel de respuestas formales recibidas en este caso difiere mucho por el alcanzado en el IP anterior, documento bastante similar tanto en la estructura (Recomendaciones Generales), temática (discriminación a niñas, niños y adolescentes en centros educativos), autoridades responsables (Secretaría de Educación Pública) y número de puntos recomendatorios (cuatro). Ello podría deberse a que, en este caso, no se ha encontrado ninguna organización de la sociedad civil que, de una u otra manera, coadyuve a difundir la problemática y el propio Instrumento de Posicionamiento entre la comunidad educativa. En el caso del IP anterior, la Congregación Testigos de Jeohvá ha tenido un rol fundamental como grupo de presión para lograr el cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, situación que no pareció advertirse en el caso de esta problemática (véase la tabla 15).

Según el tipo de recomendación, se observa que las dos primeras, de carácter operativo (girar diferentes tipos de instrucciones) no han sido atendidas, mientras que las dos últimas se han respondido de manera satisfactoria (implementar programas de capacitación e información acerca de VIH/SIDA y realizar campañas pedagógicas). Las respuestas más satisfactorias que se han recibido corresponden tanto a la Secretaría de Educación Pública en el ámbito federal como a las respectivas Secretarías Estatales. Por su parte, las autoridades que no han emitido ningún tipo de información son los Gobernadores de las entidades federativas.

Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatatal	ICA General	Federal	Estatatal	ICB General
					

Síntesis cualitativa de las respuestas de la autoridad

“No conocíamos la Recomendación General pero, a partir de este momento, nos comprometemos a difundirla y también a difundir el respeto por los derechos de las personas que padecen VIH/SIDA en las escuelas”.

La Recomendación General Número 8/2004 dirigió cuatro puntos recomendatorios a una institución de nivel federal (Secretaría de Educación Pública) y a dos instituciones de nivel estatal en todas las entidades federativas (Secretarías Estatales de Educación Pública y Gobernadores). Respecto de los cuatro puntos recomendatorios incluidos en el Instrumento de Posicionamiento, su cumplimiento ha sido medio o moderado, en la medida en que dos fueron atendidos (el tercero y cuarto) y que de dos no se cuenta con información para señalar que hayan sido considerados.

Tabla 15. Semáforo de cumplimiento según tipo de recomendación. Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia			Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
1	Giren sus instrucciones para que las autoridades educativas se abstengan de expulsar, de separar de sus estudios o impedir la inscripción a los alumnos que viven con VIH o que padecen SIDA, y establezcan los mecanismos para garantizarles el derecho a la educación (CNDH 2004:17).	Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA	Secretaría de Educación Pública Federal y Estatales. Gobernadores	Operativa	Infomartiva Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Administrativa	SI	06/12/2017 al 15/01/2018	No se cuenta con información sobre la emisión de circulares relacionadas con el giro de instrucciones a las diversas autoridades educativas	NO	NO	NO	●
2	Giren sus instrucciones para que las autoridades educativas guarden la confidencialidad respecto de la condición de salud de las personas menores de edad portadores del VIH o que padecen SIDA, y les brinden los apoyos necesarios para que puedan continuar con sus estudios y participar en las actividades escolares en condiciones de igualdad (CNDH 2004:17).	Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA	Secretaría de Educación Pública Federal y Estatales. Gobernadores	Operativa	Infomartiva Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Administrativa	SI	06/12/2017 al 15/01/2018	No se cuenta con información sobre la emisión de circulares relacionadas con el giro de instrucciones a las diversas autoridades educativas	NO	NO	NO	●
3	Se implementen de manera urgente y en coordinación con las autoridades de salud, programas de capacitación e información sobre VIH/SIDA para los servidores públicos que conforman el sistema educativo, cuyo objetivo sea combatir la ignorancia y desinformación en torno a la enfermedad, para evitar prácticas discriminatorias y violatorias a los derechos humanos de las personas menores de edad (CNDH 2004:18).	Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA	Secretaría de Educación Pública Federal y Estatales. Gobernadores	Operativa	Infomartiva Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Administrativa	SI	06/12/2017 al 15/01/2018	Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica (de la Secretaría de Educación Pública) desde 2008 desarrolla programas de formación continua en la materia, dirigidos al personal educativo en coordinación con la Autoridad Educativa Local en cada Entidad Federativa	Realización de campañas de sensibilización dirigidas a personas estudiantes de las Escuelas Normales para sensibilizar y concientizar sobre la garantía, respeto y protección de los derechos de las personas portadoras de VIH/SIDA, así como las diversas formas de prevención	Realización de campaña "Únete por la niñez únete con la juventud, únete para vencer al SIDA". Dicha campaña se lanzó el 11 de noviembre del 2005, en San Salvador, El Salvador por UNICEF en alianza con ONUSIDA, con el fin de abordar el impacto devastador del VIH/SIDA en niñas, niños y adolescentes	el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro Nacional para la prevención del VIH/SIDA (CENSIDA) el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR), el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (CENSIA) así como el Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa Reyes (INPer), han realizado acciones para prevenir y atender el VIH/SIDA en niñas, niños y adolescentes.	●

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
4	Se realicen campañas pedagógicas de información dirigidas a niñas, niños y adolescentes, con el objeto de difundir el respeto a los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA, así como informar a los adolescentes, padres de familia y profesores sobre las formas de prevención del virus (CNDH 2004:18).	Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA	Secretaría de Educación Pública Federal y Estatales. Gobernadores	Programática	Infomartiva Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	06/12/2017 al 15/01/2018	La Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) de la Secretaría de Educación Pública, desde 2008, lleva a cabo acciones de diseño de infografías para docentes y alumnos de las Escuelas Normales acerca de los temas de salud, prevención de la violencia y educación sexual con el propósito de sensibilizar a las y los futuros docentes.	la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) elaboró y publicó un cuadernillo titulado "Las niñas y los niños conocemos el VIH/SIDA y los derechos humanos" para que se utilizara como material didáctico con el fin de sensibilizar a niñas y niños sobre la enfermedad del VIH/SIDA	Elaboración de reglamentos y/o manuales escolares de convivencia en por parte de autoridades educativas en las Entidades Federativas (es el caso de Puebla, Guanajuato y Jalisco)	Realización de campañas de capacitación a las personas docentes frente a grupo por parte de las autoridades educativas de las Entidades Federativas (es el caso de Jalisco, Sonora y Guanajuato)	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

Los dos puntos expresamente atendidos se consideran de carácter operativo, en la medida en que contemplan la creación y/o modificación de una serie de procesos y procedimientos por parte de las autoridades educativas. Sin embargo, los puntos pendientes, a los que no se les ha dado ningún tipo de respuesta son, en la práctica, los más fáciles de resolver, relacionados con girar instrucciones y emitir circulares. El segundo hallazgo de importancia es la falta de información y conocimiento, según las propias autoridades, con respecto a este Instrumento de Posicionamiento, aun cuando se visualizan acciones relativas a campañas de información y prevención sobre enfermedades de transmisión sexual, particularmente sobre el VIH/SIDA. Tanto a nivel federal como estatal, la gran mayoría de las autoridades consultadas admitieron desconocer la Recomendación General y, por ende, los puntos recomendatorios que contiene.

La tercera conclusión se refiere a la “calidad” de las respuestas emitidas por las autoridades. Si bien en algunos casos puntuales se han encontrado programas, reglamentos o manuales relacionados con la problemática, dichas acciones conforman políticas o respuestas “indirectas” respecto de la discriminación en las escuelas a niñas, niños o adolescentes portadores de VIH o que padecen SIDA. Es decir, ninguna de las actividades mencionadas por las autoridades responde directa y formalmente a la Recomendación General, sino que se trata de políticas o programas más generales que -puede inferirse- también apuntan a prevenir e informar sobre casos relacionados con la discriminación que sufre esa población. Es decir, en ningún caso ha existido una respuesta contundente, formal y directa a los puntos recomendatorios del Instrumento de Posicionamiento.

Otro hallazgo a destacar es la variedad y heterogeneidad de respuestas encontradas y analizadas a nivel estatal, que demuestran no sólo la gran desigualdad de acceso al cumplimiento de los derechos humanos que existe en nuestro país, sino también la enorme desigualdad respecto de su prioridad y atención por parte de la política pública: desde casos de omisión de respuesta a la solicitud de información, hasta ejemplos como el de Sonora, que ha presentado información detallada y pormenorizada al respecto. De todos modos, una respuesta reiterativa por parte de diversas entidades federativas que se debe mencionar es el apego a la normatividad legal -tanto local como federal- como recurso suficiente para garantizar la no discriminación de niñas, niños o adolescentes por cuestiones de salud. En ese sentido, las respuestas formales emitidas por la autoridad dan cuenta de que el cumplimiento de la normatividad vigente en materia educativa garantizaría, por ella misma, una política de tolerancia a la diversidad, a la no discriminación y a la inclusión en términos de igualdad de todas las alumnas y alumnos que asisten a los diversos planteles educativos del país. Al respecto, en el comunicado recibido por la SEP se señala claramente que “las Normas de Control Escolar no establecen criterios que no sean estrictamente académicos para determinar la reinscripción o baja temporal o definitiva de las alumnas y alumnos”.

En términos generales, las principales respuestas emitidas formalmente por la autoridad responsable, se pueden clasificar en tres grandes tipos:

1. Respuestas en las que se presenta el marco legal que reconoce y protege una serie de derechos humanos a todas las personas y en ocasiones puntualizan ciertos derechos de niñas y niños.
2. Respuestas que exponen una serie de acciones realizadas para garantizar, proteger y atender a personas portadoras de VIH/SIDA que se han implementado pese al desconocimiento que se tiene de la Recomendación General en cuestión.
3. Respuestas ambiguas sobre las actividades realizadas a favor de niñas y niños portadores de VIH/SIDA. Dicha ambigüedad se relaciona, especialmente, con la invisibilización de la agenda de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Finalmente, un dato alentador que pudo desprenderse de las respuestas emitidas por la autoridad responsable a nivel federal (Secretaría de Educación Pública) indica que si bien no era de su conocimiento la Recomendación General, *“a partir de este momento, y con la finalidad de contribuir a dichas recomendaciones, la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación llevará a cabo la difusión de información dirigida a estudiantes de las Escuelas Normales, para difundir el respeto al derecho de las personas que viven con VIH/SIDA, así como difundir las diversas formas de su prevención”*. Ello es indicativo de la importancia de establecer una ruta sistemática para la difusión de los IP que elabora la CNDH, así como de garantizar que los mismos lleguen a las manos adecuadas en el momento indicado.

3) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 21/2014 SOBRE LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y SANCIÓN DE CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL EN CONTRA DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS EN CENTROS EDUCATIVOS

Este IP dirigió 14 puntos recomendatorios, de los cuales cinco están dirigidos a la Secretaría de Educación Pública del ámbito federal y nueve a los Gobiernos de las entidades federativas.³⁴ A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 16. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos

Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

³⁴ En el caso de estos últimos puntos recomendatorios, para la presente investigación se consideraron cinco puntos específicos, dada la repetición de los mismos.

1. *Cumplimiento o aceptación:* las autoridades cumplieron con siete de los nueve puntos recomendatorios.
2. *Grado:* las autoridades cumplieron con 78 % de los puntos recomendatorios del IP, razón por la cual se puede concluir que su grado de cumplimiento es alto.
3. *Alcances:* las autoridades han cumplido de modo satisfactorio a los puntos recomendatorios incluidos en el IP, en la medida en que han posicionado el tema en la agenda pública, se han llevado a cabo diversas políticas públicas, programas, iniciativas de ley y procesos administrativos para avanzar en la solución de la violencia sexual en contra de niñas, niños y adolescentes.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 17. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad. Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	60 %	0 %	0 %	40 %
Estatad	31 %	25 %	16 %	28 %
Promedio general	45.5 %	12.5 %	8 %	34 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

En este caso, las respuestas de las autoridades federales han sido más satisfactorias que en el caso de las emitidas por las entidades federativas. Sólo diez Estados han respondido la solicitud de información, ocho de ellos otorgaron información completa, 5 rechazaron las solicitudes y nueve no han dado respuesta alguna. Llama la atención el caso de Yucatán que, explícitamente, ha respondido no haber realizado acción alguna respecto de los nueve puntos recomendatorios, lo cual no necesariamente coincide con otras búsquedas de información donde, al menos, puede encontrarse la publicación del “Protocolo para la prevención, detección y actuación en casos de acoso y maltrato escolar en los planteles de educación básica” de 2016. Dicho Protocolo fue elaborado con base en el documento entregado por la SEP, denominado “Orientaciones para la prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica”.

Pese a lo anterior, como se dijo, en muchas entidades federativas las solicitudes de información han sido rechazadas. Uno de los principales problemas que se ha detectado en ese sentido es que, a diferencia de las Recomendaciones Generales anteriores, en este caso los puntos recomendatorios no fueron dirigidos a las Secretarías Estadales de Educación Pública sino

exclusivamente a los Gobernadores. Ello representa una debilidad importante del Instrumento de Posicionamiento ya que, con buenas razones, estas autoridades estatales han señalado que dichas solicitudes no son de su incumbencia. En ese sentido, es fundamental que los puntos recomendatorios estén dirigidos a las autoridades “correctas” y a quienes, por ley, son las responsables de adoptar las medidas sugeridas en cada uno de los IP (véase la tabla 18).

Según el tipo de recomendación se observa una gran variedad de respuestas. La primera (emitir directrices o guías) ha sido atendida con la realización de diversas acciones en la materia, tanto a nivel federal como estatal. La segunda (instruir y capacitar a las y los docentes) ha sido respondida satisfactoriamente en la medida en que se registran, al menos, tres acciones diferenciadas para atender dicho punto recomendatorio.

Respecto de la tercera recomendación puntual (instalaciones adecuadas), las autoridades responsables no han emitido respuesta alguna. Sin embargo, por datos provenientes del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE 2016), se puede constatar que dicha recomendación no ha sido atendida satisfactoriamente: en la actualidad, entre 15 % y 25 % de los planteles educativos del país no cuentan con agua entubada o con energía eléctrica, sólo 64 % tiene espacios verdes y 23 % dispone de salón de juegos o de usos múltiples. Además, en más de 85 % de las escuelas del país no se cuenta con área de juegos o de recreación, casi 20 % están construidas en espacios no adecuados para fungir como centros educativos, 10 % no tiene baños y en el 56 % de los casos, éstos son compartidos entre niñas, niños y adultos, situación trascendente en relación con la problemática de este instrumento de posicionamiento. Respecto de la seguridad en los planteles educativos, el INEE reporta que sólo 65 % tiene algún tipo de control para las entradas y salidas de alumnas y alumnos, 82 % cuenta con un cerco perimetral, 41 % tiene alguna bodega en el interior de las instalaciones y alrededor de 20 % de las instalaciones no cumplen con criterios mínimos de espacio establecidos en la normativa de construcción de escuelas. Finalmente, el INEE también indica que en 10 % de los planteles se convive con materiales tóxicos y 31 % tiene instalaciones y mobiliario en mal estado.³⁵ A partir de estos datos puede inferirse entonces que este tercer punto recomendatorio no ha sido atendido por las autoridades responsables del mismo.

La cuarta recomendación (lineamientos de evaluación, ingreso y permanencia del personal docente) ha sido cumplida parcialmente (semáforo amarillo) dado que las respuestas emitidas por la SEP han sido demasiado generales vagas sin precisar cuestiones específicas relacionadas con aptitudes y capacidades adecuadas para el trato con niñas y niños.

³⁵ Datos provenientes del Informe “La infraestructura educativa para el bienestar y el desarrollo de las competencias en los niños” de 2016. Instituto Nacional para la Evaluación Educativa.

Tabla 18. Semáforo de cumplimiento según tipo de recomendación. Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
1	Emitir directrices o guías que contengan los contenidos mínimos sobre las obligaciones de atención, prevención, investigación, sanción y reparación de casos de violencia sexual en centros escolares, que consideren de forma particular a las niñas y niños en situación de vulnerabilidad múltiple.	Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos	Secretaría de Educación Pública Federal	Programática	Preventiva	Si	No	Si	No	No	Administrativa	Si	del 04/12/2017 al 17/01/2018	La Subsecretaría de Educación Básica, a través de Programa Nacional de Convivencia Escolar elaboró el documento Orientaciones para la detección, prevención y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica. Para el caso de Educación Media Superior se tiene conocimiento de la existencia del Documento Protocolos de Seguridad para los Centros Educativos Federales de Educación Media Superior que representan reglas, conductas y acciones que se deben observar para prevenir, atender, gestionar y resolver las diferentes crisis en centros escolares.	Elaboración de los documentos Orientaciones para la detección, prevención y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica y del Protocolo de Seguridad para los Centros Educativos Federales de Educación Media Superior	Publicación de textos para que los docentes aborden el tema de la sexualidad y la prevención de la violencia sexual, por ejemplo "Educación de la sexualidad y prevención del abuso sexual infantil" y "Violencia sexual: Identificación y prevención del abuso sexual infantil"	Acompañamiento en la elaboración de los Protocolos estatales en base al documento Orientaciones para la detección, prevención y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica	
2	Instruir a todas aquellas personas que laboran en centros escolares, reciban capacitación sobre los lineamientos que deberán aplicar en el supuesto de que se suscite un caso de violencia sexual escolar.	3	Secretaría de Educación Pública Federal	Operativa	Preventiva	No	No	Si	No	No	Administrativa	Si	del 04/12/2017 al 17/01/2018	Se tiene conocimiento que se capacitó a representantes de las Autoridades Educativas locales sobre el documento orientador que ha servido como base para la elaboración de Protocolos en las entidades federativas.	Capacitación a representantes de las Autoridades Educativas locales sobre el documento orientador que ha servido como base para la elaboración de Protocolos	Diversos cursos de capacitación al personal que labora en los centros educativos, a fin de identificar y erradicar cualquier caso de violencia sexual escolar	No	
3	Asegurar que las instalaciones de los centros educativos sean adecuadas para que las niñas y los niños puedan ejercer de forma sana y segura su derecho a la educación al interior de las mismas, y asimismo, se gestione la instalación de cámaras de video en puntos estratégicos de los planteles educativos públicos y privados.	3	Secretaría de Educación Pública Federal	Operativa	Preventiva	No	No	Si	No	No	Administrativa	Si	requiere más tiempo	No se ha dado respuesta, pero en la revisión por internet se ha encontrado información al respecto	Censo elaborado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa donde se evalúa la situación de los planteles.	No	No	
4	Constituir lineamientos de evaluación, ingreso y permanencia del personal docente, para que cuenten con aptitudes y capacidades adecuadas para el trato con las niñas y los niños.	3	Secretaría de Educación Pública Federal	Programática	Preventiva	No	No	Si	No	No	Administrativa	Si	del 04/12/2017 al 17/01/2018	En el perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes, emitido por la SEP para el Ciclo escolar 2017-2018, se señala que el docente asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión para el bienestar de sus alumnos.	Lineamientos que integra los parámetros e indicadores para la definición del perfil de los docentes el curso 2017-2018	No	No	
5	Vigilar en todo momento que las actuaciones por parte de los particulares que prestan servicios educativos en el Distrito Federal se apeguen a lo dispuesto en la Ley General de Educación, y en caso de que se observe un inadecuado seguimiento a los casos de violencia escolar, en especial de violencia sexual, se apliquen a dichos centros escolares las sanciones correspondientes.	3	Secretaría de Educación Pública Federal	Programática	Operativa y Organizacional	No	No	Si	No	No	Administrativa	Si	No se ha dado respuesta	No se ha dado respuesta				

**COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia			Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
6	Generar políticas públicas integrales y lineamientos de prevención, investigación, sanción y atención de casos de violencia sexual en centros escolares, así como protocolos de actuación en dichos supuestos.	3	A los gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal	Operativa	Preventiva y reparatoria	No	No	No	No	Todas	Política	Si	22 de diciembre	Algunas dependencias echaron a andar programas y planes para proteger a esta población de posibles violaciones a sus derechos sexuales, otras dependencias turnaron a otras instituciones la solicitud, pues declararon no tener ingerencia en el tema, ni estar capacitados o tener información disponible para emitir una respuesta	Protocolos para la Prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las entidades federativas. Programas Estatales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes donde se incluye la atención de la violencia sexual.	Programa Escuela Segura, El Programa busca contribuir a mejorar la calidad educativa que se ofrece a los alumnos de las escuelas públicas de educación básica mediante la gestión de ambientes escolares seguros, libres de violencia, delincuencia y consumo de sustancias adictivas.	En Ciudad de México se identifica el el "Programa Integral para la Prevención, Detección y Atención de la Violencia, Acoso, Maltrato y Discriminación en las Comunidades Escolares"	
7	Presentar iniciativas de ley necesarias para que se ajusten las legislaciones penales de las entidades federativas y del Distrito Federal a la gravedad de los delitos de violencia sexual por parte de servidores públicos en contra de niñas y niños estén tipificadas como graves e imprescriptibles y se prevean medidas de protección para niñas y niños víctimas de delitos que impliquen violencia sexual.	3	A los gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal	Normativa	Preventiva y reparatoria	No	No	No	No	Todas	Normativa	Si	Del 4/12/2017 al 11/12/2017	Se recomienda consultar el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, donde aparecen desplegadas las políticas públicas de la actual administración.	En Aguascalientes se modificó el Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia	En Durango se instaló la Comisión de Seguimiento a las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño	En San Luis Potosí se publicó el Decreto Legislativo número 743 que expidió la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, misma que en sus artículos 112, 113 y 118 prevé la creación del Sistema Estatal de Protección Integral para niñas, niños y adolescentes	
8	Contemplar medidas de salvaguarda en todas las leyes para la protección de niñas y niños de la totalidad de entidades federativas del país.	3	A los gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal	Operativa	Preventiva	No	No	No	No	Todas	Normativa	Si	Del 4/12/2017 al 11/12/2017	En la Ciudad de México se cuenta con un Módulo de Atención a la Violencia Escolar, que funciona a través del sistema de información localizada y tiene como finalidad dar atención a los casos de violencia escolar que se suscitan dentro de los planteles educativos. En respuesta del Director Ejecutivo de Educación Media Superior y Superior, que para atender el tema de prevención de la violencia en los Centros Educativos del Gobierno de la Ciudad de México, se publicó en julio de 2016 en la Gaceta oficial el "Programa Integral para la Prevención, Detección y Atención de la Violencia, Acoso, Maltrato y Discriminación, Canalización y Atención de la Violencia Escolar" un protocolo previsto en la Ley para la Promoción de Convivencia Lira de Violencia en el Entorno Escolar de la Ciudad de México. En este programa se encuentra considerada la violencia sexual, y dispone reglas de actuación frente a las situaciones de violencia escolar, basadas en identificación, canalización, atención y seguimiento interinstitucional en el cual participan 13 instituciones públicas.	Módulo de Atención a la Violencia Escolar,	"Programa Integral para la Prevención, Detección y Atención de la Violencia, Acoso, Maltrato y Discriminación, Canalización y Atención de la Violencia Escolar"	El Poder Legislativo de Sonora se han presentado dos iniciativas que fueron dictaminadas mediante el Decreto 93, aprobado el 29 de noviembre de 2016, con la finalidad de reformar diversas aspectos, entre los que se destacan: establecer el delito de estupro no sólo hacia la mujer, sino también el varón; Elevar el rango de edad de la víctima del delito de estupro para quedar en "mayor a 12 años y menor de 18 años"; Elevar la pena mínima y máxima del delito de estupro para quedar de 6 meses a 4 años; Eliminar el matrimonio como una forma de exonerar a la persona que cometa el delito de estupro; Crear dos nuevos tipos penales como lo son la discriminación y el acoso sexual; Establecer que existe daño moral tratándose del delito de acoso sexual; Aumentar la edad para efectos de determinar la presunción	

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
																	de seducción en delito de rapto de una mujer; y Eliminar el matrimonio como excluyente de responsabilidad en delito de rapto de una mujer menor de 18 años. Todas estas modificaciones buscarían aportar la situación de las víctimas de estos tipos de delitos y a disuadir a posibles victimarios, para evitar la comisión de estas situaciones.	
9	Mecanismos para atender de manera inmediata los casos de violencia sexual reportados dentro los centros educativos, de forma tal que estos cuenten con las características expuestas en la presente recomendación general.	3	A los gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal	Normativa	Preventiva	No	No	No	No	Todas	Administrativa	Si	Del 4/12/2017 al 23/01/2017	La Procuraduría Capitalina a través de la Fiscalía Central de Investigación Para la Atención de Delitos Sexuales ha implementado distintos mecanismos.	* Coordinación Interinstitucional	* "Prevención y Atención al Delito Sexual en las juventudes de la CDMX"	* Campaña "Herramientas básicas para la detección, prevención y atención al delito sexual infantil"	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y enero de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

La quinta recomendación (vigilancia y aplicación de sanciones) no ha sido respondida y tampoco se ha encontrado evidencia de su cumplimiento. En el caso de la sexta (generar políticas públicas integrales y lineamientos de prevención así como protocolos), las respuestas de la autoridad han sido satisfactorias y con información completa al respecto. El séptimo punto recomendatorio (iniciativas de ley y medidas de protección) se respondió parcialmente en la medida en que la autoridad remite de manera generalizada al Plan Nacional de Desarrollo. Las dos últimas recomendaciones (medidas de salvaguarda en las leyes y medidas para atender los casos de violencia sexual) han sido atendidas de manera satisfactoria a través de una gran diversidad de acciones emitidas por las autoridades responsables. En ese sentido, la Secretaría de Educación Pública, las respectivas Secretarías Estatales y el Gobierno de la Ciudad de México han sido las autoridades que han generado respuestas más favorables respecto de este Instrumento de Posicionamiento. Por su parte, los Gobernadores de las entidades federativas han sido quienes menos han respondido a las solicitudes de información enviadas.

Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatal	ICA General	Federal	Estatal	ICB General
					

Síntesis cualitativa de las respuestas de la autoridad

“En algunas entidades federativas, y en sus códigos penales, para hablar de violencia y abuso sexual todavía se utiliza el término ‘atentados al pudor’”.

La Recomendación General Número 21/2014 dirigió catorce puntos recomendatorios a una institución de nivel federal (Secretaría de Educación Pública) y a los Gobernadores de las entidades federativas, de los cuales se han considerado nueve para su evaluación. Respecto de su nivel de cumplimiento, puede señalarse un grado medio-alto en la medida en que se identificaron acciones e iniciativas relacionadas con seis de ellos.

La Secretaría de Educación Pública ha llevado a cabo acciones vinculadas con tres de los cinco puntos recomendatorios dirigidos a ella: el que refiere a la emisión de protocolos y guías de acción para atender el problema de la violencia sexual en el interior de los establecimientos educativos; el que propone la capacitación del personal que labora en centros educativos para saber qué hacer en casos de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes; y el vinculado a los lineamientos básicos para saber si el personal de los centros educativos cuenta con capacidad suficiente y necesaria para el trato con niñas, niños y adolescentes.

En lo que respecta a las recomendaciones dirigidas a los gobiernos de las entidades federativas, se puede concluir que en varios casos se han realizado acciones que dan cuenta del cumplimiento

de las cuatro recomendaciones propuestas. En ese sentido, podría decirse que mientras la SEP a nivel federal ha tenido un cumplimiento medio de las recomendaciones incluidas en el IP, en el caso de ciertas entidades federativas (Aguascalientes, por ejemplo), su cumplimiento ha sido muy alto.

De la misma manera, la calidad general de las respuestas emitidas por las autoridades podría calificarse como satisfactoria en la medida en que se han implementado políticas públicas, programas y campañas de información, e incluso iniciativas de ley para combatir la violencia sexual. Lo anterior lleva a concluir que, al menos, el tema se encuentra bien posicionado en la agenda pública debido, especialmente, a la fuerza mediática que se ha impulsado desde los organismos de derechos humanos a nivel nacional. Ejemplo de ello son los folletos (*Violencia sexual. Prevención y atención de las agresiones sexuales contra niñas, niños y adolescentes*), trípticos (*Guía para la prevención y atención de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes*) y cuadernos (*Protocolo para la atención y prevención de la violencia sexual en las escuelas de educación inicial, básica y especial en la Ciudad de México*) que ha emitido la CNDH durante los últimos años ante esta problemática.

Quizás, la principal debilidad detectada en esta Recomendación General es que la gran mayoría de las acciones reportadas por las autoridades, tanto estatales como federales, se enmarcan en situaciones más generales de violencia escolar, sin otorgarle a la violencia sexual la especificidad y particularidad que amerita, especialmente en el caso de niñas, niños y adolescentes.

Como lo bien lo indica una especialista en el tema entrevistada para esta investigación: “*la multiplicidad de definiciones (según la disciplina de que se trate) y la imprecisión del concepto conllevan una dificultad estructural para combatir el problema: desde entidades federativas, cuyos códigos penales siguen utilizando el término “antentados al pudor”, hasta una gran divergencia sobre las edades mínimas para establecer el delito de estupro. Nada de ello contribuye a visibilizar el problema, no sólo como un delito penal grave sino, sobre todo, como una violación flagrante a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes*”.

4) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE LA PANDILLAS DELICTIVAS TRASNACIONALES CONOCIDAS COMO “MARAS”

Este IP dirigió ocho recomendaciones a las instituciones federales de Seguridad Pública Nacional, en particular a la Policía Federal y a la Secretaría de Gobernación. A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 19. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* la autoridad cumplió con seis de las ocho recomendaciones.
2. *Grado:* dado que la autoridad cumplió con 75 % de las recomendaciones, se puede considerar que su nivel de cumplimiento es alto.
3. *Alcances:* las autoridades reportan un grado de cumplimiento algo satisfactorio, ya que si bien las instituciones de la Administración Pública Federal, en un inicio comunican la realización de pocas actividades, lo cierto es que se han generado importantes esfuerzos en materia de coordinación interinstitucional y en términos presupuestales para la implementación de acciones encaminadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia en materia de delitos del fuero común. Mientras tanto, en materia de delitos del fuero federal, en torno a la violencia asociada al crimen organizado del narcotráfico, han mantenido un patrón de comportamiento al alza, con períodos breves que reflejan un decremento. Asimismo, la implementación del “Plan Frontera Sur” ha generado un blindaje relativo de la frontera sur en cuanto a la incursión de las pandillas delictivas transnacionales denominadas “Maras”, con el establecimiento de varios puntos de control a lo largo de la red ferroviaria del sureste y un mayor monitoreo de la frontera a lo largo de los 23 municipios que la conforman. Sin embargo, ello no ha significado la implementación de mecanismos y protocolos de actuación a favor de los derechos de las personas migrantes, las cuales siguen siendo víctimas de la inadecuada actuación de las personas servidoras públicas en las estaciones migratorias y sufriendo abusos por parte de los elementos de las diferentes corporaciones policiales.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 20. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	75 %	0 %	25 %	0 %
Estatad	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Promedio general	75 %	0 %	25 %	0 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y enero de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

En este Instrumento de Posicionamiento, las autoridades responsables corresponden exclusivamente al fuero federal, de allí que no se consideraron respuestas a nivel estatal. Como puede verse en la tabla, 75 % de las respuestas fue satisfactoria y 25 % de las solicitudes fue rechazada. La única autoridad que rechazó la solicitud de información ha sido la Secretaría de Gobernación (mediante respuesta de nueve áreas administrativas diferentes). En ese sentido, la Policía Federal, ha respondido de manera satisfactoria. Además, aunque no fue una autoridad directamente implicada en el Instrumento de Posicionamiento, la Secretaría de Relaciones Exteriores también ha enviado información satisfactoria y de calidad a varios de los puntos recomendatorios emitidos en el documento.

Por su parte, las respuestas emitidas por la Policía Federal presentan dos características particularmente interesantes: en primer lugar, señalan que las recomendaciones presentadas en el Instrumento de Posicionamiento no son vinculantes y, por tanto, no conllevan una obligación para ser ejecutadas. En segundo lugar, las respuestas formales presentadas por dicha institución constituyen un buen ejemplo de cómo las autoridades responsables pueden “sortear” el cumplimiento de los puntos recomendatorios y generar respuestas evasivas, confusas, difíciles de comprender, a través de explicaciones arrebujadas, en las que se menciona “todo” sin decir “nada”.

Tabla 21. Semáforo de cumplimiento según tipo de recomendación. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
1	Consolidar los esquemas de cooperación regional firmados por México con Estados Unidos, El Salvador, Guatemala y Honduras, que permita enfrentar conjuntamente este problema sin afectar a los derechos humanos.	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”	CISEN Policía Federal Secretaría de Gobernación	Prográ- mática	Informa- tiva Preveni- va	SI	NO	SI	No	Ninguna	Política Pública	SI	Del 05/12/2017 al 05/01/2018 01/03/2013	El Estado mexicano viene trabajando respecto del tema de la violencia que generan las pandillas transnacionales denominadas “maras” en conjunto con los países de Centroamérica desde, al menos, las cumbres celebradas en septiembre y noviembre de 2004, así como en la I y II Cumbre Antimaras celebradas abril y junio de 2005, aunque con resultados poco satisfactorios y ciertamente parciales, dado que fueron las primeras aproximaciones para atender la problemática. Desde el año 2013 hasta la actualidad el Estado mexicano ha firmado una serie de memorandú con los diferentes países centroamericanos (Guatemala, El Salvador y Honduras) en donde se ha creado el Grupo de Alto Nivel de Seguridad (GANSEG). Esto ha conllevado a que México se haya reunido en varias ocasiones con estos países para establecer una serie de acciones transversales en materia de pandillas.	Participación en los diversos mecanismos regionales, sean foros o cumbres que plantean la necesidad de atenderla problemática de manera conjunta	México se ha reunido en cuatro ocasiones con el gobierno de El Salvador en el marco del Grupo de Alto Nivel de Seguridad. La última reunión se llevó a cabo en San Salvador el día 2 de febrero de 2018, a lo largo de este encuentro se concertaron cuatro acuerdos transversales: 1. Compartir lista de objetivos de pandilleros 2. Recibir la capacitación denominada “Pandillas Regionales” (Abril 2018) 3. Compartir el Sistema Integrado de los Centros Antipandillas Transnacionales 4. Operación de protocolo para el intercambio de información de armas de fuego	El Estado mexicano junto con el gobierno de Honduras ha firmado el Memorandú de Entendimiento el 11 de mayo de 2015 por el que se estableció el Grupo de Alto Nivel de Seguridad. Hasta el momento se han llevado a cabo cuatro reuniones técnicas. La última tuvo lugar los días 20 y 21 de julio del año 2017 en la Ciudad de México. De igual manera, el 7 de febrero de 2018 se firmó el Memorandú de Entendimiento sobre el Intercambio de Experiencias, Capacitación y Cooperación en Materia de Seguridad y Defensa entre la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional de Honduras.	

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
2	Acciones que atiendan, por un lado, las causas, y por otro lado los efectos que genera el citado fenómeno social.	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”	CISEN Policía Federal Secretaría de Gobernación	Programática	Informativa Preventiva	SI	NO	SI	No	Ninguna	Política Pública	SI	Del 05/12/2017 al 05/01/2018 01/03/2013	Durante 2014 la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia determinó como estratégicos 50 programas presupuestarios que tienen incidencia directa en las acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia. Dichos programas fueron incluidos en la formulación y operación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) 2014-2018 Cooperación de México en materia de seguridad, en el marco de Estrategia de Seguridad de Centroamerica (ESCA). Se canaliza principalmente a través del Grupo de Amigos de la ESCA y del Diálogo América del Norte-SICA (Sistema de Integración Centroamericana) sobre seguridad (DANSS).	En 2015 el Gobierno Federal en conjunto con las Entidades Federativas y los municipios, intervino 238 polígonos o conjuntos de colonias denominadas como estratégicas ubicadas en 107 municipios distribuidos a nivel nacional	Instrumentación de una serie de subsidios encaminados a fortalecer las capacidades institucionales y presupuestales de los gobiernos locales y de las Entidades Federativas como son: El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FSP),el Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (FORTASEG), el Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios (SUBSEMUN) y el Subsidio para la Policía Acreditable (SPA).	Implementación del Plan Frontera Sur en 2014, el cual si bien tenía por objetivo atender la crisis humanitaria producto del tránsito de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados para garantizar el respeto a sus derechos humanos, la realidad es que implicó la movilización de elementos de las fuerzas de seguridad pública nacional en las Entidades Federativas del sur y sureste mexicano, para reafirmar la presencia del Estado mexicano en la zona y garantizar el libre tránsito de los trenes de ferrocarril para la transportación de mercancías e inhibir la presencia de pandillas y personas migrantes abordo de los mismos. En el marco de la DANSS el portafolio mexicano de cooperación en este ámbito está orientado por tres principios: 1. Enfoque regional (se dirige a los ocho países miembros del Sistema, sin incluir proyectos bilaterales).	

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
																	2. Se ejerce a partir de las solicitudes y prioridades en materia de seguridad identificadas por los propios países del SICA. 3. Procura la multiplicación efectiva de buenas prácticas y el intercambio e de experiencias. -Así,México promueve la instrumentación de esquemas triangulares de cooperación que requiere la intervención de otros donantes.En el marco de la ESCA México es coordinador, junto con Colombia y Estados Unidos del componente de "Combate al Delito".	
3	Diseñar programas estratégicos que permitan unificar criterios mediante la cooperación y la ayuda coordiano de estos países.	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como "Maras"	CISEN Policía Federal Secretaría de Gobernación	Programática	Informativa Preventiva	SI	NO	SI	No	Ninguna	Política Pública	SI	Del 05/12/2017 al 05/01/2018	El Plan Puebla Panamá del año 2001, si bien nació como una iniciativa orientada a la modernización e integración económica regional de los países de América Central y México, forma parte de una política regional que, a su vez, ha formulado y creado una serie de grupos técnicos	Realización de cumbres por grupo temático, para el establecimiento de mecanismos de cooperación	No se realizaron más acciones	No se realizaron más acciones	

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
														de trabajo, de carácter interinstitucional, que se encuentran directamente relacionados con la problemática bajo estudio				
4	Evitar por todos los medios legales posibles la impunidad de quienes actúen contra la ley, además de establecer prácticas de cooperación internacional en materia de protección de testigos y víctimas del delito como instrumentos importantes para combatir la delincuencia organizada transnacional.	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como "Maras"	CISEN Policía Federal Secretaría de Gobernación	Operativa	Informativa Preventiva	SI	NO	SI	No	Ninguna	Administrativa	SI	Del 05/12/2017 al 05/01/2018 01/03/2018 01/03/2018	La reforma constitucional de 2008 por la cual se promulgó el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio (garantista de los derechos humanos) y se promulgó la Ley Nacional del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes, ambas adecuaciones normativas han implicado una reingeniería de los procesos para la administración y procuración de justicia, la realización de serios esfuerzos por profesionalizar y capacitar a todas las personas funcionarias públicas involucradas en la administración y procuración de justicia y el combate a la corrupción y malas prácticas por parte de elementos de las policías del país, jueces y personas agentes del ministerio público.	Aplicación de los nuevos mecanismos de justicia alternativa que desahogan las instancias judiciales para garantizar una actuación pronta y expedita.	En el marco de la "Conferencia sobre la Prosperidad y Seguridad en Centroamérica", la cual agrupa a los países del Triángulo Norte, México y EEUU. Tuvo como objetivo dialogar sobre oportunidades de desarrollo económico y mejora de la seguridad regional. También, en este encuentro se abordó el tema sobre el combate a la delincuencia organizada transnacional, la promoción de la cooperación regional en materia de seguridad, el reformazamiento de la seguridad ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para combatir la corrupción y la impunidad.	No se realizaron más acciones	

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
														Conferencia sobre la "Prosperidad y Seguridad en Centroamérica" realizada en Miami en junio de 2017. La Ley de la Policía Federal estipula en el artículo 2 (secciones de la I a la IV) y en el artículo 8 (secciones de la I a la XLVII) sus objetivos, atribuciones y obligaciones en lo relacionado a: salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos; prevenir las comisión de los delitos.				
5	Diseñar programas y planes de trabajo tanto a nivel nacional como regional, con un enfoque de prevención del delito y de la promoción de una cultura hacia la legalidad.	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como "Maras"	CISEN Policía Federal Secretaría de Gobernación	Programática	Informativa Preventiva	SI	NO	SI	No	Ninguna	Política Pública	SI	Del 05/12/2017 al 05/01/2018 01/03/2018	El instrumento central para contestar a esta recomendación ha sido el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) 2014-2018 promueve la realización de campañas de difusión y	El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) en conjunto con la organización de la sociedad civil "Redes de Investigación y Desarrollo" se llevaron a cabo durante el año 2010 programas dirigidos a jóvenes en riesgo	El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana busca disminuir la violencia e inseguridad en espacios territoriales específicos, mediante la implementación de intervenciones de renovaciones	Para fortalecer el alcance del Grupo de Alto Nivel de Seguridad suscrito por la Secretaría de Gobernación de México (SEGOB) y el gobierno de Guatemala el 26 de agosto de 2013. En este instrumento se acordó la creación de un Subgrupo de Trabajo sobre la	

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
														sensibilización para la adopción de un cultura de la legalidad. Sobre la misma temática, el Sistema Nacional DIF lanzó en 2014 la Campaña Nacional por una Cultura de Denuncia del Maltrato Infantil en favor de legalidad con el objetivo de contribuir en la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera particular el derecho a una vida libre de violencias, fomentando su desarrollo integral. Para fortalecer el alcance del Grupo de Alto Nivel de Seguridad suscrito por la Secretaría de Gobernación de México (SEGOB) y el gobierno de Guatemala firman Memorandún de establecimiento el 26 de agosto de 2013.	que participan en pandillas con el propósito de convertir a sus organizaciones o grupos identitarios en actores de la paz y evitar su vinculación e incorporación al crimen organizado.	urbanas públicas de carácter preventivo e integral, que permitan en el corto y mediano plazos recuperar la seguridad, elevar el bienestar común, promover la cultura de la paz, impulsarla participación ciudadana y, en consecuencia, fortalecer la cohesión social y comunitaria	prevención del delito, que se evocaría a acciones de capacitación e intercambio de experiencias en materia de prevención social de la violencia, la delincuencia y el delito, quedando como entidades de enlaces la Subsecretaría de Prevención del delito de la SEGOB y el Viceministerio de Prevención de la violencia y el delito de Guatemala.	

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
6	Crear una base de datos compartida en materia de identificación de la incidencia delictiva de las pandillas delictivas transnacionales conocidas como "maras".	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como "Maras"	CISEN Policía Federal Secretaría de Gobernación	Operativa	Informativa Preventiva	SI	NO	SI	No	Ninguna	Administrativa	SI	Del 05/12/2017 al 05/01/2018	Al respecto, las Unidades Administrativas del Comisionado Nacional de Seguridad Pública, la Unidad de Información para la Seguridad Pública y la Dirección General de Infraestructura Tecnológica para la Seguridad Pública, declararon como inexistente la información solicitada. Sin embargo, desde 2008 existe la Dirección General de Plataforma México, institución encargada del desarrollo e instrumentación de protocolos, metodologías, sistemas y herramientas tecnológicas para el suministro e intercambio de información en materia de seguridad pública.	El establecimiento y manejo de la Plataforma México desde 2008	no se realizaron más acciones	no se realizaron más acciones	
7	Proyectar y actualizar permanentemente, por parte de las autoridades policiales municipales, estatales y federales, así como de migración, militares y de inteligencia, un mapa virtual de incidencias en el que se ubique las áreas específicas de la actividad delictiva realizada por integrantes de la mara.	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como "Maras"	CISEN Policía Federal Secretaría de Gobernación	Operativa	Informativa Preventiva	SI	NO	SI	No	Ninguna	Política Pública	SI	28/01/18	Tanto la la Secretaría de Gobernación (Segob), el Comisionado Nacional de Seguridad Pública han señalado desconocer la existencia del mapa.	Se desconoce hasta el momento si se ha elaborado el mapa. Aún está pendiente la respuesta por parte de la Policía Federal	no se realizaron más acciones	no se realizaron más acciones	

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
8	Brindar capacitación especializada a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno encargados del combate contra las pandillas delictivas transnacionales, afecto de que estén en posibilidad de realizar una correcta investigación, persecución y valoración de la gravedad de las conductas antijurídicas desplegadas.	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como "Maras"	CISEN Policía Federal Secretaría de Gobernación	Programática	Formativa Preventiva	SI	NO	SI	No	Ninguna	Política Pública	SI	Del 05/12/2017 al 05/01/2018 01/03/2018	Como parte de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y de la Ley Nacional del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), a través de su Dirección General de Planeación, Capacitación y Difusión, se han encargado de la profesionalización, actualización y formación de personas servidoras públicas encargadas de la administración y procuración de justicia. En el marco de la DANSS, formalizada en Washington D.C. en abril de 2013, México ha apoyado para la realización de cursos sobre precursores químicos y prevención del crimen y la violencia. La Policía Federal ha realizado una serie de cursos de capacitación a las y los servidores públicos en materia de pandillas delictivas desde el 1 de noviembre de 2016 hasta el 30 de noviembre de 2017.	El Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) cuenta entre sus líneas de acción la realización de actividades de investigación, educación continua y a distancia y un programa permanente de capacitación dirigido a las personas funcionarias públicas operadoras de justicia penal y de seguridad públicas	En el marco de la DANSS, México y Canadá han ofrecido cursos de formación policial para funcionarios de los países del SICA: -Curso-Taller Avanzado "Análisis e inteligencia Policial" (diciembre de 2014) -Curso-Taller Avanzado "Experiencias en Materia de Contrainteligencia Policial" (febrero de 2015). Estos talleres se impartieron en la Academia de Policía de San Luis Potosí. También la Procuraduría General de la República ha organizado cursos de capacitación sobre Drogas Sintéticas, Precursores Químicos y Químicos esenciales para funcionarios/as de los países miembros del SICA desde el año 2012.	La Policía Federal ha impartido en los dos últimos años cursos de capacitación sobre pandillas delictivas: 1. "Curso de Investigación y Operaciones contra pandillas", impartido en la Academia Superior de Seguridad Pública en San Luis Potosí del 16 al 20 de enero de 2017. (La respuesta de la Policía Federal anexa programa de la capacitación). 2. "Foro Internacional sobre Maras y Pandillas", impartido en la Academia Superior de Seguridad Pública en San Luis Potosí, los días 23 y 24 de enero de 2017. (La respuesta de la Policía Federal anexa programa de la capacitación).	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

Si se observa por tipo de recomendación, seis han sido respondidas satisfactoriamente, una de manera parcial (o insatisfactoria) y una no ha sido atendida. El punto recomendatorio que ha sido atendido sólo de manera parcial es el sexto, referente a la creación de una base de datos compartida en materia de identificación de la incidencia delictiva de las pandillas transnacionales conocidas como “Maras”. La clasificación de “parcial” a dicha respuesta se debe a que si bien las Unidades Administrativas del Comisionado Nacional de Seguridad Pública, la Unidad de Información para la Seguridad Pública y la Dirección General de Infraestructura Tecnológica para la Seguridad Pública, han declarado como inexistente la información solicitada, se tiene evidencia, desde 2008, que existe la Dirección General de Plataforma México, institución encargada del desarrollo e instrumentación de protocolos, metodologías, sistemas y herramientas tecnológicas para el suministro e intercambio de información en materia de seguridad pública. Por su parte, la recomendación que no ha sido atendido es la número siete, relacionada con proyectar y actualizar un mapa virtual de incidencias delictivas. En este caso, tanto la Secretaría de Gobernación como el Comisionado Nacional de Seguridad Pública han señalado desconocer la existencia de dicho mapa.

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
	No aplica			No aplica	

Síntesis cualitativa de la respuesta de la autoridad

“Ellos se ven como el triple extranjero: el expulsado del norte, el excluido de su propia tierra y el criminal en México”.

El Informe Especial dirigió ocho puntos recomendatorios a diversas instituciones federales de Seguridad Pública Nacional y a los Servicios de Inteligencia del Estado mexicano. Respecto de las respuestas emitidas por las autoridades responsables, podría decirse que su cumplimiento ha sido alto, en la medida en que fueron atendidas seis de ellas.

De éstas, tres se consideran de carácter operativo y tres de carácter programático. Las primeras están conformadas por acciones que contemplan la creación y/o modificación de una serie de procesos y procedimientos administrativos que se realizan para garantizar el debido proceso de las personas detenidas, así como la capacitación de personas funcionarias públicas. En el caso de las acciones programáticas, éstas se encuentran vinculadas a la creación de políticas públicas, planes y programas, donde intervienen diversas instituciones de la Administración Pública Federal.

A pesar de lo anterior, las recomendaciones que aún quedan por atender son urgentes e imprescindibles (la creación de una base de datos compartida en materia de identificación de

la incidencia delictiva de las pandillas transnacionales conocidas como “Maras” y la elaboración de un mapa virtual sobre las incidencias delictivas en el que se ubiquen las áreas de mayor actividad delictiva y de atención prioritaria).

El segundo hallazgo de importancia es la falta de información y conocimiento del Instrumento de Posicionamiento por parte de las autoridades. Ello podría deberse, como en el caso de otros IP, a un problema de temporalidad. Cabe recordar que este Informe Especial fue publicado hace 10 años, lo cual ha implicado, entre otras cuestiones, que a lo largo de este periodo se hayan realizado una serie de cambios normativos y de diseño institucional que pudieran afectar en la actualidad el conocimiento que tienen los y las funcionarias públicas sobre el mismo. A ello pudiera añadirse la dificultad por parte de las instituciones federales de seguridad nacional y servicios de inteligencia del Estado mexicano, para clasificar las acciones realizadas a partir de las recomendaciones incluidas en el Informe Especial.

El tercer hallazgo está vinculado con los cambios que la agenda de seguridad pública nacional ha vivido durante los últimos 10 años, dado que al momento de publicación del Informe Especial, ésta se posicionó como una prioridad de atención por parte del Poder Ejecutivo Federal. También se evidenciaron las insuficiencias de las instituciones públicas federales de seguridad para enfrentar los desafíos provenientes del crimen organizado y una tendencia hacia la securitización³⁶ de las acciones realizadas por el gobierno federal para la atención de la agenda migratoria.

El cuarto hallazgo de este análisis está relacionado con la “calidad” de las respuestas emitidas por la autoridad. Si bien en algunos casos puntuales se han encontrado programas, reglamentos o incentivos fiscales relacionados con la problemática, esas acciones conforman políticas o respuestas “indirectas” respecto del fenómeno delictivo asociado a las pandillas transnacionales denominadas “Maras”. Es decir, ninguna de las acciones mencionadas responde directa y formalmente al Informe Especial, sino que se trata de políticas o programas más generales. Dicho en otros términos, en ningún caso se ha recibido una respuesta contundente, formal y directa sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el Instrumento de Posicionamiento.

A partir de lo anterior, podría indicarse que las principales respuestas emitidas formalmente por las autoridades responsables, se pueden clasificar en cuatro tipos:

³⁶ Los estudios realizados a nivel internacional sobre la agenda de seguridad, se encuentran agrupados alrededor de tres grandes núcleos teóricos: el primero de ellos, catalogado como “tradicional”, está enfocado en la seguridad asociada al complejo militar y los servicios de inteligencia del aparato estatal; un segundo enfoque denominado los “ampliacionistas” habla de una seguridad multidimensional que se acerca al tercer enfoque denominado *seguridad humana*, donde las políticas de seguridad tienen como centro a las personas y no al aparato estatal. El término *securitización* fue acuñado para englobar los sucesos posteriores al 11 de septiembre de 2001, cuando la agenda de cooperación para el desarrollo sufrió una abrupta militarización que dio mayor peso a los criterios de salvaguarda y protección bajo los esquemas del enfoque tradicional pero llevándolos a un nuevo nivel con la ayuda de los nuevos dispositivos de seguridad y la aplicación de las nuevas tecnologías de la información.

1. Respuestas en las que se presentan las modificaciones al marco legal para garantizar la administración y procuración de justicia; por ejemplo la Reforma al Sistema de Justicia Penal Acusatorio y la Ley Nacional del Sistema de Justicia Alternativa para Adolescentes.
2. Respuestas que exponen una serie de acciones realizadas para la prevención de la violencia y la delincuencia; tales como las políticas públicas desarrolladas por el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como las intervenciones realizadas desde el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) 2014-2018.
3. Respuestas ambiguas sobre las actividades realizadas para atender el fenómeno delictivo de la violencia asociada a las pandillas transnacionales denominadas “Maras”, verbigracia la respuesta que emitió la Comisión Nacional de Seguridad respecto de la realización de actividades que atiendan las causas de origen de la violencia y la delincuencia. Esa institución ha señalado que dicha temática no es de su competencia, a pesar de que participa en las acciones del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) 2014-2018, el cual enuncia explícita y formalmente la importancia de realizar acciones de atención a las causas de origen de esas problemáticas contemporáneas.
4. Respuestas relacionadas con los programas o planes que articulan acciones realizadas por diversas Instituciones de la Administración Pública Federal. Como prueba de ello, se mencionan el “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia” (PNPSVD) 2014-2018 y el “Plan Frontera Sur”.

Como bien lo indica un especialista en el tema, entrevistado para los fines de esta investigación, *“la mara es una expresión de la globalización y de los nuevos procesos migratorios transnacionales. Dentro de ella existe solidaridad y ayuda mutua. Estos migrantes cargan demasiado con la mirada de la sociedad y de la policía. Se cree que serán siempre y necesariamente criminales hasta su muerte y están surgiendo como una nueva clase marginada sujeta a nuevas formas de discriminación y exclusión social. Ellos se ven como el triple extranjero: el expulsado del norte, el excluido de su propia tierra y el criminal en México”*.

5) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL GRUPO JUVENIL CONOCIDO COMO “EMO”

Este IP dirigió cuatro puntos recomendatorios: dos a los Secretarios de Gobernación, de Seguridad Pública, de Educación, de Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social, al Procurador General de la República, así como a los Gobernadores de las entidades federativas y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Por su parte, la tercera se dirigió exclusivamente a la Secretaría de Educación Pública y la última a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de la República. A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 22. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* las autoridades cumplieron con dos de las cuatro recomendaciones incluidas en el IP.
2. *Grado:* las autoridades cumplieron con 50 % de las recomendaciones, por lo que se puede decir que su nivel de cumplimiento fue medio.
3. *Alcances:* las autoridades han cumplido de modo satisfactorio los puntos recomendatorios en la medida en que han posicionado el tema en la agenda pública, se han llevado a cabo diversas políticas, programas, iniciativas de ley y procesos administrativos para avanzar en el respeto y la diversidad y el mejoramiento del nivel de vida de las y los jóvenes.

Tabla 23. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	75 %	25 %	0 %	0 %
Estatad	31 %	19 %	22 %	28 %
Promedio general	53 %	22 %	11 %	14 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

En este caso, las respuestas de las autoridades federales han sido más satisfactorias que las emitidas por las entidades federativas, dado que sólo diez de ellas han respondido de manera satisfactoria. Por su parte, seis fueron completas, siete han rechazado la solicitud de información y nueve no han dado respuesta alguna. Como en Instrumentos anteriores, es llamativo que el estado de Yucatán ha respondido explícitamente que no ha atendido ninguno de los puntos recomendatorios.

Es interesante la respuesta proporcionada por el estado de Hidalgo, donde se señala que les ha resultado llamativo que el Informe Especial no estuviera dirigido a los organismos de derechos humanos de las entidades federativas (véase la tabla 24).

Según el tipo de recomendación, se advierte que dos recomendaciones fueron atendidas satisfactoriamente, una no ha sido respondida y otra se atendió de manera parcial o indirectamente. En el caso de las respuestas satisfactorias se encuentran el segundo y cuarto punto recomendatorio, destinados tanto a diseñar y ejecutar políticas públicas dirigidas a las y los jóvenes, como a capacitar a los cuerpos de Seguridad Pública y al personal del Ministerio Público sobre el trato hacia esta población.

En el primer caso, se ha podido recabar un gran número de estrategias y campañas relacionadas con posibilidades de mejora en materia de salud, educación y espacios de recreación para niñas, niños y adolescentes, especialmente en la Ciudad de México.

En cuanto a la cuarta recomendación, también se ha recibido una buena cantidad de respuestas vinculadas con la capacitación de personas servidoras públicas en materia de derechos humanos de este grupo poblacional. En ese sentido, la Procuraduría General de la República, a quien va dirigida dicha recomendación, afirmó que la autoridad ya ha realizado una serie de cursos para capacitar a las y los servidores públicos de dicha institución desde febrero de 2009 hasta agosto 2017. Además, a lo largo de 2017 se impartieron cuatro cursos de capacitación en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes a agentes del Ministerio Público de la Federación, policías federales ministeriales y peritos, personal administrativo de esta institución y otros sujetos obligados. De igual forma, la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Fomento Educativo en colaboración con CONAPRED, han realizado diversos cursos de capacitación a las personas servidoras públicas en lo relacionado a la problemática. En ese sentido, llama la atención una respuesta recibida por parte de SEDESOL que asegura que se han realizado 471 actividades de capacitación en materia de derechos humanos a las personas servidoras públicas durante 2017.

En cuanto a la respuesta calificada como “parcial”, relacionada con la elaboración de campañas que enfatizen el respeto a la diversidad, ello se debe a que si bien se logró identificar cierta variedad de acciones encaminadas hacia ello, éstas no provienen directamente de las autoridades responsables que se señalan en el Instrumento de Posicionamiento y, además, se concentran casi exclusivamente en la Ciudad de México. De igual manera, la recomendación relacionada con la inclusión en los planes de estudio de temas relativos a la discriminación, se logró localizar una acción concreta promovida por la Secretaría de Educación Pública en coordinación con el PNUD. Aun así, esta información no fue proporcionada por la autoridad encargada o responsable de la misma.

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

Tabla 24. Semáforo de cumplimiento según tipo de recomendación. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo.

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia			Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
1	Elaborar campañas que enfatizan el respeto a la diversidad, dirigidas tanto a la sociedad en general como al interior de sus dependencias y entidades, en las que en su diseño se cuente con la participación de los jóvenes a fin de escuchar sus opiniones	Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo	Secretarios de Gobernación, Seguridad Pública, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Procurador General de la República, así como a los Gobernadores de las Entidades Federativas y al Jefe del Gobierno del Distrito Federal,	Operativa	Preventiva	Sí	no	sí	no	Todas	Administrativa	Sí	Del 5/12/17 al 8/1/18	Se recabaron respuestas diversas de distintas dependencias. Algunas secretarías de gobierno, dijeron no ser los sujetos obligados para responder la solicitud, sin embargo, otras dependencias citaron actividades para jóvenes desde foros, talleres, hasta creación de hospitales. El COPRED destaca una serie de campañas que se realizaron a lo largo de 2017. También realiza una descripción general de cada una de estas campañas y el periodo específico en el que se desarrollaron. La Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato afirmó que la coordinación de Promoción trabaja de manera transversal con diversas áreas de la Procuraduría para realizar acciones incluyentes dirigidas a cada uno de los grupos en condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, las actividades no se limitan a grupos específicos, como el conocido grupo "Emo", sino que las actividades realizadas por esta entidad son amplias y en favor de la diversidad. Secretaría General de Gobierno del Estado de Nayarit refirió que la autoridad responde que respecto a la diversidad, maltrato, bullying y violación de los derechos humanos. Actualmente se encuentra vigente una campaña "equidad de Género". Subsecretaría de Educación Básica (SEB): Se elaboran y distribuyen materiales educativos a favor de la convivencia escolar pacífica, armónica e inclusiva. Se elaboran materiales educativos impresos y audiovisuales del Programa Nacional de Convivencia Escolar ampliando la cobertura a todos los niveles de la educación básica, preescolar, primaria y secundaria. Se reporta para 2017, 17,922 figuras educativas de nivel básico capacitadas a través de cursos y diplomados en temáticas de igualdad de género, derechos humanos, educación sexual integral, convivencia escolar pacífica y educación inclusiva. Subsecretaría de Educación Superior/Dirección General de Educación Superior para profesionales de la Educación: Se diseñaron materiales informativos acerca de programas específicos que tienen por finalidad el fortalecimiento de políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de la población, que se encuentran en situación de vulnerabilidad, los temas que se abordan en la campaña son: prevención de la violencia y las adicciones, derechos humanos, igualdad de género, educación sexual y de la salud y educación inclusiva. La PGR mencionó el es quema de campaña denominada "En la escuela lo justo es prevenir" se realizan visitas a secundarias públicas para brindar información en materia de prevención de delitos y violencia, entre los cuales se encuentra el ejer de respeto a la diversidad. Asimismo la Unidad de Igualdad de Género. A nivel federal las entidades federativas con sus diferentes instancias respondieron los siguientes en lo relacionado a esta recomendación: La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato afirmó que la coordinación de Promoción trabaja de manera transversal con diversas áreas de la Procuraduría para realizar acciones incluyentes dirigidas a cada uno de los grupos en condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, las actividades no se limitan a grupos específicos, como el conocido grupo "Emo", sino que las actividades realizadas por esta entidad son amplias y en favor de la diversidad. La Secretaría General del Estado de Nayarit la autoridad responde que respecto a la diversidad, maltrato, bullying y violación de los derechos humanos. Actualmente se encuentra vigente una campaña "equidad de Género".	CDMX sin discriminación	¿Ya me viste?	Vive Trans	

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
2	Diseñar y aplicar, en su respectivo ámbito de competencia, políticas públicas específicas dirigidas a los jóvenes a fin de que se contribuya al mejoramiento de su nivel de vida, educación y salud, así como a la construcción y operación de espacios físicos adecuados para su sano esparcimiento	Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo	Secretarios de Gobernación, Seguridad Pública, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Desarrollo Social, Procurador General de la República, así como a los Gobernadores de las Entidades Federativas y al Jefe del Gobierno del Distrito Federal,	Programática	Preventiva	Sí	no	sí	no	Todas	Política	Sí	Del 5/12/17 al 8/1/18	El número de dependencias que respondieron no ser sujetos obligados para atender la solicitud fue cerca del 60%. Instituto Nacional de la infraestructura Física Educativa (INIFED): Los organismos estatales son los encargados de evaluar los planteles escolares, los que deben contar con agua para bebederos en todas las escuelas del Sistema Educativo nacional. Se incluyó la puesta en marcha de la norma Mexicana NMXR090SCFI2016 Escuelas-Elementos para la accesibilidad a los espacios de la Infraestructura Física Educativa - Requisitos, con el objetivo de establecer los lineamientos y especificaciones de diseño necesarias para estandarizar, promover y facilitar los desplazamientos, uso, orientación, para garantizar la accesibilidad de todos en igualdad de condiciones a los espacios que integran la Infraestructura Física Educativa. Se realizó la adecuación de instalaciones en un total de 432 planteles educativos públicos. En total, 8,551 planteles atendidos durante 2013-2017 con los programas ESCUELAS DIGNAS y ESCUELAS AL CIEN. Las adecuaciones consisten en la adaptación de instalaciones escolares, para lograr el libre acceso de los niños con algún tipo de discapacidad. La PGR mencionó que acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Procuración de Justicia, en su apartado "México en Paz", dicha unidad ha implementado acciones y políticas públicas encaminadas a fomentar en la población adolescente y juvenil, la adopción de una cultura de la legalidad, de la no violencia y la prevención de los delitos federales a través de acciones informativas y de capacitación que se brindan a través de conferencias, talleres, pláticas, cursos y foros temáticos. Lo anterior, mediante actividades "En la escuela lo justo es prevenir" "te doy tinta" y los talleres de REPENSAR, se trabajó con adolescentes y jóvenes para mejorar su nivel de vida, desde un enfoque de la prevención, estas campañas van dirigidas a jóvenes y adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley. Dichas acciones se dan en un marco de igualdad, respeto y tolerancia y están enfocadas a todo grupo juvenil (entre ellos a los que se conocen como "EMO") promoviendo como eje la igualdad y la no discriminación. A nivel federal las entidades federativas con sus diferentes instancias respondieron los siguientes en lo relacionado a esta recomendación: Instituto Chihuahuense de la Juventud La autoridad menciona que se han realizado una serie de pláticas, talleres, concursos, espacios de expresión, rescate de espacios públicos y eventos especiales con temática de interés para la población juvenil. De igual manera, esta autoridad ha creado espacios de participación (lo que se denominó como: "Fuerte y Claro: Agenda Estatal de Juventudes 2017") dedicado a los jóvenes chihuahuenses para que los jóvenes propuestas de políticas públicas desde su perspectiva, experiencia y necesidades. Para así incluir a este grupo poblacional en el proceso de toma de decisiones. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo menciona que si a realizado una serie de acciones en materia de promoción y difusión, de oferta educativa para NNA y así, como cursos taller y pláticas dirigidas a servidores públicos. El Instituto Nacional de la Ciudad de México menciona que la ha implementado políticas públicas específicas dirigidas a jóvenes a fin de que se contribuya al mejoramiento de su nivel de vida, educación y salud: - Inagiuración en abril de 2016 y 2017 dos "Hospitales de las Emociones" en las demarcaciones de Venustiano Carranza y Milpa Alta.	Programas para niños, niñas y adolescentes como: "Soy Defensor/ Defensora de Derechos Humanos"	"Una vida libre de violencia"	"CONOCET, RELACIONAT, Y ELIGET"	

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
														-Mejoramiento y ampliación de onfraestructura para garantizar el derecho a la recreación y el acceso al deporte. -Creación de espacios para contribuir y facilitar su crecimiento y desarrollo en el ámbito social, personal, artístico, cultural y laboral. La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro La autoridad menciona que se han realizado dos programas que buscan promover los derechos humanos e impulsar la prevención del delito, la no discriminación y el combate a las adicciones. La Secretaría General de Gobierno del Estado de Zacatecas La autoridad menciona la existencia de una estrategia de Prevención Social del Delito, la cual cuenta con una serie de acciones que van encaminadas a disminuir los factores de riesgo y fomentar la participación ciudadana. Es importante resaltar que esta estrategia se ha encaminado a la población joven ya que son los menores de 29 años y mayores de 12 años lo que han resentido la problemática de la inseguridad, y por ello, la estrategia se ha propuesto disminuir la deserción escolar, los embarazos adolescentes, precarización del empleo, entre otras.				
3	Incluir en los planes de estudio, los temas relativos a la discriminación, formas en que se manifiesta, mecanismos para erradicarla e instituciones encargadas de proteger y defender la igualdad de las personas, considerando además, que las y los jóvenes son titulares de derechos humanos y obligaciones.	Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo	SEP	Programática	Preventiva	No	No	Sí	No	No	Administrativa	Sí	Del 5/12/17 al 8/1/18	Secretaría de Educación Pública, a través, de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) y en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); con el “Programa ConstruyeT”, el cual va dirigido a estudiantes, docentes y directivos de los diferentes planteles, con la finalidad de contribuir a la educación integral de las y los jóvenes del nivel medio superior a través del desarrollo de habilidades socioemocionales. En este sentido, el objetivo de este programa es “desarrollar habilidades socioemocionales en la comunidad escolar e implementar acciones participativas que contribuyan a la mejora del ambiente escolar en los planteles públicos de educación media superior”				
4	Capacitar a los cuerpos de seguridad pública y al personal de ministerio público, sobre el trato hacia las y los jóvenes para evitar conductas discriminatorias dirigidas a los integrantes de los diversos grupos juveniles, quienes son agredidos por su apariencia.	Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo	Procuraduría General de la República y Secretaría de Seguridad Pública	Operativa	Preventiva	No	No	Sí	No	No	Administrativa	Sí	Del 5/12/17 al 8/1/18	La Transparencia y Derechos Humanos, invita a tomar cursos de capacitación a las y los servidores públicos de la Secretaría de Desarrollo Social, en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación. La PGR afirmó que ya se han realizado una serie de cursos para capacitar a las y los servidores públicos de la institución de febrero de 2009 a agosto 2017. También impartió cuatro cursos de capacitación en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes en 2017 a agentes del Ministerio Público de la Federación, policías federales ministeriales y peritos, personal administrativo de esta institución y otros sujetos obligados. Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE): Durante junio de 2017 se impartieron talleres específicos a los Equipos técnicos de las 31 Delegaciones Estatales sobre el enfoque de Derechos Humanos, Igualdad de Género , No Discriminación y	Curso de capacitación de personal en la Secretaría de Desarrollo Social	La Secretaría de Gobernación mencionó que cuenta con un Programa Rector de Profesionalización (instrumento a través del que se establecen los lineamientos, programas, actividades y contenidos mínimo para la profesionaliza	Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE): Durante junio de 2017 se impartieron talleres específicos a los Equipos técnicos de las 31 Delegaciones Estatales sobre el enfoque de Derechos Humanos, Igualdad de	

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
													Se dice que la Dirección de Coordinación y Concentración para Respeto a la Diversidad. A través del Programa Educativo a Distancia "Conectate por la igualdad, diversidad e inclusión" CONAFE-CONAPRED se han impartido cursos de formación en línea a personal de las 31 delegaciones estatales CONAFE, en términos de temas antidiscriminatorios con un enfoque de Derechos Humanos,		ción del personal adscrito a las Instituciones de Seguridad Pública y se considera como parte del curso de especialización para los operadores del Sistema integral de Justicia Penal para Adolescentes lo relativo a las siguientes asignaturas: i) "Sistema de justicia penal, principios generales de la justicia especializada para adolescentes desde el enfoque de los derechos humanos", ii) "Cultura de la legalidad y respeto a los derechos humanos por parte del servidor público", iii) "Sistema de Justicia Penal, principios generales de la justicia especializada para adolescentes desde el enfoque de los Derechos Humanos" y iv) "Modelo Nacional de Atención para Adolescentes en conflicto con la ley penal".		Género , No Discriminación y Respeto a la Diversidad. A través del Programa Educativo a Distancia "Conectate por la igualdad, diversidad e inclusión" CONAFE-CONAPRED se han impartido cursos de formación en línea a personal de las 31 delegaciones estatales CONAFE, en términos de temas antidiscriminatorios con un enfoque de Derechos Humanos,	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

Síntesis cualitativa de respuesta de la autoridad

“El movimiento Emo es una protesta ante las posturas intolerantes de la sociedad”.

El Infome Especial dirigió cuatro puntos recomendatorios: dos a los Secretarios de Gobernación, de Seguridad Pública, de Educación, de Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social, al Procurador General de la República, así como a los Gobernadores de las entidades federativas y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En lo que refiere a cada uno de ellos, puede decirse que hubo un grado medio de cumplimiento, ya que se atendieron dos de ellas (ambas de tipo programático), referidas a la creación de políticas públicas específicas hacia la juventud. Son varias las entidades federativas (entre ellas Ciudad de México, Nayarit Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro y Zacatecas) que han llevado a cabo diversas campañas para promover la diversidad, muchas de ellas con la participación activa de las y los jóvenes, así como políticas públicas integrales para elevar la calidad de vida de ese sector de la población.

Hay que señalar que no hay evidencia de que se hayan atendido las recomendaciones dirigidas a la SEP, a la Procuraduría General de la República y a la Secretaría de Seguridad Pública, relativas a incluir en los temas de estudio programas para combatir la discriminación y capacitar a los cuerpos de seguridad pública sobre el trato hacia las y los jóvenes, en particular a quienes pertenecen a determinados grupos juveniles, como los denominados “Emo”.

La calidad en el cumplimiento de las recomendaciones atendidas es muy satisfactoria en el sentido de que se observa una gran cantidad de políticas y programas dirigidos hacia la población juvenil.

Sin embargo, no se ha encontrado evidencia de que sea el caso particular de las y los jóvenes pertenecientes a los llamados “Emo”, con lo que se puede concluir que el tema específico del respeto a los derechos humanos de este grupo social no se estaría posicionando con demasiada fuerza en la agenda pública. Ello podría deberse, como ya se ha manifestado para el caso de otros IP, a un problema de temporalidad. Cabe recordar aquí que este Informe Especial se elaboró en un momento donde había un alto reconocimiento y establecimiento de ese grupo juvenil (2009). En la actualidad, en cambio, parecería no evidenciarse una visibilización tan clara del fenómeno. De allí que la problemática que manifiesta el Instrumento, actualmente se haya ido encuadrando en cuestiones más amplias y generales relacionadas con las y los jóvenes, como el tema de la no discriminación o la mejora de las condiciones de vida de este grupo poblacional. Por la misma razón, las acciones institucionales encontradas en este análisis, así como las respuestas formales emitidas por las autoridades responsables, dan cuenta de la implementación de políticas públicas que apuestan por su integración en diferentes esferas de la vida social, garantizándoles el derecho a una mejor calidad de vida. Como en casos anteriores, también aquí ha sido fundamental el papel encarado por los organismos de derechos humanos (CNDH, CONAPRED, COPRED) y por el Instituto Mexicano de la Juventud, así como la promoción y difusión

de materiales didácticos que sensibilizan acerca de los derechos de niñas, niños y adolescentes, especialmente aquellos relacionados con la no discriminación, la identidad y la tolerancia a la diversidad, en la medida en que como bien lo establece el Informe, finalmente “*el movimiento Emo es una protesta ante las posturas intolerantes de la sociedad*”.

6) INFORME ESPECIAL SOBRE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE EN LA ZONA CARBONÍFERA DEL ESTADO DE COAHUILA

Este IP dirigió 24 recomendaciones a la Secretaría de Economía (ocho puntos recomendatorios), a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (12 puntos recomendatorios) y al Gobierno del Estado de Coahuila (cuatro puntos recomendatorios). A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 25. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila

Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* las autoridades han cumplido con 11 de las 24 recomendaciones que contiene el IP.
2. *Grado:* dado que las autoridades cumplieron con 45 % de las recomendaciones, se puede considerar que su nivel de cumplimiento es medio-bajo.
3. *Alcances:* las autoridades han cumplido de modo poco satisfactorio, en general, aunque se percibe mayor compromiso y responsabilidad por parte de las autoridades locales, al menos enunciativamente.

Tabla 26. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad. Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
Federal	40 %	20 %	15 %	25 %
Estatad	75 %	25 %	0 %	0 %
Promedio general	57.5 %	25 %	7.5 %	12.5 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

En este caso, las respuestas de las autoridades estatales han sido más satisfactorias que las emitidas por el Gobierno federal, porque exclusivamente refieren al estado de Coahuila, entidad que envió 75 % de respuestas favorables. En el caso de las autoridades del nivel federal, tanto la Secretaría de Economía como la Secretaría de Trabajo y Previsión Social han enviado respuestas incompletas, en algunos puntos recomendatorios han rechazado la solicitud de información y en otros ni siquiera han respondido (véase la tabla 27).

Si se observa por tipo de recomendación, en la tabla anterior puede identificarse con claridad que sólo se ha cumplido con 11 puntos recomendatorios, seis de manera satisfactoria y cinco parcialmente. Las recomendaciones atendidas refieren a la existencia de un registro de las minas en operación, la suspensión de obras en situaciones de riesgo, elaboración de convenios de colaboración para mejorar los trabajos de inspección, incremento de visitas de inspección, diversificación de la estructura productiva de la región y el estado de Coahuila en general y tomar medidas para evitar la deserción escolar de las y los jóvenes de esta zona del país.

Por su parte, las cinco recomendaciones puntuales que se consideran respondidas parcialmente refieren, respectivamente, a la suficiencia de personal y perfil de conocimientos en materia de derechos humanos de las y los inspectores para garantizar el cumplimiento de la ley, el fortalecimiento del sistema de intercambio de información con la STPS, modificaciones legislativas en la LFT, acciones informativas en torno a los derechos de los trabajadores. En los dos primeros casos, la parcialidad de la respuesta radica en que si bien la autoridad responsable de Coahuila ha respondido que se cuenta con personal suficiente y el perfil adecuado, no existe ningún tipo de evidencia que así lo demuestre. Asimismo, organizaciones de la sociedad civil han planteado la insuficiencia de recursos para el caso de la Subdelegación de Sabinas. En el tercer caso, se considera que la respuesta ha sido incompleta en la medida en que la autoridad responsable ha rechazado la solicitud de información y, sin embargo, organizaciones de la sociedad civil han indicado que la inspección en los lugares de trabajo ha tenido un mejoramiento relativo gracias a la labor y presión de dichas agrupaciones (y no necesariamente por el intercambio de información con la STPS que demanda el Instrumento de Posicionamiento). En el cuarto caso se constata la adición de nuevos artículos en la LFT relativos a la minería del carbón, a su vez que otras normativas relativas a fortalecer los mecanismos de seguridad son extensivas a cierto tipo de minería. El quinto caso se presenta como no del todo satisfactorio, pues sólo se indica que en Coahuila se han realizado “14 eventos” durante 2012-2017, sin ofrecer mayor información sobre el carácter de estos.

Respecto de las 13 recomendaciones que no han sido atendidas, en tres casos (puntos recomendatorios uno, tres y ocho) éstas han sido dirigidas a la Secretaría de Economía y dicha autoridad indica que la problemática no es de su competencia o que no cuenta con información disponible. Por otro lado, en el caso de las nueve recomendaciones emitidas a la STPS no atendidas, en dos no cuentan con registros sobre la solicitud, y en las otras siete, han dado respuestas evasivas relacionadas con la ampliación de información o de plazos para responder. Finalmente, sólo una recomendación de las cuatro enviadas al estado de Coahuila ha sido respondida de manera negativa. Ella refiere a la realización de acciones para fomentar la creación de sociedades

Tabla 27. Semáforo de cumplimiento según tipo de recomendación. Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
1	Realizar inspecciones de manera periódica respecto a las condiciones de seguridad de las minas, actividad que debe continuarse coordinando con la STPS.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Economía	Programática	Organizacional	Si	No	Si	No	Coahuila	Administrativa	Si	30-11-2017 al 15-01-18	Que no es de su competencia, sino de la STPS				●
2	Proporcionar los recursos materiales, económicos y humanos suficientes, para que se realicen visitas de inspección al total de empresas que tengan una concesión minera, y se implementen medidas para prevenir accidentes y se verifique que las actividades realizadas en ellos se lleven a cabo en condiciones de seguridad que permitan garantizar la vida e integridad de los trabajadores.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Economía	Operativa	Organizacional	Si	No	Si	No	Coahuila	Administrativa	Si	1-12-2017 al 16-01-2018	Que si cuentan con recursos suficientes, y nada mas.				●
3	Fortalecer los procedimientos relativos al servicio civil de carrera para la contratación y selección del personal, tomando en consideración el perfil y necesidades del puesto, formación, capacitación, adiestramiento y evaluación para garantizar la adecuada aplicación de la ley.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Economía	Operativa	Organizacional	Si	No	Si	No	todas	Administrativa	Si						●
4	Contar con personal suficiente y evaluar el perfil de conocimientos en materia de derechos humanos de los inspectores adscritos a esa Secretaría para garantizar el cumplimiento de los lineamientos que la Ley Minera impone a las empresas que cuenten con una concesión, lo cual permitirá identificar, en su caso, a los servidores públicos que coloquen en riesgo a la sociedad e impidan un adecuado ejercicio de la función pública.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Economía	Operativa	Organizacional	Si	No	Si	Si	todas	Administrativa	Si		Que sí cuentan con recursos suficientes				●

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
5	Generar un registro en la zona carbonífera de Coahuila de las minas de carbón que están en operación para que puedan ser objeto de supervisión.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Economía	Operativa	Organizacional	Si	No	Si	No	Coahuila	Administrativa	Si	30-11-2017 al 15-01-2018	Que nos metamos a las estadísticas proporcionadas por el Sistema de Administración Minera. Asimismo, la Dirección General de minas adjunta una tabla con el registro de 70 lotes de carbon.				
6	Seguir fortaleciendo el sistema de intercambio de información con la STPS, que se generó con base en las recomendaciones de este Organismo nacional, para detectar los riesgos de seguridad ocurridos en los lotes mineros en toda la República Mexicana, y que con esa información se lleven a cabo visitas de inspección para verificar a las concesionarias.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Economía	Operativa	Organizacional	Si	No	Si	Si	todas	Administrativa	Si		Según organizaciones de la sociedad civil los avances han sido insuficientes.				
7	Continuar con el ejercicio de suspender provisional o totalmente las obras y trabajos en las minas ante una situación de peligro o daño inminente, actividad que puede apoyarse en visitas a cargo de la Secretaría de Economía, o derivado de una petición de la STPS.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Economía	Programática	Preventiva	Si	No	Si	Si	todas	Administrativa	Si	1-12-2017 al 16-01-2018	Que se han realizado clausuras de minas tanto de carácter provisional como definitiva. Según documentación enviada se realizaron ocho cierres el 2012, uno el 2014 y uno el 2015				

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
8	Diseñar y aplicar un programa de certificación que garantice que el carbón que es objeto de transacción comercial fue obtenido en observancia de la legislación en materia de seguridad e higiene y se impulsen modificaciones a la Ley de Sociedades Cooperativas para que los tres niveles de gobierno apoyen su funcionamiento.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Economía	Programática/normativa	Preventiva	Si	No	Si	No	Coahuila	Política pública	Si	1-12-2017 al 16-01-2018	No cuentan con informacion al respecto				
9	Asegurar que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, asesore, oriente y represente jurídicamente a los trabajadores y a sus beneficiarios para que éstos obtengan las debidas indemnizaciones e implementar mecanismos para velar por el restablecimiento de la condición física y psicológica de los afectados, a través del apoyo psicológico, médico y de rehabilitación necesario, con las instancias de salud correspondientes.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Programática	Reparatoria	Si	No	Si	Si	todas	Política pública	Si	23-1-2018 al 7 -3-2018	No cuentan con informacion al respecto				
10	Incrementar las visitas de inspección realizadas por el personal de la Secretaría para verificar las condiciones de seguridad e higiene de las minas de carbón, actividad que debe realizarse continuando la coordinación de esfuerzos con la Secretaría de Economía.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Programática	Organizacional	Si	No	Si	No	Coahuila	Administrativa	Si	23-1-2018 al 7 -3-2018	Envían información sobre inspecciones realizadas entre 2012-2017	Ha habido avances en las inspecciones, y particularmente en la Subdelegación de Sabinas a pesar de las carencias que aún cuentan, según informan organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo aun hay muchos centros que no son inspeccionados por falta de registro.			

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
11	Impulsar las modificaciones legislativas necesarias para actualizar la materia de seguridad e higiene a fin de que se adecuen a las necesidades de la explotación de las minas de carbón, de modo que se tipifiquen delitos laborales por incumplimiento de los patrones a la legislación correspondiente, cuando se ponga en riesgo la seguridad de los trabajadores, se emplee a personas menores de edad o a mujeres en gestación o en periodo de lactancia, y se ajusten las competencias, facultades y capacidades en materia de inspección y de colaboración entre los diversos ámbitos de gobierno para llevar a cabo tales tareas.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Normativa	Preventiva	Si	No	Si	Si	todas	Normativa	Si	23-1-2018 al 7 -3-2018		Se cuenta desde 2012, con nuevos artículos en la LFT relativos a minería del carbón.			
12	Desarrollar estudios y consultas técnicas que permitan ajustar la normatividad en materia de seguridad a la realidad en que operan las minas de carbón artesanales para que cumplan con mínimos de seguridad a los que esté condicionada la posibilidad misma de que operen.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Programática/ Normativa	Preventiva	Si	No	Si	No	Coahuila	Política pública/ normativa	Si	23-1-2018 al 7 -3-2018	No cuentan con registros toda vez que esta no está contemplada en la legislación				
13	Diseñar e implementar una política de difusión masiva de los derechos laborales que asisten a los trabajadores de la zona carbonífera de Coahuila y en el resto del país, a la vez que se posibilite la formulación de denuncias por prácticas contrarias a la seguridad e higiene en sus centros de trabajo, mismas que deberán ser atendidas por las autoridades competentes.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Programática	Informativa	Si	No	Si	No	Coahuila	Política pública	Si	23-1-2018 al 7 -3-2018		Responden que se han llevado algunas acciones informativas al respecto, aunque a la luz de la situación irregular de muchos trabajadores no formalizados, aparece como insuficiente			

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
14	Garantizar que una vez detectada una situación que ponga en peligro la vida o seguridad de los trabajadores, se inicie el procedimiento previsto en el artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo, situación de la que debe informar a la Secretaría de Economía para que, en su caso, clausuren provisionalmente las minas que pongan en riesgo la vida y seguridad de los trabajadores y se le dé el seguimiento debido.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Operativa	Preventiva	Si	No	Si	No	Coahuila	Política pública	Si	Si		Se solicita mas información respecto a lo solicitado y posteriormente es desechada la solicitud.			
15	Evaluar en forma periódica el perfil del personal responsable de realizar las visitas de verificación, así como los conocimientos de los inspectores en materia de derechos humanos y de condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo mineros.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Operativa	Organizacional	Si	No	Si	Si	todas	Administrativa	Si	Si		Se solicita mas información respecto a lo solicitado y posteriormente es desechada la solicitud.			
16	Promover acciones para que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo aumente su plantilla a fin de que se integre con el personal suficiente que pueda atender de manera inmediata, completa e integral a la industria de la minería del carbón, para realizar de forma eficiente las visitas de inspección, asimismo, fortalecer los procedimientos relativos al servicio civil de carrera para la contratación y selección del personal considerando el perfil y necesidades del puesto, formación, capacitación, adiestramiento y evaluación, que garantice la adecuada aplicación de la ley en materia de seguridad e higiene.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Operativa	Organizacional	Si	No	Si	No	Coahuila	Administrativa	Si	Si		Se solicita mas información respecto a lo solicitado y posteriormente es desechada la solicitud.			

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia			Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
17	Implementar acciones y medidas destinadas a integrar debidamente el Directorio Nacional de Empresas, para detectar de manera oportuna nuevos centros de trabajo y estar en posibilidad de realizar las visitas de inspección y prevenir futuros siniestros.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Programática	Preventiva	Si	No	Si	Si	todas	Administrativa	Si	Si		Se solicita mas información respecto a lo solicitado y posteriormente es desechada la solicitud. Según información de organizaciones de la sociedad civil, esto ha sido incumplido por falta de iniciativa gubernamental.			
18	Realizar las acciones correspondientes para promover que el Ejecutivo Federal impulse ante el Senado de la República la ratificación del convenio 176 de la OIT en materia de seguridad e higiene, para así poder contar con una política nacional que atienda eficazmente las problemáticas descritas en este informe.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Normativa	Reparatoria	Si	No	Si	Si	todas	Normativa	Si		Se solicita mas información respecto a lo solicitado y posteriormente es desechada la solicitud.	No se ha conseguido la ratificación			
19	Diseñar y aplicar un programa de certificación que garantice que el carbón, que es objeto de transacción comercial, fue obtenido en observancia de la legislación en materia de seguridad e higiene.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Programática	Preventiva	Si	No	Si	No	Coahuila	Política pública	Si		Se solicita mas información respecto a lo solicitado y posteriormente es desechada la solicitud.				

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia			Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
20	Atraer estudios científicos recientes y la tecnología necesaria a fin de determinar la forma más eficiente y segura de rescatar los restos de los cuerpos que permanecen al interior de la mina Pasta de Conchos	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Programática	Reparatoria	Si	No	Si	No	Coahuila	Política pública	Si		Se solicita mas información respecto a lo solicitado y posteriormente es desechada la solicitud.				●
21	Impulsar la celebración de convenios con la Federación para realizar inspecciones de manera periódica respecto a las condiciones de seguridad e higiene de las minas, actividad en que debe coordinarse con la STPS.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Gobierno del Estado de Coahuila	Normativa	Organizacional	Si	No	No	No	Coahuila	Administrativa	Si	5-12-2017 al 15-12-2017	La Secretaría del Trabajo del Gobierno del Estado de Coahuila plantea la existencia de convenios	Firma del "Convenio de Coordinación para promover la Seguridad y Salud en el Trabajo y fortalecer la inspección laboral" entre el Gobierno del Estado de Coahuila y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.			●
22	Realizar acciones para fomentar la creación de sociedades cooperativas entre los habitantes de la zona carbonífera, a fin de regularizar la minería estatal.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Gobierno del Estado de Coahuila	Programática	Preventiva	Si	No	No	No	Coahuila	Política pública	Si	5-12-2017 al 10-12-2017	La Secretaría del Trabajo del Gobierno del Estado de Coahuila plantea que no es de su competencia.				●

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
23	Tomar medidas para evitar la deserción en todos los niveles educativos y apoyar la creación de centros educativos de nivel medio y superior en la zona carbonífera.	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Gobierno del Estado de Coahuila	Programática	Preventiva	Si	No	No	No	Coahuila	Política pública	Si	5-12-2017 al 10-12-2017	La Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Coahuila plantea que se han tomado iniciativas a nivel de primaria y secundaria	Reporte técnico sobre deserción escolar, denominado "Reporte Técnico de la Estadística Educativa N° 2"	Diversos Programas e instituciones operando en distintas líneas de acción para evitar la deserción escolar.		
24	Fomentar la diversificación de actividades productivas, a fin de que se creen otras alternativas de trabajo, bien remuneradas, para los habitantes de la zona carbonífera	Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Gobierno del Estado de Coahuila	Programática	Preventiva	Si	No	No	No	Coahuila	Política pública	Si	5-12-2017 al 18-12-2017	La Secretaría de Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo del Gobierno del Estado de Coahuila, nos plantean que han impulsado la llegada de empresas que realizan actividades con mayor valor agregado				

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

cooperativas entre las y los habitantes de la zona carbonífera. En ese caso, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social del Estado ha declarado no únicamente ser incompetente en dicha materia sino que tampoco contaba con evidencias de otras dependencias de que esta medida haya sido impulsada en la entidad.

Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

Síntesis cualitativa de la respuesta de la autoridad

“A pesar de las más de tres mil personas muertas en las minas, no se ha castigado a ninguna de las empresas en las que, por no invertir en seguridad, mueren sus trabajadores; ni por contratar niños y jóvenes para la extracción de carbón. Esto se debe a que históricamente se construyó un discurso, cínico y perverso, de culpar al carbón, al agua, al gas, a los techos que se caen, al cable que se rompe. Incluso a los mismos muertos, por estar paleando carbón a la banda transportadora, aunque no digan que está prohibido que la banda esté en funcionamiento mientras se hacen labores de limpieza. O, por ejemplo, al trabajador que murió al tropezar y caer del tiple, pero no dicen que trabajaba sin arnés de seguridad. O al trabajador que murió al caer del carro al salir de la mina, pero no dicen que está prohibido que los trabajadores utilicen los carros de carbón para transportarse”.

El Infome Especial dirigió 24 recomendaciones a la Secretaría de Economía, a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y al Gobierno del Estado de Coahuila. Respecto de ellas, se puede plantear que el cumplimiento observado por parte de las autoridades es de un nivel medio-bajo, toda vez que se constata el cumplimiento de sólo 11 puntos recomendatorios.

Las recomendaciones que han sido atendidas por parte de las autoridades son fundamentalmente de carácter programático y operativo, puesto que tienen como objetivo mejorar y fortalecer procedimientos y estrategias para lograr un mayor control sobre la situación de inseguridad en la minería del carbón en el estado de Coahuila, mientras que dos de ellas son de carácter normativo (convenio entre Gobierno del Estado y Gobierno Federal y modificaciones en la Ley Federal del Trabajo). A su vez, los propósitos de las recomendaciones atendidas son de carácter organizacional y preventivo, dado que buscan robustecer la presencia de procedimientos institucionales en la actividad minera, al tiempo que, dados los grandes problemas ligados a la inseguridad laboral y los siniestros, enfatizan la necesidad de tomar acciones de carácter preventivas.

Es importante mencionar que los niveles de accidentabilidad, violaciones a los derechos humanos y transgresión legal con que operan muchas de las empresas (como se evidenció claramente en

la tragedia de Pasta de Conchos), han presionado a las autoridades para promover iniciativas institucionales respecto del control de la extracción del carbón y la defensa de los derechos humanos de las y los trabajadores. En ese sentido, las denuncias de organizaciones de la sociedad civil han sido claves para, incluso, conseguir estar presentes en algunas supervisiones de los lotes mineros. Sin embargo, también se puede reconocer, con base en los testimonios de estas organizaciones, la existencia de intereses políticos y económicos que impiden un mejor desempeño gubernamental en la materia.

Entre los hallazgos que se pueden mencionar se encuentra el déficit de información respecto de las actividades productivas del carbón. Ello puede dar cuenta de la poca cobertura que existe sobre los denominados “pocitos” o las actividades mineras irregulares, que es donde se concentran los mayores niveles de accidentabilidad. Las fuentes de información más precisas y completas provienen del ámbito académico o de organizaciones de la sociedad civil que se han dedicado con especial ímpetu a investigar la situación de las zonas carboníferas. La falta de registro oficial de innumerables nichos de extracción carbonífera ha implicado que los pequeños avances en materia legislativa dentro del periodo, no logren abordar la situación de cientos de trabajadores que se encuentran en la minería artesanal.

Asimismo, la indolencia del Estado mexicano sobre las recomendaciones realizadas por la OIT en términos de seguridad e higiene en las minas, también son sintomáticas del vacío normativo en materia de extracción de carbón.

Respecto de las respuestas formales emitidas por las autoridades, en una gran cantidad de casos se respondió a las solicitudes mediante evasivas fundamentadas legalmente, en el sentido de que manifestaron no ser competentes en el tema. En otros casos, se encontró información escueta al límite de la suficiencia, así como también algunas respuestas contundentes, particularmente de las subsecretarías del Gobierno del Estado de Coahuila.

En relación a la “calidad” de las acciones efectuadas por las autoridades sobre el tema tratado en el IP, se considera que han sido débiles, lo cual es ampliamente confirmado por organizaciones de la sociedad civil y la literatura especializada en el tema. La opacidad de un importante sector de la actividad minera contribuye en buena medida a la debilidad en las acciones implementadas. Como bien lo establece el informe elaborado por la organización Familiares de Pasta de Conchos, *El Carbón Rojo de Coahuila: Aquí acaba el silencio, “Evidentemente, la sociedad llegó tarde, muy tarde. Nos encontramos con una región devastada por un modelo extractivo mortal, que data desde inicios del siglo XVIII. En el año 2006, cuando el 19 de febrero explotó Pasta de Conchos, ya habían muerto miles, entre ellos muchos niños y jóvenes quienes, desde 1902 y hasta el año 2017 fueron sacrificados en este modelo extractivo”*.

7) INFORME SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CENTROAMERICANOS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL NO ACOMPAÑADOS EN SU TRÁNSITO POR MÉXICO, Y CON NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Este IP dirigió 33 puntos recomendatorios a las siguientes autoridades: Instituto Nacional de Migración (11); Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (tres); Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (cuatro); Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas (nueve); Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (seis). A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 28. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional

Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* las autoridades señaladas en el Instrumento de Posicionamiento cumplieron con 18 de las 33 recomendaciones emitidas.
2. *Grado:* dado que las autoridades cumplieron con 54 % de las recomendaciones, puede considerarse que su nivel de cumplimiento es medio.
3. *Alcances:* las autoridades han cumplido de modo poco satisfactorio, ya que las instituciones de la Administración Pública que son autoridades en materia migratoria, como el INM y el órgano máximo de coordinación de las acciones emprendidas a favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes, como es el Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, aún no han dado respuestas afirmativas o contundentes respecto de las recomendaciones contenidas en el IP.

Tabla 29. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad. Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	33 %	58 %	0 %	9 %
Estatat	47 %	3 %	22 %	28 %
Promedio general	40 %	30.5 %	11 %	18.5 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

Como se aprecia en la tabla anterior, las respuestas de las autoridades responsables ha sido bastante deficiente tanto a nivel federal como estatal. En el caso de las entidades federativas, 15 han emitido respuestas favorables, una incompleta, siete han rechazado la solicitud de información y nueve no han respondido.

Es de destacar, en esentido, respuestas muy satisfactorias como las presentadas por los estados de Chihuahua, Baja California o Guanajuato. En su responsiva, las autoridades de dicha entidad fueron sumamente detallistas respecto de cada uno de los puntos recomendarios, fundamentando las acciones realizadas, comprobando con documentación las medidas adoptadas, presentando copias de convenios de colaboración interinstitucionales e, incluso, adjuntando copias de capacitaciones y certificaciones de las personas servidoras públicas que están vinculadas con la problemática del IP. En ese sentido, la información proporcionada por el Sistema Nacional DIF también ha sido muy satisfactoria, completa y replicable (por ejemplo, ha enviado copia de los 31 convenios de colaboración que ha afectuado con sus similares en las entidades federativas). En varios de estos casos, además, no sólo se respondió puntualmente a cada uno de los puntos recomendatorios sino que se otorgó información adicional (no solicitada) y se establecieron autoevaluaciones de las debilidades y fortalezas actuales de la institución respecto de la problemática del Informe. En términos generales, es uno de los Instrumentos de Posicionamiento que ha recibido respuestas de mejor calidad por parte de las autoridades responsables.

Tabla 30. Semáforo de cumplimiento según tipo de recomendación. Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado					
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad					
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo	
1	Instruir a todo el personal de ese Instituto para que realicen las acciones material y humanamente posibles para evitar que NNACM que se encuentren a su disposición permanezcan en un recinto migratorio y sean canalizados y trasladados de manera inmediata a los Sistemas DIF correspondientes, por lo que sería conveniente que se exploren las alternativas o formas a fin de que previo a las diligencias de revisión migratoria se tenga ubicado el CAS que recibiría a las NNACMNA, para que en caso de que durante dichas diligencias se detenga a una NNACMNA, sea alojado directamente en el CAS.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Instituto Nacional de Migración	Operativa	Informativa Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Administrativa	SI	Del 06/12/2017 al 14/01/2018	Durante 2016, esta institución ha realizado 222 acciones de capacitación a un total de 6,722 personas funcionarias públicas, en temas relacionados con la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados. A su vez, durante 2017 se realizaron 66 acciones de capacitación a 2,126 personas funcionarias públicas	La Dirección de Capacitación Migratoria del INM ha indicado que existe un protocolo donde se establece de manera precisa el procedimiento que se aplicará a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, desde el momento de su detención, incluyendo el seguimiento de asistencia durante su alojamiento en los CAS				
2	Durante la permanencia de NNACMNA en los Centros de Asistencia Social, el personal especializado deberá dar seguimiento, de manera documentada, a las necesidades especiales de protección que presenten durante su estancia en los mismos.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional.	Instituto Nacional de Migración	Operativa	Informativa	SI	NO	SI	SI	TODAS	Administrativa	SI	Del 06/12/2017 al 14/01/2018	la Dirección de Capacitación Migratoria del INM ha indicado que, efectivamente, existe un protocolo donde se establece de manera precisa el procedimiento que se aplicará a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, desde el momento de su detención, incluyendo el seguimiento de asistencia durante su alojamiento en los CAS, hasta la determinación de su situación jurídica migratoria, considerando prioritario el Interés Superior de la Niñez					

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
3	Se establezcan claramente y de conformidad con la legislación nacional e internacional de protección de los derechos de la niñez los requisitos y el perfil que deben cumplir los servidores públicos que tendrán contacto con NNACMNA, debiendo especificarse las profesiones y conocimientos en derechos de la infancia con los que deben contar.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Instituto Nacional de Migración	Operativa	Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/01/2018	En el caso del Instituto Nacional de Migración (INM) se pudo constatar que, durante 2016, esta institución ha realizado 222 acciones de capacitación a un total de 6,722 personas funcionarias públicas, en temas relacionados con la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados. A su vez, durante 2017 se realizaron 66 acciones de capacitación a 2,126 personas funcionarias públicas. Estos procesos de capacitación han permitido atender no sólo las necesidades de conocimiento que tienen las personas funcionarias públicas relacionadas con esta problemática sino también la especialización para dar seguimiento a las necesidades especiales de protección que tiene esta población (cuarta recomendación). A través de estos mecanismos también se ha dado cumplimiento a la séptima recomendación de este IP, en la medida en que en los cursos de capacitación se ha servido a las servidoras públicas encargadas de ejecutar el retorno asistido de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, respecto de los mecanismos y acciones que deben realizar.				

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado					
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad					
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo	
4	Se elabore un protocolo donde se establezca de manera precisa el procedimiento que se aplicará a NNACMNA, desde el momento de su detención, incluyendo el seguimiento de asistencia durante su alojamiento en los CAS, hasta la determinación de su situación jurídica migratoria, considerando prioritario el ISN.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Instituto Nacional de Migración	Operativa	Preventiva Reparatoria	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/01/2018	En el caso del Instituto Nacional de Migración (INM) se pudo constatar que, durante 2016, esta institución ha realizado 222 acciones de capacitación a un total de 6,722 personas funcionarias públicas, en temas relacionados con la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados. A su vez, durante 2017 se realizaron 66 acciones de capacitación a 2,126 personas funcionarias públicas. Estos procesos de capacitación han permitido atender no sólo las necesidades de conocimiento que tienen las personas funcionarias públicas relacionadas con esta problemática sino también la especialización para dar seguimiento a las necesidades especiales de protección que tiene esta población (cuarta recomendación). A través de estos mecanismos también se ha dado cumplimiento a la séptima ecomendación de este IP, en la medida en que en los cursos de capacitación se ha instruido a las personas servidoras públicas encargadas de ejecutar el retorno asistido de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, respecto de los mecanismos y acciones que deben realizar.	elaboración, en julio de 2015, del Protocolo de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados o Separados que se encuentran Albergados. Dicho protocolo está enfocado a la atención que se brinda exclusivamente a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados provenientes del TNAC.				

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo								Indicadores de proceso		Indicadores de resultado								
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación					Solicitud		Respuestas de la autoridad								
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo			
5	Se realicen los acuerdos interinstitucionales con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para que NNACMNA que estén sujetos a un procedimiento administrativo migratorio, cuenten con la asesoría y representación en coadyuvancia que prevé la LGDNNA.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Instituto Nacional de Migración	Operativa	Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/01/2018						●		
6	Se giren las instrucciones a todo el personal del INM que tiene contacto con NNACMNA para que informen de manera documentada, clara y precisa sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado al que pueden tener derecho, debiendo abstenerse de prejuzgar los motivos de la solicitud o desalentarlos a presentarla, notificando a la COMAR en el plazo de 72 horas previsto en el artículo 16, fracción II, del RLSRYPC.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Instituto Nacional de Migración	Operativa	Informativa Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Administrativa	SI	Del 06/12/2017 al 14/01/2018							●	
7	Se instruya a los servidores públicos encargados de ejecutar el retorno asistido de NNACMNA respecto de los mecanismos y acciones que deberán realizar, debiendo indicar el tipo de transporte que se utilizará, el horario de arribo al país de origen y las autoridades que los recibirán.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Instituto Nacional de Migración	Operativa	Informativa Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/01/2018	En el caso del Instituto Nacional de Migración (INM) se pudo constatar que, durante 2016, esta institución ha realizado 222 acciones de capacitación a un total de 6,722 personas funcionarias públicas, en temas relacionados con la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados. A su vez, durante 2017 se realizaron 66 acciones de capacitación a 2,126							●

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
														personas funcionarias públicas. Estos procesos de capacitación han permitido atender no sólo las necesidades de conocimiento que tienen las personas funcionarias públicas relacionadas con esta problemática sino también la especialización para dar seguimiento a las necesidades especiales de protección que tiene esta población (cuarta recomendación). A través de estos mecanismos también se ha dado cumplimiento a la séptima recomendación de este IP, en la medida en que en los cursos de capacitación se ha instruido a las personas servidoras públicas encargadas de ejecutar el retorno asistido de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, respecto de los mecanismos y acciones que deben realizar.				
8	Revise de manera conjunta con el SNDIF la figura del OPI y su adscripción, a efecto de valorar la pertinencia de la misma para garantizar la protección integral de los derechos humanos de NNACMNA, y generar los cambios legislativos o reglamentarios para que esto proceda.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Instituto Nacional de Migración	Normativa	Preventiva Reparatoria	SI	NO	SI	SI	TODAS	Administrativa	SI	Del 06/12/2017 al 14/01/2018					

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado					
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad					
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo	
9	De manera coordinada con el Secretariado Ejecutivo del SIPINNA y la COMAR se promueva una propuesta de reforma a la Ley de Migración, su Reglamento, al Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, así como a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para que con independencia de que todas las autoridades deben velar por el Interés Superior de la Niñez, sea personal adscrito a las Procuradurías de Protección quienes realicen la determinación del ISN, siguiendo los lineamientos que para tal efecto emita la PFPNNA.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Instituto Nacional de Migración	Normativa	Preventiva Reparatoria	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/01/2018						
10	Articular acciones con el SNDIF, para permitir el acceso a la información contenida en la base de datos de las NNACMNA, con la finalidad que dicha información sea considerada para establecer las acciones a seguir en la asistencia y protección integral de dicho grupo en situación de vulnerabilidad.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Instituto Nacional de Migración	Operativa	Infomativa	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/01/2018						

**COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
11	Que se solicite a los representantes del Estado Mexicano en la Conferencia Regional de Migración, la necesidad de exhortar a los países del TNAC para que de manera conjunta se realice una campaña de concientización sobre los derechos humanos de NNACMNA y los peligros que corren al transitar de manera irregular por esos países y México.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Instituto Nacional de Migración	Programática	Informativa Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/01/2018					
12	Coordinar y articular acciones entre las diversas dependencias federales, estatales y municipales para la formulación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas encaminadas a la protección de los derechos de NNACMNA.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	Operativa	Informativa	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017		En los últimos tiempos dicha institución se ha dedicado, principalmente, a la realización de acciones de diseño de instrumentos normativos y lineamientos de política pública a favor de la garantía, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Entre las acciones de política pública más relevantes se encuentran la aprobación y promulgación del Programa Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA), siendo la política pública nacional que enmarca las acciones realizadas por los tres órdenes de gobierno para garantizar el respeto, la protección y restitución de los derechos de la infancia			

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo								Indicadores de proceso		Indicadores de resultado						
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación					Solicitud		Respuestas de la autoridad						
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo	
13	En coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados, efectúe el análisis sobre la inversión pública que anualmente se pueda prever y que se requiere para aumentar la capacidad de los CAS que albergan y brindan atención integral a NNACMNA.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	Operativa	Informativa	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	Si	Del 06/12/2017 al 14/12/2017						
14	Que de manera coordinada con el INM, la COMAR y los SISTEMAS DIF, realice las acciones de formación y capacitación sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos de NNACMNA, así como del procedimiento administrativo migratorio y el reconocimiento de la condición de refugiado a los servidores públicos involucrados en la atención de NNACMNA, debiendo emitir los lineamientos respectivos para tales efectos.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	Operativa	Informativa Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	Si	Del 06/12/2017 al 14/12/2017						
15	Que se habiliten los espacios necesarios y adecuados para el alojamiento de NNACMNA en los CAS públicos a nivel federal, estatal y municipal, o privados que hayan sido debidamente certificados por las Procuradurías de Protección Federal y de las entidades federativas, así como contar con los servidores públicos suficientes y capacitados en los derechos de la niñez, debidamente certificados, solicitando los recursos que correspondan.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Sistema Naconal para el DIF	Programática	Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	Si	Del 06/12/2017 al 14/12/2017	en marzo de 2016 la PFPDNNNA en coordinación con las Procuradurías Estatales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PEPNNA) llevó a cabo la Consulta Nacional de Centros de Asistencia Social (CAS), con la finalidad de conocer los CAS y las medidas de atención que brinda a niñas, niños y adolescentes en cada Entidad federativa. Dicha consulta fue actualizada durante el mes de noviembre de 2017, la cual arroja un total de 175 CAS públicos, privados o administrados por organizaciones de la sociedad civil.					

**COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia			Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
16	Se elabore un protocolo dirigido a los servidores públicos de los Sistemas DIF que tengan contacto con NNACMNA provenientes del TNAC, en el que se prevea la atención que se debe brindar a este grupo de población atendiendo la situación de cada persona y sus países de origen.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Sistema Nacional para el DIF	Programática	Reparatoria	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017	Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados y Repatriados, implementada en 2011 por la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional DIF, a través de la Unidad de Atención a Población Vulnerable, la Dirección General de Protección a la Infancia, la Dirección de Enlace y Concertación y el Departamento de Menores Fronterizo				
17	Articular acciones con el INM que permitan acceder a la información contenida en la base de datos de NNACMNA, para que bajo una perspectiva de derechos humanos sea considerada para establecer todas aquellas acciones, que contribuyan a brindar una eficiente y adecuada protección integral de los mismos.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Sistema Nacional para el DIF	Operativa	Informativa Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017	Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados y Repatriados, implementada en 2011 por la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional DIF, a través de la Unidad de Atención a Población Vulnerable, la Dirección General de Protección a la Infancia, la Dirección de Enlace y Concertación y el Departamento de Menores Fronterizo.	En este caso específico, y mandados por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se ha concretado una estrecha colaboración entre el INM y el Sistema Nacional DIF, en la medida en que ambas instituciones suscribieron un convenio de colaboración publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 2017.			
18	Se elabore un diagnóstico de todos los CAS públicos y privados que existen en el país, con el objeto de conocer cuáles son aquellos que cuentan con las condiciones necesarias para alojar NNACMNA, información que deberá hacerse pública y del conocimiento de las autoridades involucradas en la atención de la niñez migrante.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Sistema Nacional para el DIF	Programática	Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017	Durante 2015, el Sistema Nacional DIF en coordinación con el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), llevó a cabo el Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS), con el objetivo de contar con información estadística sobre las personas que aloja, el personal que labora en los mismos, las características de los inmuebles y sobre los servicios que prestan, contando con un total de 879 casas hogar para niñas, niños y adolescentes.	En marzo de 2016 la PFPDNNNA en coordinación con las Procuradurías Estatales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PEPNNNA) llevó a cabo la Consulta Nacional de Centros de Asistencia Social (CAS), con la finalidad de conocer los CAS y las medidas de atención que brinda a niñas, niños y adolescentes en cada Entidad federativa.			

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado					
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad					
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia			Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3
															Dicha consulta fue actualizada durante el mes de noviembre de 2017, la cual arroja un total de 175 CAS públicos, privados o administrados por organizaciones de la sociedad civil.				
19	Que la PFPNNA de manera inmediata emita los lineamientos a seguir para la determinación del ISN de las NNACMNA, mismos que serán la base a considerar por las Procuradurías de Protección, que en cada caso en concreto resuelvan sobre el ISN.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas.	Programática	Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017 13/02/2018	Actualmente no se encuentran publicados lineamientos que determinen el Interés Superior de l Niñez (ISN) se utilizan como base para la determinación del mismo: Convención sobre los Derechos del Niño, observación general Número 14 sobre el derecho del niño, a que su interés sea una consideración primordial emitida por el Comité de los Derechos de Niño, así como la Guía Práctica para la Protección y restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes realizada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF México en coordinación con el Sistema Nacional DIF	Es importante mencionar que el “Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados o Separados que se encuentran Albergados” desarrollado por el Sistema Nacional DIF, el cual incluye un proceso transversal de Evaluación del Interés Superior de las NNACMNA. De igual manera, el Sistema Nacional DIF, a través de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes ha generado y publicado instrumentos jurídicos como el “Procedimiento Interno para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección a Niños, niñas y adolescentes y los “Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección de Niñas, Niño y Adolescentes	el “Protocolo de Actuación para Asegurar el Respeto a los Principios y la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Procedimientos Administrativos Migratorios la Procuraduría Federal de Protección de NNA actuó coordinadamente co el INM. La Porcuraduría a través de la Dirección General de Restitución de derechos de NNA ha compartido a los 32 estados los instrumentos normativos publicados por el SNDIF. De esta manera, se han coordinado visitas y videoconferencias en los estados de Nayarit, Chiapas, Tabasco, Nuevo León, Coahuila, San Luis Potosí, Quintana Roo, Campeche, Tlaxcala, Maéxico y Jalisco, con el objetivo de dar a conocer el actuar en materia de Restitución de Derechos mediante la realización de diagnósticos iniciales, planes de restitución de mediadas de protección especial y cuidados alternativos.	Es importante resaltar que la Procuraduría también hace parte de reuniones y mesas de trabajo interinstitucionales de manera semanal, donde se acuerdan mecanismos de coordinación de ninas, niños y adolescentes migrantes cuyos derechos se encuentran vulnerados. Allí se encuentran presentes la COMAR, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, el INM, las Procuradurías Estatales de Protección a NNA. Tmzbién organismos internacionales como Fondo Naciones Unidas para la Infancia y ACNUR, entre otras.		

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
20	En todos los procedimientos administrativos y de otra índole, en los que se encuentren involucrados NNACMNA, las Procuradurías de Protección deberán determinar su interés superior para garantizar la protección y restitución integral de los derechos de ese colectivo vulnerable. Las Procuradurías de Protección de cada entidad federativa deberán celebrar un convenio con la PFPNNA en el que se establezca un procedimiento único y homogéneo que dé certeza sobre la forma en que se determinará su interés superior, siguiendo los lineamientos que previamente emita la PFPNNA.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas.	Operativa	Preventiva Reparatoria	SI	NO	SI	SI	TODAS	Administrativa	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017 13/02/2018	la Procuraduría de Protección de varias entidades federativas firmaron convenio con la PFPDNNNA para la realización de un procedimiento único y homogéneo que dé certeza sobre la forma en que se determina el interés superior de la niñez de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados	Con base a la fracción IV del artículo 123 de la LGDNNA, como parte del procedimiento para solicitar protección y restitución integral de los derechos a NNA, las Procuradurías deberán elaborar un plan de restitución de derechos bajo el principio de Interés Superior de la Niñez.	Es importante resaltar que a partir de 2015 a la fecha, se han celebrado y publicado en el Diario Oficial de la Federación 31 convenios generales de coordinación, entre el SNDIF y sus similares en las entidades federativas, en donde se busca diseñar mecanismos tendientes a homologar lineamientos y procedimientos de Restitución de derechos, así como modelos, protocolos y demás herramientas metodológicas de prevención, promoción y actuación en materia de infancia y adolescencia: -Lineamientos para la localización de familiares de NNA que hayan sido separados de sus familias por orden judicial y su búsqueda. -Modelo único de adopciones -Modelo de adopción para los planes de restitución -Modelo único de Certificación de Centros de Asistencia Social -Protocolo de actuación para la supervisión de los CAS -Protocolo de actuación para la s medidas espaciales de protección -Protocolo de actuación para dictar y solicitar medidas urgentes de protección especial, entre otros.	Desde el inicio de las operaciones de la PFPNNA se ha determinado el ISN para garantizar la protección y restitución integral de los derechos de NNA incluidos los centroamericanos migrantes no acompañados, a través de diagnósticos iniciales, planes de restitución de derechos, medidas de protección y acciones favorables. Adicionalmente la PFPNNA junto con el INM elaboró el "Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios" publicado el 10 de agosto de 2016 en el DOF.	

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado						
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad						
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo		
21	Que designen personal para brindar acompañamiento, asistencia y representación en coadyuvancia a las NNACMNA durante cualquier procedimiento tanto migratorio como jurídico, y que cuenten con la certificación que emite el SNDIF.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas.	Programática	Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017 y del 28/01/2018 al 13/02/2018	La PFPNNA ha designado personal a través de la Dirección General de Representación jurídica de NNA, de conformidad con lo prescripto por los artículos 92, fracción VIII, 122, fracción II de la LGDNNA, en relación con el artículo 31, fracción I del Estatuto orgánico del SNDIF, a efecto de brindar representación Jurídica a las Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados.	se han realizado acciones de capacitación permanente dirigidas a personas funcionarias públicas que atienden a niñas, niños y adolescentes, entre las cuales destacan: "El Quinto Taller de Capacitación de Alto Nivel del Programa de Justicia Terapéutica para Personas con Consumo de Sustancias Psicoactivas" impartido por CIDAC y CONADIC; el "Foro Internacional sobre Desplazamiento Forzado Interno" realizado por la CNDH; "De la Infancia a la Adolescencia" (JUCONI); "Derecho a la Educación de Adolescentes Privados de la Libertad" (UNICEF Ciudad de México); "Fortalecimiento del trabajo con familias de acogida" (UCONI), entre otros. En dichos términos, la capacitación constante orientada a la profesionalización de la personas servidoras públicas que atienden a niñas, niños y adolescentes permite hacer frente al insuficiente personal que posee la PFPDNNA.					

**COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
22	Que el personal que brinde acompañamiento y protección a NNACMNA esté capacitado y certificado en derechos humanos de la niñez migrante, además que el perfil profesional sea de trabajo social, psicología o carreras afines.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas.	Operativa	Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017 y 28/01/2018 al 18/02/2018	La PFPNNA cuenta con un grupo multidisciplinario especializado en las áreas de trabajo social, psicología, médica y jurídica, mismo que brinda acompañamiento y protección a NNA de los que se tenga conocimiento que tengan necesidad de protección. Este grupo se encuentra capacitado por personal de UNICEF, ODI y por la Dirección General de Normatividad, Promoción y Difusión de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que es la unidad administrativa de la PFPNNA encargada de brindar capacitaciones a los funcionarios públicos que realizan funciones de protección y restitución de derechos a NNA.				
23	De manera documentada, vigilen en todo momento el respeto del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso de las NNACMNA durante la sustanciación de los procedimientos administrativos migratorios, del reconocimiento de la condición de refugiado o bien, de aquellos jurisdiccionales que se inicien con motivo de la representación en coadyuvancia que brindan esas Procuradurías.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas.	Operativa	Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Administrativa	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017 y del 28/01/2018 al 13/02/2018	A partir de la creación de la Procuraduría Federal de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA), en diversas ocasiones se ha brindado asesoría y acompañamiento bajo la figura de la representación jurídica en suplencia de NNA migrantes no acompañados, durante los procedimientos administrativos migratorios, velando en todo momento por la legalidad del debido proceso, operando que su seguridad jurídica se garantizara con estricto apego al ISN.	Se ha disminuido el retorno asistido e incrementado el otorgamiento de condición de refugiados, considerando en todo momento la opinión de las NNA emitida en cada caso en particular, quienes actualmente cuentan con la residencia permanente en México. El Estado Mexicano ha adoptado diversas medidas para la protección de los derechos de NNA migrantes; sin embargo, es necesaria la implementación de			

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
															nuevas herramientas jurídicas y administrativas que permitan satisfacer y restituir los derechos que en su travesía se les haya vulnerado			
24	A la brevedad, establezcan los lineamientos y requisitos para la designación de tutores que velen por el bienestar e ISN de las NNACMNA como lo prevé el párrafo 251 de la OC-21/14, a fin de garantizar su acompañamiento y el respeto integral a sus derechos humanos.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas.	Operativa	Preventiva Reparatoria	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017 y del 28/01/2018 al 13/02/2018	En terminos de lo dispuesto en el artículo 492 de Código Civil en la CDMX y la Ley de Cuidados Alternativos para NNA en el Distrito Federal de marzo de 2015 se coloca a las personas menores de edad migrantes no acompañados y en situación de desamparo bajo tutela de la institución autorizada que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades restricciones previstas para los demás tutores.	se han emitido los Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección de niñas, niños y adolescentes y la Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Los presentes documentos permiten orientar, regular y garantizar los procedimientos administrativos que realizan las personas funcionarias públicas para la garantía, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.			
25	Que se supervise cuáles son los CAS que cuentan con las condiciones necesarias para alojar a las NNACMNA, con la finalidad de inscribirlos en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social previsto en el artículo 112 de la LGDNNA, y se realice su actualización de manera semestral, mismo que deberá ser público y consultable en la página de internet del SNDIF.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas.	Operativa	Preventiva Reparatoria	SI	NO	SI	SI		Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017 y del 28/01/2018 al 13/02/2018	En principio se activo y rediseñó un estándar de competencia específico para la certificación de supervisores, toda vez que es menester que cuenten con los conocimientos y especialización necesarios, para realizar tan importante función. En la primera sesión ordinaria de la Comisión Especial del SIPINNA se aprobó el Plan de trabajo 2017, en el que se propondrán y atenderán diversas líneas de acción que contribuyan a dar mayor celeridad en la inscripción del Registro	Dentro del diseño del sistema informático Red de Registros y Bases de Datos de Protección de NNA, en específico, en el modulo 6: del Registro Nacional de CAS, se ha establecido un rubro con las características de los CAS, por lo que una vez alimentado el citado módulo por la entidades federativas, el sistema proyectará indicadores, informes y reportes que puedan			

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
														Nacional de Centros de Asistencia Social, previsto en el artículo 112 de la LGDNNA, a efecto de contar tanto interna como externamente con un mapeo georeferencial de los CAS que se encuentran en todo el país.	facilitar la toma de decisiones. Actualmente se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social 47 CAS: -Baja California: 18 -Baja California Sur: 2 -Coahuila: 16 -Nuevo León: 11 De esto 47 CAS 5 ubicados en el Estado de Coahuila brindan acogimiento a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Sin que se tenga certeza de que su origen sea centroamericano.			
26	Mantenga de manera documentada la continua supervisión de los CAS que albergan NNACMNA, para garantizar que sus derechos humanos se encuentren salvaguardados atendiendo a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas.	Operativa	Preventiva	SI	NO	SI	SI		Administrativa	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017 y del 28/01/2018 al 18/02/2018	Con el fin de dar cumplimiento a los 4 ejes de regulación de los CAS (registro, autorización, certificación y supervisión, señaladas en la LGDNNA, la PFPNNA ha desarrollado diversas herramientas que permitan atender de manera eficiente desde el proceso de registro hasta la supervisión de los CAS: -Modelo de Atención de Migrantes No Acompañados -Modelos de Reglamento Interior de Centros de Asistencia Social -Lineamientos para la regulación de los Centros de Asistencia Social, Protocolo y Manual de Supervisión de CAS. Instrumentos publicados en DOF en mayo de 2016 y difundidos entre las	Durante 2017 se llevó a cabo la supervisión de 206 CAS en: -Aguascalientes (13) Baja California Sur (8) Chiapas (9) -Durango (3) -Guerrero (1) -Hidalgo (8) Jalisco (90) -Morelos (7) -Nayarit (5) -Puebla (4) -Quintana Roo (1) -Sinaloa (16) -Veracruz (35) -SNDIF (5) De los cuales 29 brindan acogimiento a Ninas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados: -Aguascalientes (1) -Baja California Sur (1)			

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado					
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad					
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia			Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3
														Procuradurías Estatales de Protección de NNA. -Guía “El ABC de la Regulación de Centros de Asistencia Social” y los cuadernillos Tomo I “Marco Referencial de la Regulación de Centro de Asistencia Social” y Tomo II “La Regulación de Centros de Asistencia Social en México”.	-Chiapas (2) -Durango (1) -Hidalgo (4) -Nayarit (5) -Puebla (2) -Sinaloa (7) -Veracruz (4) -SNDIF (2) Es importante resaltar que no se sabe con exactitud la procedencia de este grupo				
27	Que las Procuradurías de Protección de cada entidad federativa, de manera coordinada con los municipios cuenten con servidores públicos que fungirán como autoridad de primer contacto con las NNACMNA, quienes serán los enlaces con las instancias locales y federales; o bien que exista al menos un representante de la Procuraduría de Protección Estatal en cada uno de sus municipios para lograr una mayor eficacia en la protección y restitución de los derechos de las NNACMNA.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas.	Operativa	Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017 y del 28/01/2018 al 13/02/2018	Se deben considerar diversos aspectos tales como las estructuras orgánicas con que actualmente cuentan las entidades federativas y los municipios para la atención, protección y restitución de los derechos de NNA, así como el presupuesto asignado para tal efecto, toda vez que existe mucha desigualdad estructural ede las estructuras de las procuradurías de Protección de las entidades federativas. No obstante, en razón de que los Estados gozan de libertad y soberanía en todo lo concerniente a su régimen interior, en teérminos de los establecido en el artículo 40 de las CPEUM, se difundirá la presente propuesta a cada una de las Procuradurías de Proteción de las entidades federativas, a fin de que en el ámbito de su competencia determinen lo conducente.					

**COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo								Indicadores de proceso		Indicadores de resultado						
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación					Solicitud		Respuestas de la autoridad						
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo	
28	Durante la sustanciación del procedimiento para el RCR los servidores públicos de esa Comisión, en atención al ISN, deberán priorizar los casos de NNACMNA, en tanto que también brindarán orientación de manera integral respecto de sus derechos.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.	Operativa	Reparatoria	SI	NO	SI	SI	TODAS	Administrativa	Si	Del 06/12/2017 al 14/12/2017						
29	De manera coordinada con el INM deberá garantizar que las NNACM solicitantes del RCR bajo ninguna circunstancia se encuentren alojados en un recinto migratorio, debiendo en todo caso coadyuvar con el Instituto para su canalización a los Sistemas DIF.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.	Operativa	Preventiva Reparatoria	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	Si	Del 06/12/2017 al 14/12/2017		Presentación del procedimiento de intervención por etapas que son: I) Ingreso, II) Atención y Restitución; III) Acceso y Desarrollo, IV) Egreso y V) Seguimiento.				
30	Que los servidores públicos de esa Comisión encargados de realizar las entrevistas a NNACMNA estén especializados para detectar y atender las necesidades de protección que de forma particular requiere cada solicitante, las realicen de manera directa y personal, en un lugar diferente a los recintos migratorios y adecuado para la realización de la misma que de confianza y seguridad a los solicitantes.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.	Operativa	Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	Si	Del 06/12/2017 al 14/12/2017		Presentación del procedimiento de intervención por etapas que son: I) Ingreso, II) Atención y Restitución; III) Acceso y Desarrollo, IV) Egreso y V) Seguimiento.				
31	Durante la permanencia de las NNACMNA en los CAS, el personal especializado en el derecho a la niñez, de manera documentada,	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.	Operativa	Preventiva Reparatoria	SI	NO	SI	SI	TODAS	Administrativa	Si	Del 06/12/2017 al 14/12/2017		El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y la Procuraduría Federal de Protección de los				

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
	deberá dar seguimiento a las necesidades especiales de protección que presenten durante su estancia en los mismos.	internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional													Derechos de Niñas y Niños y Adolescentes (PFDNNA) elaboraron un Modelo de Atención de Niñas y Niños Migrantes No Acompañados con la finalidad de proporcionar a los Centros de Asistencia Social (CAS) que reciben niñas y niños migrantes extranjeros no acompañados una herramienta básica alcanzable, medible y propositiva que oriente su desempeño, desarrollo, enfoque y procedimientos de atención en su interdisciplinariedad y multipropósito.			
32	Que conjuntamente con la PFPNNA y el SNDIF se exploren alternativas de alojamiento para NNACMNA reconocidos como refugiados o a quienes se les otorgó protección complementaria, hasta en tanto cumplan 18 años, como pudiera ser la familia de acogida.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.	Programática	Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Política Pública	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017					
33	Que realice las acciones necesarias para incrementar su presencia en el país, con el objeto de que pueda recibir un mayor número de solicitudes del RCR, para ello deberá contar con el personal suficiente y capacitado.	Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.	Operativa	Preventiva	SI	NO	SI	SI	TODAS	Administrativa	SI	Del 06/12/2017 al 14/12/2017		Presentación del procedimiento de intervención por etapas que son: I) Ingreso, II) Atención y Restitución; III) Acceso y Desarrollo, IV) Egreso y V) Seguimiento.			

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

Si se observa por tipo de recomendación, las respuestas a cada una de ellas revisten una gran variedad de nivel de cumplimiento. Las respuestas satisfactorias están relacionadas con la capacitación de personas servidoras públicas en diversas materias (evitar que la población objeto de estudio permanezca en recintos migratorios, dar seguimiento a las necesidades especiales de protección, conocer claramente los derechos de la infancia, instruir sobre mecanismos de retorno asistido, etc.); la elaboración de protocolos sobre procedimientos y atención a las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados; la habilitación de espacios adecuados en los CAS; y la elaboración de convenios de colaboración entre diversas instituciones para atender esta problemática.

En el caso de respuestas parciales o insatisfactorias, éstas refieren a varias temáticas diferentes. En primer lugar, respecto de la articulación de acciones entre diversas dependencias para elaborar políticas públicas relacionadas con la protección de derechos de la población objetivo, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, autoridad responsable de este punto recomendatorio, ha respondido que ello se encuentra enmarcado en el “Programa Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes” (PRONAPINNA), sin especificar acciones concretas. Otra recomendación atendida de manera parcial se relaciona con la designación de personal para brindar acompañamiento durante procedimientos migratorios y jurídicos. En este caso, si bien se precisan acciones de capacitación para personas servidoras públicas, se trata de talleres generales relacionados con la temática pero que, en ningún caso, responden a la petición concreta realizada en el punto recomendatorio. La recomendación puntual número 24 también ha sido atendida sólo de manera parcial. Ella refiere al establecimiento de lineamientos y requisitos para designar tutores para la población objetivo pero únicamente se ha encontrado evidencia sobre documentos generales que permiten orientar procedimientos administrativos en la materia. Algo similar sucede con las recomendaciones 29, 30, 31 y 33, en la medida en que las cuatro refieren a acciones específicas que deben llevarse a cabo ante situaciones de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados y, sin embargo, las respuestas de las autoridades competentes sólo refieren a procedimientos administrativos o normativos.

En el caso de las recomendaciones que no han sido atendidas hasta el momento, destacan seis dirigidas al Instituto Nacional de Migración; dos enviadas al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; seis para la Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas; y dos para la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. En todos los casos, además, no se ha recibido ningún tipo de respuesta por parte de la autoridad responsable.

Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

Síntesis cualitativa de la respuesta de la autoridad

“Antes que migrantes, los niños y niñas son personas con derechos que deben ser respetados, sin importar su nacionalidad, situación migratoria, raza, etnia, sexo o religión”.

El Infome Especial dirigió 33 puntos recomendatorios al Instituto Nacional de Migración, a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a las Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas, y a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Respecto de cada una de ellos, podría decirse que su cumplimiento ha sido bajo, en la medida en que fueron atendidas sólo 18: cinco de 11 recomendaciones emitidas al INM; cuatro de las cuatro emitidas al Sistema Nacional DIF; y las nueve recomendaciones emitidas a las Procuradurías. Respecto de las cinco recomendaciones atendidas por el INM, cuatro se consideran de carácter operativo y una de carácter normativo. En cuanto a las cuatro recomendaciones atendidas por el Sistema Nacional DIF, dos son de carácter operativo y dos de carácter programático. Con respecto a la recomendación que atendió la PFPNNA, ésta se considera de carácter operativo al incidir en procedimientos administrativos específicos sobre la atención brindada a niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados.

Un elemento central del análisis de las respuestas emitidas es la preponderancia de criterios de *seguritización* para atender a la agenda migratoria, lo cual se ve reflejado en la implementación del “Plan de la Frontera Sur”, encaminado a blindar la frontera y evitar el ingreso permanente de personas provenientes de América Central.

Otro aspecto relevante que cristaliza algunas de las respuestas de las diferentes autoridades es la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado mexicano para atender la crisis humanitaria por el incremento de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados. Pese al llamado por parte de organismos internacionales a reconocer la grave crisis humanitaria, las instituciones de la Administración Pública Federal vinculadas a atender la agenda migratoria hablaron sólo de la problemática vivida en la frontera sur del país.

En tercer lugar, resalta la falta de interés por parte de los medios de comunicación sobre el tema de los flujos migratorios provenientes de América Central. En buena medida, ello es consecuencia de la falta de compromiso de las instituciones de la Administración Pública Federal para sensibilizar a los mismos para así, lograr realizar campañas de difusión y conocimiento sobre esta problemática.

En términos generales, las principales respuestas emitidas formalmente por las autoridades responsables se pueden clasificar en cinco tipos:

1. Respuestas en las que se presenta el marco legal, lineamientos y criterios de diseño de política pública que reconoce y protege una serie de derechos humanos a niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados, pero no se describen en

muchos casos las acciones concretas que las diferentes autoridades han realizado en la materia.

2. Respuestas que exponen una serie de acciones realizadas para garantizar, proteger, atender y restituir derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados.
3. Respuestas ambiguas sobre las actividades realizadas en favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados. Tal ambigüedad se relaciona, especialmente, con las contradicciones en las diversas acciones que realizan las instituciones de la Administración Pública Federal del Estado mexicano respecto de la agenda de derechos de las personas migrantes. También es importante agregar en este punto que, en ocasiones, el diálogo interinstitucional entre niveles federales y estatales de una misma entidad es compleja, y esto conlleva a que, aunque se dictamine un lineamiento a nivel federal, en las distintas entidades estatales no se cuenta con el conocimiento de las mismas y por lo tanto no se ejecutan acciones concretas.
4. Si bien las respuestas de las entidades federativas son altamente heterogéneas, sobresale que estados como Chihuahua, Jalisco o Guanajuato se muestren particularmente sensibles a las problemáticas que enfrentan niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados.
5. Respuestas que visibilizan, en la mayoría de los casos, la fragmentación de la atención a la agenda migratoria y de los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Cabe resaltar que, en dicha materia, operaban hasta 2017 cuatro instituciones diferentes: La Unidad de Política Migratoria, el Instituto Nacional de Migración, la Coordinación para la Atención Integral de la Frontera Sur, y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA).

Como bien lo indican numerosos estudios sobre esta problemática *“estas niñas y niños se enfrentan a enormes obstáculos en su tránsito por México: la ausencia de una perspectiva de niñez en la política migratoria; la falta de una legislación adecuada a las características de este tipo de migración; la falta de mecanismos nacionales y bilaterales que aseguren el interés superior del niño en los dispositivos de control migratorio; la carencia de garantías básicas de debido proceso y de un enfoque que considere su calidad de niños en los procedimientos de detención y expulsión; abusos y extorsiones a niñas y niños por parte del crimen organizado, en ocasiones coludido con autoridades federales, estatales o municipales; y el incremento de la trata de niños migrantes con fines de explotación laboral y sexual”* (Ceriani Cernadas, 2012; Gaxiola et al., 2012, UNHCR 2014, Casillas 2006).

8) INFORME ESPECIAL. ADOLESCENTES: VULNERABILIDAD Y VIOLENCIA

Este IP dirigió 27 recomendaciones a las instituciones responsables o vinculadas a la problemática y a los ejes propuestos en el IP, principalmente dependencias del Poder Ejecutivo Federal que se encargan de temas sociales, de seguridad, justicia y derechos humanos. A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 31. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia

Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* hasta el momento se cuenta con información para señalar que las autoridades han cumplido, medianamente, con 14 de las 27 recomendaciones emitidas por el IP (considerando que, en su mayoría, eran acciones que se venían desarrollando con antelación a la publicación, desde las diversas dependencias de la Administración Pública Federal).
2. *Grado:* dado que, aparentemente, las autoridades cumplieron con alrededor de 50 % de las recomendaciones, puede considerarse que su nivel de cumplimiento es medio.
3. *Alcances:* las autoridades han cumplido de modo relativamente satisfactorio ya que se ha venido priorizando el tema de trabajo con población adolescente que ha infringido la ley, posicionándolo en la agenda pública, lo que se ve reflejado en el desarrollo de diversos programas e iniciativas realizadas a nivel nacional e implementadas por la mayoría de las instituciones públicas, como el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia o el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura así como avances en la normatividad, que se refleja en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. Todos estos progresos van encaminados a incrementar y garantizar los derechos humanos de esta población y asegurar mejoras en su calidad de vida. Sin embargo, estas iniciativas planteadas en términos formales aún cuentan con muchos pendientes en su implementación concreta en los territorios, careciendo de cifras y de evaluaciones que permitan presentar los alcances y los resultados que se están obteniendo con cada una de esas medidas.

Tabla 32. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad. Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	52 %	39 %	9 %	0 %
Estatad	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Promedio general	52 %	39 %	9 %	0 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

Por otro lado, en este Instrumento de Posicionamiento, el nivel de respuesta satisfactoria por parte de la autoridad federal es de 52 % y todas las autoridades involucradas otorgaron algún tipo de respuesta, aunque 39 % ha sido incompleta y en 9 % se rechazó formalmente la solicitud de información (véase la tabla 33).

Si se observan las repuestas emitidas por tipo de recomendación, se aprecian cuatros puntos recomendatorios cumplidos satisfactoriamente, ocho que habrían sido atendidos de manera parcial o que su atención ha sido insatisfactoria y tres que no ha sido posible conseguir evidencia de su realización. Respecto a las recomendaciones del eje de justicia, en su mayoría se consideran cumplidas medianamente o de manera parcial, dado que se reconoce su presencia en la ley, sin embargo, no hay datos que den cuenta de su cumplimiento en la práctica o que nos permita conocer que efectivamente las medidas alcanzan la cobertura y la calidad del acompañamiento o la defensa como se propone en el IP.

Se considera necesario aclarar que la falta de respuestas satisfactoria respecto de algún punto recomendatorio no refiere, necesariamente, a la inexistencia misma de estos programas o medidas sino a la imposibilidad de encontrar información respecto de ellas o la dificultad de observar mejoras específicas en las políticas públicas en implementación a las que refiere.

Asimismo, la consideración de medianamente satisfactoria es porque es posible identificar la presencia de esos programas (probablemente, igual que lo hizo el equipo que realizó el IP) sin embargo, no se cuenta con la posibilidad de evaluar si ha existido incremento de su cobertura y calidad, porque se desconoce desde qué punto se parte.

Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
	No aplica			No aplica	

Síntesis cualitativa de la respuesta de la autoridad

“El Informe Especial de la CNDH es el mejor estudio aplicado para todo el país que revisa un conjunto muy amplio de variables pertinentes para entender el problema de las y los jóvenes en conflicto con la ley”.

El Informe Especial dirigió 27 recomendaciones a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal que se encargan de temas sociales, de seguridad, justicia y derechos humanos, relacionados con jóvenes y adolescentes en conflicto con la ley. Respecto de ellas, puede decirse que sólo se habrían cumplido 14 y, por lo tanto, que su nivel de cumplimiento es medio. No obstante, ello pudiera deberse a que el Informe data de 2017, siendo poco probable que las acciones realizadas

Tabla 33. Semáforo de cumplimiento según tipo de recomendación. Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo			Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación			Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
1	Las instituciones que tienen alguna responsabilidad relacionada con este sector de la población, en los diferentes ámbitos y niveles de gobierno (salud, educación, trabajo, deporte, cultura, protección, seguridad, justicia, etc.), diseñen y ejecuten los programas correspondientes para cumplir con las disposiciones que establece la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones que tienen alguna responsabilidad relacionada con esta población, en los diferentes ámbitos y niveles de gobierno (salud, educación, trabajo, deporte, cultura, protección, seguridad, justicia, etc.)	Programática	Preventiva/Reparatoria	Si	1-12-2017 al 16-01-2018	Al respecto de esta recomendación se reciben diversas respuestas, dependiendo de la dependencia consultada. Esto puesto que la recomendación va dirigida a “todas las instituciones responsables”. Por tanto, se realizó consultas a muchas instancias. Algunas señalan pidiendo se especifique más que es lo que se requiere, otras señalan que el tema no es de su competencia, otras enviaron información precisa. Además se buscó diversas información que da cuenta de la realización de la recomendación, aunque sin conocer el alcance e impacto de dichas acciones.	El “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia” (PNPSVD) publicado en el DOF el 30 de abril de 2014, el cual propone cinco objetivos encaminados a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de violencia y delincuencia, a través de la colaboración de los tres órdenes de gobierno y con participación ciudadana. Entre sus cinco objetivos, cuenta con uno orientado a trabajar con poblaciones específicas, entre las que se destacan las y los adolescentes y jóvenes.	La “Estrategia integral de implementación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para adolescentes”, donde se exhorta al Secretariado Ejecutivo del SNRP la generación de mecanismos de coordinación y conformación de un grupo de trabajo interinstitucional integrado por la Procuraduría General de la República, el Comisionado Nacional de Seguridad, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y el SIPINNA	La acción institucional “Fortalecimiento de la empleabilidad de las personas próximas a ser liberadas” con el propósito de incidir y coadyuvar a la reinserción social de las personas privadas de su libertad a través de la promoción de actitudes y aptitudes, prevención de adicciones y apoyo pedagógico de dichas personas para la obtención de habilidades y competencias que les permitan acceder a un empleo, o bien auto emplearse en condiciones de dignidad y respeto a los derechos humanos	
2	Mejorar la cobertura y la calidad de la atención que brindan las instituciones de protección a la infancia, para asegurar que no haya ningún niño, niña o adolescente en el país que viva en la calle o en situaciones de abandono, negligencia, maltrato y/o abuso sexual por parte de su familia.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones responsables	Programática	Organizacional/Preventiva	Si	4-12-2017 al 18-01-2018	Se envía información respecto a lo consultado, aunque de manera muy precisa, puesto que señala que ellos, como Secretaría Ejecutiva del SIPINNA no ejecutan programas sino que solo coordinan acciones, y no realizan la acción de consultar a otras entidades.	Elaboración y publicación del PRONAPIINNA 2016-2018	El Programa de Estancias Infantiles tiene como objetivo, apoyar la inserción y la permanencia de las madres en el mercado laboral, con el fin de que se eleve el nivel de ingresos de los hogares y por consiguiente, su bienestar y el de su familia. También se apoya a padres que sean los únicos responsables de sus hijas o hijos. El apoyo consiste en cubrir una parte de la cuota de la estancia infantil para sus hijas o hijos de entre un año de edad y menos de cuatro. En caso de personas menores de edad con alguna discapacidad, la ayuda se extiende hasta los seis años. El Programa también destina recursos para aumentar y fortalecer la oferta de estancias infantiles, apoyando económicamente a las ya existentes para realizar las adecuaciones necesarias en sus	Seguro de Vida para Jefas de Familia, el cual tendría un impacto indirecto, al buscar la dotación de esquemas de seguridad social para la protección socioeconómica de la población en situación de pobreza, y particularmente, mediante el establecimiento de apoyo para la continuación de estudios de jóvenes que han quedado en situación de orfandad	

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo			Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
										instalaciones, con el fin de cumplir con los criterios de calidad que exige el Programa y apoyando con recursos a personas o grupos de estas que busquen abrir una estancia.		
3	Dotar de los recursos materiales y humanos necesarios para que el Sistema Nacional de Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, pueda operar, como está previsto en la ley, como el instrumento general de la garantía del cumplimiento de los derechos, y pueda gestionar, de manera coordinada, los recursos y los esfuerzos multisectoriales.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones responsables	Operativa	Organizacional	Si	4-12-2017 al 18-01-2018	Se responde señalando los recursos disponibles y para que son destinados, aunque no se señala su suficiencia, ni se realiza algún análisis al respecto	Elaboración y publicación del PRONAPINNA 2016-2018	Acompañamiento del SIPINNA a las entidades federativas para la instalación de pinpas estatales y la elaboración de Pronapinnas estatales	Acuerdo con los gobiernos de las entidades federativas para darle continuidad al trabajo de los SIPINNA estatales, además de generar ciertos compromisos de trabajo al respecto, plasmados en el acuerdo "Diez compromisos para la niñez y la adolescencia" firmado por el pleno de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).	
4	Mejorar la cobertura y la calidad de los programas de atención a la violencia intrafamiliar y de género, tomando especialmente en cuenta a las niñas, niños y adolescentes víctimas de este tipo de violencia. También deberán crearse esta clase de programas para niñas, niños y adolescentes indígenas, que tomen en cuenta sus circunstancias específicas y las creencias y valores propios de su cultura.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones responsables	Programática	Organizacional/Preventiva	Si	4-12-2017 al 18-01-2018	Sobre este punto consultado a la Secretaría Ejecutiva de SIPINNA se responde que esas atribuciones le corresponden a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Las Mujeres, no haciendo alusión a la infancia y adolescencia. Además se señala que El Plan Nacional de Desarrollo, en la meta de México Incluyente se tiene por objetivo garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. En la estrategia sobre la perspectiva de género del enfoque transversal de esta meta se encuentra la evaluación de los esquemas de atención de los programas sociales para determinar los mecanismos más efectivos que reduzcan las brechas de género, logrando una política social equitativa entre mujeres y hombres.	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Las Mujeres y sus diversas acciones, además de la transversalización de género que se implementó en los programas sectoriales a partir de lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo.	El Programa Albergues Escolares Indígenas (PAEI) se integra por dos modalidades: A) Atención en Albergues y Comedores Escolares Indígenas; y, B) Atención en Albergues Comunitarios Indígenas, que tiene como objetivo, contribuir a la permanencia de niñas, niños y jóvenes indígenas, inscritos en escuelas dependientes de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Dándoles prioridad a aquellas niñas y niños que no tienen opciones educativas en su comunidad. Se destinan recursos para brindar alimentación y/o hospedaje durante el ciclo escolar a niñas y niños, así como a jóvenes, mujeres y hombres, inscritos en la educación básica, media o superior. El Programa es operado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	El propósito del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) es contribuir a mejorar las condiciones de vida y posición social de las mujeres indígenas, a través del desarrollo de un proyecto productivo. Las mujeres deben formar un grupo de entre 8 y 10 integrantes, se les brinda capacitación en todas las etapas del proyecto productivo, además de otorgarles recursos para el funcionamiento del mismo. El Consejo Nacional de Fomento Educativo tiene la tarea de llevar servicios de educación inicial y básica a las niñas y niños que viven en localidades aisladas de alto y muy alto rezago social. Esto a través del modelo de Educación Comunitaria. Actualmente los programas en los que sustenta este modelo son los Programas de Atención Educativa denominados Cursos comunitarios y los Programas de Fomento Educativo: Sistema de Estudios a Docentes (SED) y Financiamiento Educativo Rural (FIDUCAR).	

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo			Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
5	Crear programas especializados de atención para las niñas, niños y adolescentes que viven con adultos que tienen problemas de abuso de sustancias. También deberán crearse esta clase de programas para niñas, niños y adolescentes indígenas, que tomen en cuenta sus circunstancias específicas y las creencias y valores propios de su cultura.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones responsables	Programática	Preventiva	Si		Las respuestas reflejan una serie de acciones más amplias que dan cuenta un abordaje del problema del consumo, mas no en lo particular señalado por la recomendación	CUJ cuenta con una experiencia de casi 50 años y las actividades que realiza están encaminadas a la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la investigación científica sobre el consumo de drogas en México. Con el transcurso de los años, la institución ha ampliado su estructura, programas y servicios, basada en un compromiso compartido con la sociedad y en un espíritu renovado día con día.	Centro de Atención Ciudadana contra las Adicciones, conformado por un equipo de especialistas en adicciones, sensibles a la problemáticas que brinda alternativas de solución acorde a las necesidades de cada persona que busca apoyo al respecto. Ofrece asesoría las 24 horas los 365 días del año. Es un servicio gratuito y confidencial que atiende en toda la Republica mexicana, por teléfono, correo electrónico y por redes sociales. Se apoya tanto a las personas que consumen como a sus familiares y amigos.	En el marco de las estrategias para dar respuesta a esta problemática, la Comisión Nacional contra las Adicciones ha desarrollado un paquete integral de estrategias psicoeducativas, específicamente orientado a prevenir el consumo de tabaco, alcohol y drogas entre niños, niñas y adolescentes, que enfrentan diversos contextos. Este paquete está representado por una serie de Guías Preventivas que buscan incidir y entrenar a niños y adolescentes en el desarrollo de hábitos saludables y en el enfrentamiento de las presiones asociadas al consumo de sustancias. Por tratarse de una serie de herramientas activas, la dinámica de implementación se orienta a incidir en diversos frentes, por ello involucra el trabajo con niños, adolescentes, padres y maestros, en busca de un impacto desde una perspectiva integral: familia-escuela-sociedad. Esta estrategia está pensada para aplicarse en una amplia variedad de escenarios y situaciones.	
6	Crear programas de atención integral especializada para los niños, niñas y adolescentes que tengan a su padre y/o a su madre en prisión.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones responsables	Programática	Preventiva	Si		Se encuentra información planeada en SIPINNA, por lo que en términos formales se reconoce el posicionamiento en la agenda pública, se desconoce su implementación	PRONAPINNA, cuenta con líneas de acciones dirigidas a atender este tema			

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo			Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
7	Mejorar la cobertura y la calidad de los programas de atención integral especializada para los niños, niñas y adolescentes con problemas de abuso de sustancias. Estos programas deberán contar con enfoques especializados desde una perspectiva de género, para atender a las mujeres, y también con enfoques especializados para atender a los y las adolescentes indígenas.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones responsables	Programática	Organizacional/Reparatoria	Si		Las respuestas reflejan una serie de acciones más amplias que dan cuenta un abordaje del problema del consumo, mas no en lo particular señalado por la recomendación	Centro de Atención Ciudadana contra las Adicciones, conformado por un equipo de especialistas en adicciones, sensibles a la problemáticas que brinda alternativas de solución acorde a las necesidades de cada persona que busca apoyo al respecto. Ofrece asesoría las 24 horas los 365 días del año. Es un servicio gratuito y confidencial que atiende en toda la Republica mexicana, por teléfono, correo electrónico y por redes sociales. Se apoya tano a las personas que consumen como a sus familiares y amigos.	Curso paa padres de familia sobre la prevención de las adicciones, impartido por Amexad, Asociación Mexicana sobre las Adicciones y CONADIC. Curso en línea, gratuito, donde los participantes desarrollaran habilidades y comptencias propias de la prevención de adicciones basadas en valores con la finalidad de aplicarlas en su vida diaria de su familia y en su nucleo comunitario-		
8	Crear programas específicos en el ámbito educativo para: a) dotar al personal escolar de las competencias y habilidades que les permitan identificar y dar atención a los niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violencia; b) reducir los niveles de violencia en el ámbito escolar; c) dotar de habilidades a alumnos y maestros para la mediación y la resolución pacífica de conflictos; d) brindar atención especializada a los niños, niñas y adolescentes con problemas de conducta y de violencia y, e) diseñar programas que prevengan y eviten la deserción escolar.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones responsables	Programática y operativa	Reparatoria	Si	05-12-2017 al 30 -01-2018	Se responde señalando una serie de acciones desarrolladas en la materia	Protocolos para la Prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las entidades federativas. Programas Estatales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes donde se incluye la atención de la violencia sexual.	Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, dependiente de áreas de SEGOB, establece en su objetivo dos, estrategias para trabajar con niñas, niños y adolescentes, particularmente señalando la realización de programas de mediación escolar	Programa de Convivencia Escolar. Tambien se firmó por parte de los titulares de las Secretarías de Gobernación y Educación Pública, el Presidente del Consejo General Sindical del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el Presidente del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, el "Plan de Acción para la Prevención Social de la Violencia y el Fortalecimiento de la Convivencia Escolar",	

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo			Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
9	Efectuar una revisión a fondo de las políticas salariales en el país para asegurar que, cualquier persona que desempeñe un trabajo, pueda vivir dignamente. Reducir las profundas desigualdades, debe ser una de las metas principales de las políticas económicas y sociales, que impactaría favorablemente en la reducción de los actuales niveles de violencia y delincuencia que existen en nuestro país.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones responsables	Programática	Preventiva	Si	No	Dado lo amplio de la recomendación no se hizo la consulta al respecto				
10	Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud y crear programas de atención integral especializada para las víctimas directas e indirectas de la violencia, incluyendo la salud mental.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones responsables	Programática	Organizacional/ Preventiva	Si	No	Se presentan algunas acciones realizadas, aunque se carece de programas en salud mental	Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018.	Modelo Integral de Atención a Víctimas. CEAV y sus programas		
11	Efectuar cambios para asegurar que ningún integrante de fuerzas policiales (municipales, estatales o federales), militares, marinos o personal de las agencias de investigación o de procuración de justicia, inflija malos tratos, tortura o penas crueles, inhumanas y degradantes a las y los adolescentes presuntamente infractores. sancionados conforme a la ley, no sólo para impedir que queden impunes, sino para asegurar que no continúen ocurriendo.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones responsables	Programática y operativa	Preventiva	Si	No	No se ha recibido respuesta satisfactoria, se ha buscado sólo información vía internet y a partir de la información otorgada vía telefónica por personal de la Dirección de Planeación Estratégica de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana	Programa Sectorial de Gobernación, Programa Nacional de Seguridad Pública y Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, estos dos últimos también dependientes de áreas de SEGOB, del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública y la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, respectivamente.	Guía denominada "Protegiendo a las personas contra la tortura en México. Guía para operadores jurídicos", documento elaborado en 2013 como herramienta para el desarrollo del Curso-Taller "La Prevención de la Tortura en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: acceso a la justicia y combate a la impunidad", impulsado por la Barra Internacional de Abogados, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación	La Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró el "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos" orientado a las autoridades judiciales para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y convencionales para la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, así como la prevención, sanción y reparación de éstos, producto de la tortura y tratos degradantes	

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo			Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación			Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
12	Diseñar y poner en práctica programas que promuevan la participación de los y las adolescentes y los jóvenes en la solución de los problemas que atañen y preocupan a su comunidad, con un enfoque que privilegie la cohesión y la inclusión social. El potencial que tienen las y los adolescentes para participar activamente en las tareas comunitarias y en el cuidado y la preservación de los espacios públicos, no debe ser desdeñado y puede aportar grandes beneficios para ellos mismos y para sus comunidades.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones responsables	Programática	Preventiva	Si		Aun en procesamiento y análisis de la información, por lo que no fue incluida en el presente informe, de todas formas toda esta información da cuenta de acciones realizadas previamente a la publicación del IP	el Instituto de la Juventud de Ciudad de México (INJUVE), se ha desarrollado el Programa “Jóvenes en Impulso” que tiene como objetivo garantizar el derecho a la participación y empoderamiento ciudadano a través de más de 40 Brigadas que reciben capacitación para que las y los jóvenes participantes, puedan replicar los conocimientos adquiridos en sus comunidades	SEDESOL junto con el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, delineó el “Apoyo a Proyectos Sociales de Colectivos y Grupos Juveniles Projuventudes 2017”,		
13	Diseñar y poner en práctica programas que promuevan la participación de los adultos en la solución de los problemas que atañen y preocupan a los y las adolescentes y jóvenes de su comunidad, con un enfoque que privilegie la cohesión y la inclusión social.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones responsables	Programática	Preventiva	Si	No	No fue posible identificar este tipo de acciones, probablemente existan algunas acciones específicas, pero no encontramos evidencia.				
14	Replica de recomendaciones a instituciones de justicia en base a la Procuraduría General de EEUU, y del Informe de la Fundación MacArthur sobre los sistemas de justicia juveniles norteamericanos	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Instituciones del Sistema de Justicia Penal Adolescente	Programática/normativa	Preventiva/Reparatoria	No	No	Se contacta con personal de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de SEGOB; para obtener referencias de búsqueda y algún tipo de información que permita solventar las recomendaciones emitidas en este eje.	Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la cual viene a reemplazar a todas las leyes locales y a la anterior ley federal, para con ello, mejorar la efectividad de los procesos de reinserción que el sistema ofrece a los adolescentes	Programa Sectorial de Gobernación, Programa Nacional de Seguridad Pública y Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, estos dos últimos también dependientes de áreas de SEGOB, del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública y la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, respectivamente.		

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo			Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación			Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
15	Todos los organismos públicos de derechos humanos deberían redoblar sus esfuerzos, estar atentos y supervisar los centros de detención a fin de impedir toda forma de malos tratos, tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, especialmente desde el momento en que los y las adolescentes son detenidos y hasta que son presentados a las instituciones de justicia para adolescentes.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Organismos de Derechos Humanos	Operativa	Organizacional/ Preventiva	Si	04-12-2017 al 16-01-2018	Se envía respuesta al portal de INAI describiendo ampliamente lo realizado los últimos años en estas materias. Respuesta emanada desde la Tercera Visitaduría de la CNDH	Visitas in situ a lugares de detención e internamiento para adolescentes que infringen la ley penal como parte del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura realizado por esta entidad	Emisión de informes que dan cuenta de los hallazgos encontrados en cada visita a los centros de internamiento y visitas de seguimiento con el fin de verificar el cumplimiento y/o avances de las recomendaciones emitidas en dichos informes.	Implementación de la capacitación "Programa Espacio de Oportunidad para el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y la prevención de la tortura" realizado en 31 Centros a nivel nacional, además de la distribución de trípticos y material bibliográfico diversos que dan cuenta de las recomendaciones internacionales al respecto de estas materias	
16	Los organismos de derechos humanos de la sociedad civil deberían interesarse y comprometerse con los y las adolescentes que se encuentran privados de su libertad, llevándoles cursos, talleres, actividades artísticas, culturales y deportivas, a fin de enriquecer su formación y asegurar que cuenten con los conocimientos y las herramientas que les permitan mantener el contacto con sus comunidades y reincorporarse a la sociedad como ciudadanos responsables y respetuosos de las leyes y de las normas que rigen la convivencia social.	Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Organismos de Derechos Humanos	Programática	Reparatoria	Si	04-12-2017 al 16-01-2018	Se envía respuesta al portal de INAI describiendo lo realizado, aunque respecto a esta recomendación las acciones son pocas, dado que no es facultad de la CNDH. Respuesta emanada desde la Tercera Visitaduría de la CNDH.	Implementación de la capacitación "Programa Espacio de Oportunidad para el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y la prevención de la tortura" realizado en 31 Centros a nivel nacional, además de la distribución de trípticos y material bibliográfico diversos que dan cuenta de las recomendaciones internacionales al respecto de estas materias			

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y enero de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

por las autoridades respondan a las recomendaciones o propuestas, tanto por un tema de temporalidad, como porque éstas no se dirigen a ninguna institución o dependencia en concreto, difuminando así las posibles responsabilidades.

La mayoría de las recomendaciones atendidas se orienta a la modificación, revisión o creación de políticas públicas, es decir, que son de carácter programáticas, principalmente, de tipo preventivas y reparatorias.

Se detectó que algunas de ellas, particularmente las del eje de políticas públicas, proponen mejorar la cobertura y calidad de ciertas políticas, lo cual, si bien pueden ser acciones necesarias, en la práctica este tipo de medidas son difíciles de constatar; es decir, para dimensionar su avance y cumplimiento se requiere contar con líneas basales que indiquen desde qué situación se inicia y en relación a qué y en cuánto debe incrementarse esa cobertura y mejora de la calidad. Tal información no está incluida en el IP y, en consecuencia, se carece de datos para establecer su cumplimiento. Por ello, solo se indagó respecto de la existencia o no de dichas acciones.

Otro hallazgo de importancia es que algunas recomendaciones incluidas en este IP proponen cambios estructurales que no son realizables en el corto ni mediano plazo y que, por ende, son de gran complejidad para las autoridades, debido a lo cual, su cumplimiento se encuentra pendiente. Por tanto, se considera que más que recomendaciones concretas, son conclusiones y/o reflexiones que podrían ser materia de otro apartado del IP más que medidas inmediatas a adoptar por parte de la autoridad (por ejemplo, mejorar las condiciones de vida en términos de trabajo, educación, salud, etc., de las personas que viven en las regiones más conflictivas del país). Al mismo tiempo, las y los especialistas consultados en la presente investigación señalan que es sólo a partir de estos cambios estructurales que puede revertirse la situación de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley, especialmente en términos de pobreza y desigualdad social: *“El Primer problema que tiene un joven al ser detenido por la comisión de un delito, es enfrentarse a un sistema judicial que opera de forma paralela mediante esquemas de sobornos a los policías, abogados y según el nivel de gravedad del delito, incluso jueces. Estos sobornos permiten a muchos jóvenes que han cometido delitos calificados con penas privativas de libertad, evitar estas sanciones. Según informan trabajadores de los centros de internamiento para adolescentes, los jóvenes que llegan a los centros para cumplir sanciones, suelen ser los jóvenes más pobres y los que menos redes familiares tienen mientras que el resto de los jóvenes, se queda en programas de atención en libertad”.*

9) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y FOSAS CLANDESTINAS EN MÉXICO

Este IP dirigió 102 puntos recomendatorios, de los cuales se han seleccionado 20, bajo consideración de ser los más representativos, prioritarios y urgentes, relacionados específicamente, con niñas, niños y adolescentes. De éstos, uno está dirigido al Congreso de la Unión, 10 al Secretario de Gobernación y a la Cámara de Senadores, y nueve al Secretario de Gobernación y a los Gobernadores de las entidades federativas. A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 34. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* las autoridades han cumplido formalmente con siete de las 20 recomendaciones.
2. *Grado:* las autoridades cumplieron con 35 % de los puntos recomendatorios, motivo por el cual se puede decir que el grado de cumplimiento es bajo.
3. *Alcances:* las autoridades han cumplido de forma poco satisfactoria en la atención de dichas recomendaciones, no sólo porque la mayoría de las acciones llevadas a la práctica son más formales que sustantivas, sino también, porque los principales logros en la materia se refieren a aspectos preventivos en general, y no referidos directamente al fenómeno de las desapariciones ni atención a las víctimas. Además, los escasos avances han sido posible gracias a la presión, la diligencia y la voluntad de las diversas organizaciones de la sociedad civil, más que por iniciativas propias del Estado mexicano.

Tabla 35. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	29 %	0 %	29 %	42 %
Estatal	9 %	28 %	22 %	41 %
Promedio general	19 %	14 %	51 %	41.5 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

En cuanto a las respuestas formales emitidas por las autoridad, 29 % han sido satisfactorias a nivel federal. En el caso de las entidades federativas, sólo tres respondieron favorablemente (Guanajuato, Quintana Roo y Yucatán), nueve han respondido de manera cooperativa pero insuficiente, siete han rechazado la solicitud de información y 13 no han emitido respuesta alguna. Como información adicional, en el caso de Guanajuato, las autoridades reportan 284 solicitudes acerca de 315 personas desaparecidas durante 2017.

Tabla 36. Semáforo de cumplimiento según tipo de recomendación. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
1	Se expida a la brevedad la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de desapariciones forzadas	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Congreso de la Unión:	Normativa	Preventiva	No	Sí	No	No	No	Normativa	—	—		Creación de la <i>Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Particulares</i> , la cual entró en vigor el 16 de enero de 2018 y que incluyó gran parte de las recomendación del Informe. Se visualizan retrasos en las fechas estipuladas para la implementación de los acuerdos			
2	Aceptar la competencia del Comité para la desaparición forzada de la ONU	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y Cámara de Senadores	Normativa	Informativa	Sí	Sí	Sí	No	No	Normativa	—	—	Rechaza México competencia del comité de la ONU contra desaparición forzada (La jornada 26 de febrero de 2018)				

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
3	En coordinación con las autoridades correspondientes proceder a la sistematización, compulsa y depuración de los datos que sobre personas desaparecidas existen en el Registro Nacional de Datos sobre Personas Extraviadas o Desaparecidas	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y Cámara de Senadores	Programática	Informativa	Sí	Sí	Sí	No	No	Administrativa	Sí	Del 10 al 13 de diciembre 2017	Existe el "Registro Nacional de Personas Desaparecidas" aunque no se ha avanzado en la depuración y coordinación de los datos	la estrategia 2.1, enfocada a priorizar la disminución de delitos de alto impacto por su grado de violencia, incluye la línea de acción 2.1.9 que propone: <i>desarrollar e impulsar en los tres órdenes de gobierno protocolos de actuación y búsqueda de personas no localizadas y desaparecidas.</i>			
4	Instrumentar las acciones que permitan operar de manera efectiva, con criterios unificados y con la información de las 32 entidades federativas, el Registro Administrativo de Detenciones a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y Cámara de Senadores	Operativa	Reparatoria	Sí	Sí	Sí	No	No	Política	Sí	Del 10 al 13 de diciembre 2017		la estrategia 2.1, enfocada a priorizar la disminución de delitos de alto impacto por su grado de violencia, incluye la línea de acción 2.1.9 que propone: <i>desarrollar e impulsar en los tres órdenes de gobierno protocolos de actuación y búsqueda de personas no localizadas y desaparecidas.</i>			

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
5	En coordinación con las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal que correspondan, articular sus procesos y acciones en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas, con las autoridades de las entidades federativas, municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, propiciando la participación de organizaciones de la sociedad civil y familiares de víctimas desaparecidas	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y Cámara de Senadores	Operativa	Reparatoria	Sí	Sí	Sí	No	No	Administrativa	Sí	Del 11 al 13 de diciembre		la estrategia 2.1, enfocada a priorizar la disminución de delitos de alto impacto por su grado de violencia, incluye la línea de acción 2.1.9 que propone: <i>desarrollar e impulsar en los tres órdenes de gobierno protocolos de actuación y búsqueda de personas no localizadas y desaparecidas.</i>	Creación y publicación, en junio de 2015, del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, que es un documento redactado por la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia Estatales y del Distrito Federal, organismos de Derechos Humanos y expertos en la materia, el cual busca establecer las políticas de actuación y procedimientos de aplicación nacional, para todos los servidores públicos a nivel federal y local, apegados a los estándares internacionales de derechos humanos para la investigación en caso de personas desaparecidas, que contempla además las mejores prácticas para la investigación ministerial, pericial y policial de este delito, y, a su vez, incluye principios de actuación para una atención digna y respetuosa hacia las víctimas	Brigadas Nacionales de Búsqueda de Personas Desaparecidas, las que proponen un enfoque integral para el fortalecimiento, intercambio de experiencias y conocimiento, así como la articulación de grupos locales de búsqueda de personas, de alcance nacional, en respuesta a la supuesta incapacidad o falta de voluntad del Estado para la búsqueda de sus familiares	

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
6	Implementar por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las acciones que resulten necesarias para que se establezca en cada entidad federativa del país áreas especializadas conformadas por policías capacitados en la especialización, búsqueda y localización de personas desaparecidas	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y Cámara de Senadores	Operativa	Preventiva	Sí	Sí	Sí	No	No	Administrativa	Sí	Del 7 al 11 de diciembre		Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 que establece el marco orientador para el desarrollo de las acciones de seguridad y procuración de justicia en el país, planteando como finalidad central lograr un México en Paz, que tenga al ciudadano y a su familia como centro de las políticas de seguridad	la estrategia 2.1, enfocada a priorizar la disminución de delitos de alto impacto por su grado de violencia, incluye la línea de acción 2.1.9 que propone: <i>desarrollar e impulsar en los tres órdenes de gobierno protocolos de actuación y búsqueda de personas no localizadas y desaparecidas.</i>	creación y publicación, en junio de 2015, del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, que es un documento redactado por la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia Estatales y del Distrito Federal, organismos de Derechos Humanos y expertos en la materia, el cual busca establecer las políticas de actuación y procedimientos de aplicación nacional, para todos los servidores públicos a nivel federal y local, apegados a los estándares internacionales de derechos humanos para la investigación en caso de personas desaparecidas, que contempla además las mejores prácticas para la investigación ministerial, pericial y policial de este delito, y, a su vez, incluye principios de actuación para una atención digna y respetuosa hacia las víctimas	

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
7	En coordinación con las entidades federativas, establecer políticas públicas de seguridad pública que incidan en la protección de los familiares de las víctimas de desaparición	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y Cámara de Senadores	Programática	Reparatoria	Sí	Sí	Sí	No	No	Política	Sí	Del 7 al 11 de diciembre	es importante señalar que la autoridad que pudiera responder a su solicitud de acceso es la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal a la cual cuenta con su propia Unidad lo anterior con fundamento en el artículo 22 fracción I y II del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, donde se advierte la existencia de una Dirección General de Políticas Sociales, a quien le corresponde, proponer a su superior jerárquico políticas, estrategias, programas, proyectos y acciones destinadas a vincular y articular la participación de la sociedad, las organizaciones de la sociedad, las instituciones académicas, así como organismos internacionales	El Plan Sectorial de Gobernación 2013-2018 establece entre sus estrategias y acciones, el reconocimiento ante este delito grave, asumiendo la necesidad de fortalecer la asistencia a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad, particularmente a través de coordinar acciones con los tres órdenes de gobierno para el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y de coadyuvar en la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas, y brindar acompañamiento a sus familiares para facilitarles la obtención del apoyo que requieran	La profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía, el desarrollo de información en materia de seguridad que sirvan al ciudadano, la promoción y articulación de la participación ciudadana en materia de seguridad pública, así como esquemas de protección a las víctimas de delito y violaciones a los derechos humanos		

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
8	Fortalecer, en coordinación con otras instancias federales y autoridades estatales y municipales, las estrategias que permitan recuperar la seguridad ciudadana y generar condiciones que eviten la desaparición de personas, particularmente en las regiones donde se ha acentuado este flagelo	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y Cámara de Senadores	Programática	Preventiva y reparatoria	Sí	Sí	Sí	No	No	Política	Sí	Del 10 al 13 de diciembre 2017	Es importante señalar que la Secretaría de Gobernación cuenta con el órgano desconcentrado denominado Policía Federal la cual cuenta con su propia Unidad de Transparencia, la cual pudiera tener información al respecto, esto con fundamento en el artículo 11 fracción LIII del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, donde se advierte la existencia de una División de Inteligencia, a quien le corresponde, dirigir, en el ámbito de su competencia, el intercambio de información policial con instituciones policiales extranjeras encaminadas a la localización de personas extraviadas y menores de edad,	Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 que establece el marco orientador para el desarrollo de las acciones de seguridad y procuración de justicia en el país, planteando como finalidad central lograr un México en Paz, que tenga al ciudadano y a su familia como centro de las políticas de seguridad			

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
9	Elaborar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, programas específicos de prevención del delito	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y Cámara de Senadores	Programática	Preventiva	Sí	Sí	Sí	No	no	Política	Sí	no	Es importante señalar que el sujeto obligado que podría dar contestación a su solicitud de acceso a la información es la Unidad de Transparencia de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)	Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 que establece el marco orientador para el desarrollo de las acciones de seguridad y procuración de justicia en el país, planteando como finalidad central lograr un México en Paz, que tenga al ciudadano y a su familia como centro de las políticas de seguridad	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia que depende de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, el primero en su tipo desarrollado en el país y que tiene como principal objetivo <i>atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y delincuencia.</i>	Implementación de los subsidios PRONAPRED Y FORTASEG en las entidades federativas y municipios para desarrollar estrategias de prevención del delito y seguridad	
10	Fortalecer, conjuntamente con autoridades estatales y municipales, mecanismos de participación ciudadana en cada una de las entidades federativas del país, a efecto de escuchar a la población y atender problemáticas relacionadas al tema de seguridad pública, particularmente en los municipios de mayor incidencia delictiva	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y Cámara de Senadores	Programática	Preventiva	Sí	Sí	Sí	No	no	Política	Sí	Del 10 al 13 de diciembre 2017	Es necesario que nos indique mayores elementos a efecto de estar en disposición de realizar la búsqueda de la información, ya que de la lectura de su solicitud, no se desprende que requiere algún DOCUMENTO EXISTENTE EN LOS ARCHIVOS DE ESTA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, por lo que nos permitimos solicitar que señale la información de su interés, acotando con mayor precisión los documentos que requiere, entre ellos la UNIDAD ADMINISTRATIVA que posee dicha documentación,	Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 que establece el marco orientador para el desarrollo de las acciones de seguridad y procuración de justicia en el país, planteando como finalidad central lograr un México en Paz, que tenga al ciudadano y a su familia como centro de las políticas de seguridad	la profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía, el desarrollo de información en materia de seguridad que sirvan al ciudadano, la promoción y articulación de la participación ciudadana en materia de seguridad pública, así como esquemas de protección a las víctimas de delito y violaciones a los derechos humanos	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia que depende de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, el primero en su tipo desarrollado en el país y que tiene como principal objetivo <i>atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y delincuencia.</i>	

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado					
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad					
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo	
11	En coordinación con las entidades federativas que correspondan, implementar en cada ejercicio presupuestal programas que impulsen el desarrollo de políticas públicas de empleo, salud, vivienda, educación, seguridad y de desarrollo sustentable, en aquellas regiones con alto rezago económico, social y educativo que, a su vez, propicia el crecimiento de la delincuencia y en donde uno de sus efectos es la desaparición de personas	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y Cámara de Senadores	Programática	Preventiva	Sí	Sí	Sí	No	No	Política	Sí	Del 11 al 13 de diciembre	no	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia que depende de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, el primero en su tipo desarrollado en el país y que tiene como principal objetivo <i>atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y delincuencia.</i>				
12	Promover la creación de políticas públicas tendentes a la protección de los familiares directos de las personas desaparecidas que dependían económicamente de la víctima	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y gobernadores de las entidades federativas	Programática	Preventiva	Sí	Sí	Sí	Sí	Todas	Política	Sí	Del 11 al 13 de diciembre	es necesario que nos indique mayores elementos a efecto de estar en disposición de realizar la búsqueda de la información, ya que de la lectura de su solicitud, no se desprende que requiere algún DOCUMENTO EXISTENTE EN ESPECÍFICO DENTRO DE LOS ARCHIVOS DE ESTA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, por lo que nos permitimos solicitar que señale la	el Plan Sectorial de Gobernación 2013-2018 establece entre sus estrategias y acciones, el reconocimiento ante este delito grave, asumiendo la necesidad de fortalecer la asistencia a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, así como a personas en				

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
														información de su interés, acotando con mayor precisión los documentos que requiere, entre ellos la UNIDAD ADMINISTRATIVA que posee dicha documentación,	situación de vulnerabilidad, particularmente a través de coordinar acciones con los tres órdenes de gobierno para el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y de coadyuvar en la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas, y brindar acompañamiento a sus familiares para facilitarles la obtención del apoyo que requieran			
13	Implementar acciones tendientes a garantizar el desarrollo integral y una vida digna de las niñas, niños y adolescentes de cada una de las entidades federativas, principalmente aquellas que eviten la deserción escolar, sobre todo, en aquellas regiones del país de alto grado de marginación económica y social, altos índices de	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y gobernadores de las entidades federativas	Programática Y Operativa	Preventiva	Sí	No	Sí	Sí	Todas	Política	Sí	No se ha dado respuesta	Es importante señalar que la autoridad que pudiera responder a su solicitud de acceso es la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal la cual cuenta con su propia Unidad lo anterior con fundamento en el artículo 22 fracción I y II del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, donde se advierte la existencia de una Dirección General de Políticas Sociales, a quien le corresponde, proponer a su superior jerárquico políticas, estrategias,	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia que depende de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, el primero en su tipo desarrollado en el país y que tiene como principal objetivo atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y delincuencia.			

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
	delincuencia e inseguridad y desplazamiento forzado interno.													programas, proyectos y acciones destinadas a vincular y articular la participación de la sociedad, las organizaciones de la sociedad, las instituciones académicas, así como organismos internacionales				
14	Instrumentar las acciones necesarias a fin de que los servidores públicos de las entidades federativas proporcionen en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por los Organismos Públicos de Protección de los Derechos Humanos, y permitir, sin demora, el acceso a toda la documentación que resulte necesaria para el desempeño de las atribuciones que constitucional y legalmente tienen encomendadas, precisando que su inobservancia dará lugar a las responsabilidades que	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y gobernadores de las entidades federativas	Operativa	Informativa	Sí	No	Sí	Sí	Todas	Administrativa	Sí	No se ha dado respuesta	Muchas dependencias indicaron ser incompetentes para respnder la solicitud, algunas de ellas señalaron que es necesario dirigirse a sus respectivas Unidad de Asistencia y Atención de Víctimas.	"Registro Nacional de Personas Desaparecidas", así como la "Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas", que depende de la Secretaría de Gobernación	la estrategia 2.1, enfocada a priorizar la disminución de delitos de alto impacto por su grado de violencia, incluye la línea de acción 2.1.9 que propone: <i>desarrollar e impulsar en los tres órdenes de gobierno protocolos de actuación y búsqueda de personas no localizadas y desaparecidas.</i>	creación y publicación, en junio de 2015, del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, que es un documento redactado por la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia Estatales y del Distrito Federal, organismos de Derechos Humanos y expertos en la materia, el cual busca establecer las políticas de actuación y procedimientos de aplicación nacional, para todos los servidores públicos a nivel federal y local, apegados a los estándares internacionales de derechos humanos para la investigación en caso de personas desaparecidas, que	

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
	correspondan en los términos de las disposiciones legales aplicables																Contempla además las mejores prácticas para la investigación ministerial, pericial y policial de este delito, y, a su vez, incluye principios de actuación para una atención digna y respetuosa hacia las víctimas	
15	Facilitar la inclusión en el Registro Nacional de Víctimas de aquellas víctimas del orden común en cuyas entidades federativas no se encuentre en operación la comisión local de atención a víctimas o funcionando ésta, no opere 15/35 fondo de ayuda, asistencia y reparación integral o carezca de fondos, a fin de dar cumplimiento a las medidas de ayuda, asistencia, compensación y reparación en los términos establecidos en la Ley General de Víctimas	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y gobernadores de las entidades federativas	Operativa	Informativa, preventiva y reparatoria	Sí	No	Sí	Sí	Todas	Normativa y Administrativa	Sí	No se ha dado respuesta		"Registro Nacional de Personas Desaparecidas", así como la "Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas", que depende de la Secretaría de Gobernación	la estrategia 2.1, enfocada a priorizar la disminución de delitos de alto impacto por su grado de violencia, incluye la línea de acción 2.1.9 que propone: <i>desarrollar e impulsar en los tres órdenes de gobierno protocolos de actuación y búsqueda de personas no localizadas y desaparecidas.</i>	Creación y publicación, en junio de 2015, del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, que es un documento redactado por la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia Estatales y del Distrito Federal, organismos de Derechos Humanos y expertos en la materia, el cual busca establecer las políticas de actuación y procedimientos de aplicación nacional, para todos los servidores públicos a nivel federal y local, apegados a los estándares internacionales de derechos humanos para la	

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado					
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad					
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo	
																	investigación en caso de personas desaparecidas, que contempla además las mejores prácticas para la investigación ministerial, pericial y policial de este delito, y, a su vez, incluye principios de actuación para una atención digna y respetuosa hacia las víctimas		
16	Instrumentar un Plan Especial de Reparación del Daño, en sus dimensiones individual y colectiva, que comprenda aquellas víctimas de los hechos ocurridos durante el periodo conocido como “Guerra Sucia”, las víctimas a que se refiere la Recomendación 26/2001 de este organismo nacional	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y gobernadores de las entidades federativas	Programática	Reparatoria	Sí	No	Sí	Sí	Todas	Política	Sí	No se ha dado respuesta		el Plan Sectorial de Gobernación 2013-2018 establece entre sus estrategias y acciones, el reconocimiento ante este delito grave, asumiendo la necesidad de fortalecer la asistencia a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad, particularmente a través de coordinar acciones con los tres órdenes de gobierno para el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y de coadyuvar en la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas, y brindar acompañamiento a sus familiares para facilitarles la obtención del apoyo que requieran				

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
17	Diseñar un programa de medios encaminado a difundir, a nivel nacional, los apoyos y servicios que esa instancia gubernamental ofrece a las víctimas indirectas de algún delito de desaparición de personas, incluida la desaparición forzada, con el objeto de que, como medida para reducir en lo posible los estragos económicos, físicos y psicológicos que sufren personas, puedan enterarse y acceder a tales beneficios en los términos establecidos en la Ley de la materia	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y gobernadores de las entidades federativas	Operativa	Informativa y preventiva	Sí	No	Sí	Sí	Todas	Administrativa	Sí	No se ha dado respuesta		“Guía Práctica sobre la Aplicación del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas”	“Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada en México”, surgida en 2015 y llevada a cabo por diversas Organizaciones de la Sociedad civil como el <i>Comité Cerezo de México</i> y el <i>Comité de Familiares de Detenidos y Desaparecidos “Hasta encontrarlos”</i>		

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
18	Garantizar una asesoría y representación eficaz a las víctimas de algún delito de desaparición de personas, incluyendo el de desaparición forzada, desde la presentación de la denuncia, hasta la culminación del proceso penal.	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y gobernadores de las entidades federativas	Normativa	Preventiva, reparatoria y organizacional	Sí	No	Sí	Sí	Todas	Administrativa	Sí	No se ha dado respuesta		“Registro Nacional de Personas Desaparecidas”, así como la “Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas”, que depende de la Secretaría de Gobernación	el Plan Sectorial de Gobernación 2013-2018 establece entre sus estrategias y acciones, el reconocimiento ante este delito grave, asumiendo la necesidad de fortalecer la asistencia a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad, particularmente a través de coordinar acciones con los tres órdenes de gobierno para el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y de coadyuvar en la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas, y brindar acompañamiento a sus familiares para facilitarles la obtención del apoyo que requieran		

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado					
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad					
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo	
19	Instrumentar las medidas necesarias para ampliar la instalación de delegaciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en las entidades federativas que no cuenten con una, principalmente en aquellas cuyo índice delictivo y de víctimas se ha visto acrecentado los últimos años;	Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Al Secretario de Gobernación y gobernadores de las entidades federativas	Operativa	Preventiva	Sí	No	Sí	Si	Todas	Administrativa	Sí	No se ha dado respuesta		el Plan Sectorial de Gobernación 2013-2018 establece entre sus estrategias y acciones, el reconocimiento ante este delito grave, asumiendo la necesidad de fortalecer la asistencia a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad, particularmente a través de coordinar acciones con los tres órdenes de gobierno para el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y de coadyuvar en la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas, y brindar acompañamiento a sus familiares para facilitarles la obtención del apoyo que requieran				

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Número de recomendación	Recomendación	IP de la recomendación	Indicadores de insumo									Indicadores de proceso		Indicadores de resultado				
			Características Generales de la recomendación			Síntesis del tipo de recomendación						Solicitud	Respuesta	Respuestas de la autoridad				
			Autoridad	Tipo de recomendación	Propósito de la recomendación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Autoridad federal	Autoridad estatal	Entidades federativas	Materia	Vía INAI	Vía INAI	Respuesta a la recomendación	Acción realizada 1	Acción realizada 2	Acción realizada 3	Semáforo
20		Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	A los gobiernos de los Estados	Operativa/programática	Reparatoria/organizacional	Sí	No	No	Sí	todas	Administrativa/política pública	Sí	No se ha dado respuesta		“Registro Nacional de Personas Desaparecidas”, así como la “Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas”, que depende de la Secretaría de Gobernación	el Plan Sectorial de Gobernación 2013-2018 establece entre sus estrategias y acciones, el reconocimiento ante este delito grave, asumiendo la necesidad de fortalecer la asistencia a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad, particularmente a través de coordinar acciones con los tres órdenes de gobierno para el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y de coadyuvar en la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas, y brindar acompañamiento a sus familiares para facilitarles la obtención del apoyo que requieran		

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el instrumento de posicionamiento.

Si se observa por tipo de recomendación, se distingue claramente cuáles han sido los siete puntos recomendatorios atendidos satisfactoriamente: derogación de la Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Particulares; articulación de acciones en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas; capacitación de personas servidoras públicas especializadas en la búsqueda y localización de personas desaparecidas; establecimiento de políticas públicas que incidan en la protección de los familiares de las víctimas de desaparición; elaboración de programas específicos de prevención del delito; e incluir a la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas de seguridad públicas.

Por su parte, las cinco recomendaciones que no habrían sido atendidas satisfactoriamente hasta la actualidad son: aceptar la competencia del Comité para la desaparición forzada de la ONU y operar el Registro Administrativo de Detenciones a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (ambas dirigidas al Secretario de Gobernación y a la Cámara de Senadores); instrumentar un Plan Especial de Reparación del Daño; instrumentar medidas para instalar delegaciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en las entidades federativas que no cuenten con una; e instalar la Comisión Ejecutiva estatal, el Registro de Víctimas y el Fondo de Atención y Reparación Integral en cada Estado del país (en estos tres casos, las recomendaciones se encuentran direccionadas a los Gobernadores de las entidades federativas y al Secretario de Gobernación). En ninguno de estos casos se ha recibido una respuesta formal de parte de las autoridades responsables y, además, tampoco se encontró evidencia de avances de envergadura en cada una de ellos.

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatal	ICA General	Federal	Estatal	ICB General
					

Síntesis cualitativa de la respuesta de la autoridad.

“El caso de Iguala es un microcosmos de problemas crónicos que subyacen a la implacable ola de violaciones de derechos humanos que está teniendo lugar a lo largo de México. De manera particular, pone de relieve el predominio de la impunidad y la indiferencia por las víctimas, que afectan al país entero”.

“Es urgente generar cambios estructurales que permitan dar con el paradero de las personas desaparecidas en México y comenzar a romper los ciclos de impunidad”.

El Informe Especial dirigió 102 puntos recomendatorios, de los cuales se han seleccionado 20. De éstos, uno está dirigido al Congreso de la Unión, 10 al Secretario de Gobernación y a la

Cámara de Senadores, y nueve al Secretario de Gobernación y a los Gobernadores de las entidades federativas.

En términos de las respuestas emitidas por las autoridades a las recomendaciones del IP, se advierte un bajo grado de cumplimiento. Según la información recabada, puede señalarse que siete de las 20 recomendaciones más representativas se encuentran siendo atendidas desde hace un par de años, aunque con muchas dificultades, entre las que se encuentran una escasa cobertura del problema, déficit de programas de atención a las víctimas y, en general, presencia de muchos aspectos burocráticos que retrasan el acompañamiento a las familias víctimas de este delito, como dan cuenta las personas entrevistadas.³⁷

La mayoría de los puntos recomendatorios atendidos refiere a la creación de políticas públicas y a mecanismos administrativos y, en menor medida, se encuentran aquellos vinculados con la realización de iniciativas de ley en el tema.

Dentro de las estrategias de acción existentes en la materia, pueden observarse algunas dirigidas directamente a la problemática (sea por la búsqueda, acompañamiento y reparación, entre otras), y otras que tienen por objeto fortalecer el ámbito preventivo para atender las causas y factores de riesgos asociados al fenómeno de las desapariciones forzadas. Sobre las primeras, se debe mencionar que existen pocos avances desde las iniciativas gubernamentales, considerando en primer término, la insuficiencia en materia de registros y elaboración de cifras fidedignas que sirvan para dimensionar el fenómeno en cuestión.

Por otro lado, existen algunas iniciativas legislativas, así como programas de seguridad pública, que si bien aportan al abordaje de esta problemática social, dada la magnitud del fenómeno a nivel nacional, resultan aún insuficientes.

En materia de búsqueda de personas desaparecidas, se observa que las iniciativas más contundentes han sido originadas por organizaciones de la sociedad civil, las mismas que han tenido mayor vigor en la instalación de las demandas hacia el Estado.

Asimismo, las acciones de tipo preventiva han sido vigorizadas fundamentalmente por diversas organizaciones de la sociedad civil, siendo a nivel federal, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la iniciativa programática más importante llevada a cabo por el Estado, con implicaciones importantes para el desarrollo de programas locales, que se suman a otros programas de carácter educativo en las escuelas para fortalecer la convivencia sana y pacífica.

Cabe insistir que las iniciativas encontradas respecto del problema de las desapariciones forzadas, han estado orientadas principalmente a la población general, con poco énfasis directo en materia de la población de niñas, niños y adolescentes, donde más bien, figuran iniciativas

³⁷ Se entrevistó a integrantes del Colectivo Uniendo Cristales y de la Organización Familiares en Búsqueda María Herrera.

de carácter preventivo, fundamentalmente en el ámbito escolar, que tendrían implicaciones indirectas mediante la consideración de los posibles factores de riesgo vinculados con esta problemática.

Respecto de la situación de niñas, niños y adolescentes ante esta problemática, uno de los especialistas entrevistados para la presente investigación indica que *“es preciso recordar que el artículo 25 de la Convención sobre los Derechos del Niño, requiere que los Estados partes adopten medidas adecuadas para prevenir y sancionar penalmente la apropiación de niños sometidos a desaparición forzada, o de niños cuyo padre, madre o representante legal sean sometidos a una desaparición forzada, o de niños nacidos durante el cautiverio de su madre, sometida a una desaparición forzada. Asimismo, requiere que se prevenga y sancione penalmente la falsificación, el ocultamiento o la destrucción de documentos que prueben la identidad de los niños mencionados. Asimismo, el mismo artículo requiere que los Estados cuenten con procedimientos legales encaminados a revisar el procedimiento de adopción o de colocación o guarda de los niños sometidos a desaparición forzada y, si procede, a anular toda adopción o colocación o guarda cuyo origen sea una desaparición forzada. Sin embargo, aún se desconoce qué medidas se han adoptado para tipificar penalmente, a nivel federal y estatal, estos delitos, y tampoco se sabe con qué tipo de procedimientos cuenta México que permita anular una adopción cuyo origen sea una desaparición forzada”*.

Tabla 37. Semáforo de cumplimiento por Instrumento de Posicionamiento

Semáforo	IP1	IP2	IP3	IP5	IP7	IP9	T
	20	18	10	10	15	3	76
	6	1	8	6	1	9	31
	2	2	5	7	7	7	30
	4	11	9	9	9	13	55
Total	32	32	32	32	32	32	192
Semáforo	IP1	IP2	IP3	IP5	IP7	IP9	T
	63	56	31	31	47	9.4	40
	19	3.1	25	19	3.1	28	16
	6.3	6.3	16	22	22	22	16
	13	34	28	28	28	41	29
Total	100	100	100	100	100	100	100
Semáforo	IP1	IP2	IP3	IP5	IP7	IP9	T
	26	24	13	13	20	3.9	100
	19	3.2	26	19	3.2	29	100
	6.7	6.7	17	23	23	23	100
	7.3	20	16	16	16	24	100
Total	17	17	17	17	17	17	100

FUENTE: elaboración propia.

VIII. SÍNTESIS DE LA INCIDENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN ACCIONES DE LA AUTORIDAD

En el análisis de contenido de las respuestas formales enviadas por las autoridades responsables se generaron categorías para agrupar las acciones informadas. De esta forma, se obtuvo que cada uno de los instrumentos se relacionó o incidió directamente en las siguientes acciones reportadas por las autoridades (véase la tabla 37).

Como se aprecia en la tabla, las autoridades involucradas en los diversos Instrumentos de Posicionamiento han reportado 867 acciones.

El IP que más acciones ha generado es el “Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional” con 184 acciones reportadas. En segundo lugar, la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos (145 acciones). En tercero se encuentran la Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA y el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo (136 acciones respectivamente). Por su parte, el Instrumento que menos acciones ha reportado es el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, con ocho acciones. Cabe recordar aquí que dicho documento es el más reciente ya que data de 2017.

Si se analizan las acciones reportadas por Instrumento, se observa una gran variedad de respuestas. En el primer caso (relacionado con la discriminación por motivos religiosos) sobresalen respuestas relacionadas con el apego a la legalidad (20.2 %) y al conocimiento explícito del documento por parte de las autoridades responsables (28.3 %). Como se verá más adelante, ello es congruente con lo reportado por miembros de Congregaciones Religiosas que han mencionado la labor que realizaron durante los últimos años para dar a conocer el Instrumento y difundirlo por todos los centros educativos del país.

En la segunda Recomendación (sobre discriminación por motivos de salud), las principales acciones reportadas están relacionadas con campañas de difusión y sensibilización sobre la problemática en cuestión (niñas, niños y adolescentes portadores de VIH/SIDA) (23.5 %) así como con convenios (especialmente entre la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública) y la realización de foros de consulta, reuniones académicas y elaboración de informes basados en investigación científica (22.1 %).

Respecto de la tercera Recomendación General, relacionada con la problemática de violencia sexual en los centros educativos, las acciones que más se han reportado son aquellas vinculadas con campañas de difusión (33.1 %) pero también con procedimientos administrativos específicos, especialmente, aquellos suponen la elaboración, emisión y difusión de procedimientos, lineamientos y protocolos para la atención del fenómeno en cada una de las escuelas del país (27.6 %).

Tabla 38. Incidencia de los instrumentos de posicionamiento analizados en acciones reportadas por autoridades

Acciones relacionadas con la problemática del Instrumento de Posicionamiento (respuestas formales)	IP1	IP2	IP3	IP4	IP5	IP6	IP7	IP8	IP9	Total
Políticas públicas con población objetivo: niñas, niños y adolescentes	17	19	17	11	81	15	21	22	1	204
Capacitación de personas servidoras públicas	0	16	20	5	17	1	85	2	0	146
Modificaciones al marco normativo	0	0	2	0	1	2	1	0	1	7
Procedimientos administrativos (protocolos, lineamientos, circulares)	15	10	40	0	2	0	30	43	1	141
Campañas de difusión y sensibilización	5	32	48	5	19	19	2	18	0	148
Conocimiento explícito del IP	28	2	2	0	0	0	0	0	0	32
Apego a la legalidad	20	27	7	1	3	2	7	0	1	68
Convenios, reuniones, foros con especialistas, asesorías, informes	14	30	9	9	13	1	38	3	4	121
Total	99	136	145	31	136	40	184	88	8	867
Políticas públicas con población objetivo: niñas, niños y adolescentes	17.2	14.0	11.7	35.5	59.6	37.5	11.4	25.0	12.5	23.5
Capacitación de personas servidoras públicas	0.0	11.8	13.8	16.1	12.5	2.5	46.2	2.3	0.0	16.8
Modificaciones al marco normativo	0.0	0.0	1.4	0.0	0.7	5.0	0.5	0.0	12.5	0.8
Procedimientos administrativos (protocolos, lineamientos, circulares)	15.2	7.4	27.6	0.0	1.5	0.0	16.3	48.9	12.5	16.3
Campañas de difusión y sensibilización	5.1	23.5	33.1	16.1	14.0	47.5	1.1	20.5	0.0	17.1
Conocimiento explícito del IP	28.3	1.5	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.7
Apego a la legalidad	20.2	19.9	4.8	3.2	2.2	5.0	3.8	0.0	12.5	7.8
Convenios, reuniones, foros con especialistas, asesorías, informes	14.1	22.1	6.2	29.0	9.6	2.5	20.7	3.4	50.0	14.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Políticas públicas con población objetivo: niñas, niños y adolescentes	8.3	9.3	8.3	5.4	39.7	7.4	10.3	10.8	0.5	100.0
Capacitación de personas servidoras públicas	0.0	11.0	13.7	3.4	11.6	0.7	58.2	1.4	0.0	100.0
Modificaciones al marco normativo	0.0	0.0	28.6	0.0	14.3	28.6	14.3	0.0	14.3	100.0
Procedimientos administrativos (protocolos, lineamientos, circulares)	10.6	7.1	28.4	0.0	1.4	0.0	21.3	30.5	0.7	100.0
Campañas de difusión y sensibilización	3.4	21.6	32.4	3.4	12.8	12.8	1.4	12.2	0.0	100.0
Conocimiento explícito del IP	87.5	6.3	6.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
Apego a la legalidad	29.4	39.7	10.3	1.5	4.4	2.9	10.3	0.0	1.5	100.0
Convenios, reuniones, foros con especialistas, asesorías, informes	11.6	24.8	7.4	7.4	10.7	0.8	31.4	2.5	3.3	100.0
Total	11.4	15.7	16.7	3.6	15.7	4.6	21.2	10.1	0.9	100.0

FUENTE: elaboración propia

En el cuarto Instrumento, sobre la problemática de las pandillas trasnacionales conocidas como “Maras”, las autoridades responsables reportan, en primer lugar, la implementación de políticas públicas específicas relacionadas con la población objetivo (35.5 %) y, en segundo lugar, la celebración de convenios (sobre todo, internacionales, especialmente con los países de la frontera sur mexicana) y foros o reuniones con especialistas en el tema (29 %).

El quinto Instrumento acerca del grupo juvenil conocido como “Emo” ha tenido impacto, en primer lugar, sobre la generación de políticas públicas asociadas a las y los jóvenes (59.6 %) del país y, en segundo término, en campañas de difusión y sensibilización sobre la problemática, especialmente sobre la importancia del derecho a la igualdad y a la no discriminación (14 %).

En el caso del Informe Especial sobre las condiciones de salud e higiene en las minas del Carbón, las autoridades han reportado acciones vinculadas a campañas de difusión y sensibilización en el tema, especialmente entre las empresas de extracción y los empleadores de la región de Coahuila (47.5 %) y, en segundo lugar, políticas públicas relacionadas con la diversificación productiva y la inversión económica en dicha región (37.5 %).

El Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional ha tenido una gran incidencia tanto en la capacitación de personas servidoras públicas (46.2 %) como en la celebración de convenios entre diversas instituciones relacionadas con la materia (especialmente entre el Sistema Nacional DIF, el Instituto de Migración y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (20.7 %).

En el octavo Instrumento relacionado con la vulnerabilidad de jóvenes en conflicto con la ley, las autoridades han reportado acciones vinculadas, por un lado, con procedimientos administrativos para la emisión y difusión de protocolos y lineamientos de actuación en los centros penitenciarios (48.9 %), y por otro, con programas de política pública para atender la situación de vulnerabilidad de esta población juvenil (25 %).

Finalmente, en el caso del Informe Especial sobre desaparición forzada, la mayoría de las acciones reportadas tienen que ver con la celebración de convenios entre instituciones federales y estatales (50 %), la generación de determinadas políticas públicas (12.5 %), la modificación al marco normativo general (12.5 %) y la emisión y difusión de protocolos de atención a las víctimas (12.5 %).

Ahora bien, si los resultados se observan a través de una mirada transversal, lo que sobresale es que la gran mayoría de las acciones reportadas por las autoridades para el total de los Instrumentos de Posicionamiento es de política pública (23.5 %), en segundo lugar, campañas de difusión y sensibilización sobre las diversas problemáticas (17.1 %) y, en tercer término, la capacitación de personas servidoras públicas en materia de derechos humanos y niñas, niños y adolescentes (16.8 %).

Al analizar los hallazgos por categoría de acción, las políticas públicas predominan para el Informe Especial sobre el grupo juvenil conocido como Emo; la capacitación a las personas servidoras públicas para el tema de niñas, niños y adolescentes migrantes; las modificaciones al marco normativo influyeron más en la problemática sobre desapariciones forzadas; la generación de reglamentos y protocolos impactó especialmente en el Informe Especial sobre adolescentes en conflicto con la ley; las campañas de difusión y sensibilización predominan como respuesta tanto en el documento sobre violencia sexual como en el caso de las condiciones de seguridad e higiene en las minas del cargón; el reconocimiento explícito al IP se observa exclusivamente en la Recomendación General sobre discriminación en las escuelas por motivos religiosos; el apego a la legalidad ha sido una respuesta sumamente repetitiva en el caso de discriminación por salud en centros educativos a niñas, niños y adolescentes que presentan VIH/SIDA; y finalmente, los convenios interinstitucionales y los foros consultivos resultaron ser las acciones más respondidas en el caso de las desapariciones forzadas.

Estos resultados sintéticos dan cuenta de, al menos, cuatro cuestiones:

- 1) La gran variedad y heterogeneidad de las respuestas emitidas por la autoridad, donde sobresalen las políticas públicas, la capacitación a personas servidoras públicas, las campañas de difusión y sensibilización, así como la generación de protocolos y lineamientos de actuación ante las diferentes problemáticas.
- 2) Una correspondencia alta y sinérgica entre el tipo de problemática y el tipo de acción emprendida (para tratar a niñas, niños y adolescentes migrantes se refuerza el tema de la capacitación; para tratar la vulnerabilidad de los jóvenes se responde a través de las mejoras en la política pública; para la problemática de violencia sexual se acciona mediante campañas de difusión y protocolos de actuación, etcétera).
- 3) La importancia del tiempo y el tipo de problemática para llevar a cabo los puntos recomendatorios; en general, los Instrumentos de Posicionamiento más “antiguos” son los que presentan mayor cantidad de respuestas por parte de la autoridad. Sin embargo, esto está mediado por la intensidad y complejidad de cada uno de los asuntos que se tratan en los documentos. La problemática de las desapariciones forzadas, por ejemplo, no sólo es la más nueva sino también la más difícil de atender en el contexto actual del país. Por su parte, cuestiones relacionadas con la discriminación en el ámbito educativo, no sólo llevan más tiempo de posicionamiento en la agenda pública sino que también exigen acciones mucho más puntuales y factibles de llevarse a cabo a través de medidas relativamente rápidas y concretas en cada una de las escuelas.
- 4) La influencia y presión de las organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental para explicar la diversidad de respuestas encontradas por IP. En aquellos casos donde la sociedad civil organizada ha efectuado peticiones, diagnósticos propios y, en general, ha empujado la realización de puntos recomendatorios, las respuestas de las autoridades responsable han sido mucho más efectivas y eficientes.

IX. SÍNTESIS DE RESPUESTAS DE LA AUTORIDAD POR ENTIDAD FEDERATIVA

La siguiente tabla muestra el semáforo de las 192 respuestas formales emitidas por las autoridades responsables según la entidad federativa. De dicho total, 76 han sido favorables (40 %), 31 cooperativas aunque insuficientes (16 %), 30 han rechazado la solicitud de información (16 %) y en 55 casos no se obtuvo ningún tipo de respuesta (29 %).

Además, como puede apreciarse por entidad federativa, se observa una gran disparidad en el cumplimiento de los puntos recomendatorios.³⁸

Sólo Guanajuato ha respondido favorablemente en los seis Instrumentos de Posicionamiento que contemplaban puntos recomendatorios para las entidades federativas del país. Además de dicha entidad, estados como Chiapas, Durango, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo o Sonora, presentan un nivel de cumplimiento aceptable.

Por su parte, estados como Nayarit, Veracruz, Sinaloa, Coahuila, Baja California, o Colima, exponen un nivel de cumplimiento bajo, en la medida en que han respondido favorablemente sólo en una ocasión.

Tabla 39. Semáforo de cumplimiento por entidad federativa

Entidad federativa	Semáforo						Total				Respuestas favorables
	IP1	IP2	IP3	IP5	IP7	IP9					
Aguascalientes							1	1	0	4	33.3
Baja California							1	0	1	4	16.7
Baja California Sur							3	0	0	3	50.0
Campeche							2	1	3	0	50.0
Chiapas							4	1	1	0	83.3
Chihuahua							4	0	0	2	66.7
Ciudad de México							2	2	1	1	66.7
Coahuila de Zaragoza							0	1	3	2	16.7
Colima							1	0	1	4	16.7
Durango							3	2	0	1	83.3
Estado de México							1	1	2	2	33.3
Guanajuato							6	0	0	0	100.0
Guerrero							1	3	1	1	66.7
Hidalgo							3	0	1	2	50.0

³⁸ Las celdas marcadas en negro indican respuestas favorables que reconocen “no haber tomado acciones respecto de las consultas realizadas”.

Entidad federativa	Semáforo						Total				Respuestas favorables
	IP1	IP2	IP3	IP5	IP7	IP9					
Jalisco							3	1	0	2	66.7
Michoacán de Ocampo							3	1	2	0	66.7
Morelos							2	0	2	2	33.3
Nayarit							1	0	0	5	16.7
Nuevo León							3	0	3	0	50.0
Oaxaca							2	3	1	0	83.3
Puebla							2	3	0	1	83.3
Querétaro							1	2	2	1	50.0
Quintana Roo							5	0	0	1	83.3
San Luis Potosí							4	0	1	1	66.7
Sinaloa							0	1	0	5	16.7
Sonora							3	2	0	1	83.3
Tabasco							2	2	2	0	66.7
Tamaulipas							0	2	3	1	33.3
Tlaxcala							2	2	0	2	66.7
Veracruz de I. V.							1	0	0	5	16.7
Yucatán							6	0	0	0	100.0
Zacatecas							4	0	0	2	66.7
Total	32	32	32	32	32	32	76	31	30	55	192

FUENTE: elaboración propia

Si la lectura se hace en términos proporcionales por tipo de recomendación, lo que se observa es que, en el primer IP, las respuestas favorables fueron 63 % de total, en el segundo 56 %, en el tercero y quinto 31 %, en el séptimo 47 % y en el noveno, sólo 9 %. Es decir, los Instrumentos de Posicionamiento que generaron mayores respuestas satisfactorias han sido la Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos; la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos; y el Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional. El Instrumento que generó menos respuestas satisfactorias ha sido el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México.

X. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: EVALUACIÓN DE SEGUIMIENTO

1) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 5/2003 SOBRE EL CASO DE LA DISCRIMINACIÓN EN LAS ESCUELAS POR MOTIVOS RELIGIOSOS

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Secretaría Educación Pública Federal • Secretarías de Educación Pública Estatales • Gobernadores de las entidades federativas	• Derecho a la igualdad y no discriminación • Derecho a la educación • Derecho a la libertad de creencia y religiosa

Síntesis del IP	Recomendación General de 2003. Refiere a la situación de discriminación en las escuelas por motivos religiosos, a partir de casos vividos por alumnos y alumnas que profesan la religión Testigos de Jehová.
Puntos recomendatorios: (cuatro)	1) Girar instrucción para que las autoridades se abstengan de sancionar a niñas, niños y adolescentes que profesan la religión Testigos de Jehová por no rendir honores a los símbolos patrios. 2) Elaborar una circular en la que se explique al personal docente de la ilegalidad de la sanción y las consecuentes responsabilidades administrativas. 3) Elaborar lineamientos dirigidos a las autoridades educativas en donde se establezca que la educación es el medio idóneo para transmitir a alumnas y alumnos, los valores de la democracia, la convivencia social y los derechos humanos, y comprender las diferencias entre los individuos, en específico, aquéllas que se generan por el ejercicio del derecho a la libertad de creencias religiosas. 4) Desarrollar lineamientos que complementen los planes y programas de estudio para inculcar a las y los alumnos el valor de la tolerancia y el respeto por la diferencia, incluyendo a niñas, niños y adolescentes Testigos de Jehová que no participan activamente de las ceremonias cívicas.

Marco jurídico de referencia	<i>Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:</i> consagra el derecho a la igualdad y prohíbe, entre otras cosas, la posibilidad de discriminar a los individuos por sus creencias religiosas. <i>Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:</i> establece el derecho de todo individuo a recibir educación. <i>Artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:</i> consagra la libertad religiosa como un derecho fundamental. <i>Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público:</i> establece los derechos y libertades que el Estado mexicano debe garantizar a favor del individuo en materia de derechos y libertades religiosas. <i>Artículo 2o. de la Ley General de Educación:</i> desarrolla el contenido del derecho a la educación, estableciendo que todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establecen las disposiciones legislativas aplicables. <i>Artículo 7o. de la Ley General de Educación:</i> indica que uno de los objetivos que debe alcanzar la educación es fortalecer en el educando la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, así como el aprecio por la historia y los símbolos patrios. <i>Artículo 9o. de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional:</i> establece que en festividades cívicas o ceremonias oficiales en que esté presente la Bandera Nacional, deben rendírsele honores, los cuales, cuando menos, consisten en el saludo civil simultáneo de los presentes. <i>Artículo 15o. de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional:</i> establece que la ceremonia debe realizarse los lunes al inicio de labores escolares, así como al inicio y fin de cursos.

Evaluación de seguimiento del IP

Indicadores de insumo	• 2003 (CNDH) • 15 cuartillas • Situación de discriminación en las escuelas por motivos religiosos, a partir de casos vividos por alumnos y alumnas que profesan la religión Testigos de Jehová. • Apartados: antecedentes, fundamentación jurídica, observaciones y recomendaciones. • Integra objetivos, hallazgos y conclusiones. • Carece de marco teórico. • Justificaciones y recomendaciones basadas en rigurosa y sistemática fundamentación jurídica. • No cuenta con diagnóstico preliminar del fenómeno. • Referencias sobre quejas interpuestas. • Sin análisis de la situación de discriminación que vive la población objetivo. • No presenta apartados de hallazgos ni de conclusiones. • Tendría mayor orden y claridad si se siguiera un formato que incluyera otros apartados, especialmente en términos de objetivos, diagnóstico, fundamentación teórica, conclusiones y hallazgos.
Indicadores de proceso	Metodología cualitativa basada en fuentes secundarias. Revisión de documentos, quejas interpuestas e informes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos. No se explicitan las técnicas de investigación ni a quiénes se habrían aplicado. Finalidad: describir la problemática de discriminación que vive la población objetivo: las y los alumnos Testigos de Jehová que asisten a instituciones educativas, primarias y secundarias, producto de su negación a participar de los actos cívicos de honores a los símbolos patrios que son parte de las actividades escolares obligatorias. Énfasis en las prácticas discriminatorias: reprobación de cursos, expulsiones temporales y definitivas, entre otras. Dimensión espacial: México Dimensión temporal: junio de 1991 a marzo de 2003. Tema: analizar la situación de las y los estudiantes que profesan la religión Testigo de Jehová y su imposibilidad de participar en ceremonias cívicas en las escuelas para rendir honores a los símbolos patrios, dado que es un acto prohibido por su religión. A partir de esta imposibilidad se genera una tensión entre individuos e instituciones en la medida en que, para las entidades educativas y la normativa existente, las ceremonias cívicas y la rendición de honores a los símbolos patrios se consideran actividades obligatorias para toda la comunidad escolar. Dicha tensión ha tenido como consecuencia el establecimiento de sanciones, que van desde la reprobación en materias de civismo hasta la expulsión temporal o definitiva de las y los alumnos Testigos de Jehová que se han negado a participar de dichas actividades. También se manifiesta la presencia de casos de maltratos físicos y psicológicos. Derechos afectados: derecho a la igualdad, derecho a la educación, derecho a la libertad de creencia y religiosa y a la no discriminación. Argumento: si bien se consta de leyes que establecen la obligatoriedad en la participación de estas actividades, también existe la normativa para defender el derecho a profesar libremente la religión de cada ser humano. Se concluye que ante cualquier problemática identificada en estos casos, debe primar en el análisis (y en la actuación de las autoridades), las normativas mayores y la garantía de los derechos fundamentales de las personas. El derecho a la educación y a la libertad religiosa, garantizados en la Constitución, serían superiores a lo referido en torno a los símbolos patrios. De este modo, al castigar o expulsar a la población objetivo identificada en el IP, no se respetarían dichos derechos, los cuales están sustentados en la normativa vigente en dicho momento.³⁹ Tipo de recomendaciones: tres operativas y una programática. Características de las recomendaciones: creación y/o modificación de algunos procedimientos administrativos que informen a los establecimientos educativos cómo actuar en los casos que cuentan con alumnas y alumnos Testigos de Jehová, al momento de las ceremonias cívicas, y elaboración de planes y programas orientados a prevenir la discriminación por motivos religiosos, y que promuevan la integración y el respeto a las diferencias. Síntesis: no incluye un marco teórico específico, pero la fundamentación jurídica y el contenido resultan robustos.

³⁹ Es importante destacar que el marco legal que se menciona es el vigente al momento en que se elaboró el Instrumento de Posicionamiento y que se destaca explícitamente en el propio documento. Como se sabe, en la actualidad, y desde la reforma de 2011, el artículo 1o. de la CPEUM establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece.

Indicadores de resultado

Indicadores de resultado	Buena coherencia interna: el problema planteado, el análisis desarrollado, el argumento y las recomendaciones emanadas siguen una lógica clara que se sustenta en el fundamento jurídico. Metodología adecuada (revisión de documentación: quejas y recomendaciones anteriores). Podría haberse ampliado para presentar un diagnóstico más acabado y profundo de la realidad que vive la población objetivo. Objetivos claramente establecidos y acordes a la problemática. Focalizados en la problemática que aborda, con recomendaciones precisas. Fundamento adecuado basado en la normativa nacional; argumento sólido (pese a no incluir una fundamentación teórica). Calidad adecuada y recomendaciones precisas y coherentes con el problema de estudio. Claridad en las acciones propuestas y en las autoridades responsables; comprensibles y factibles de llevarse a cabo, lo que debería facilitar su implementación en la práctica. Propuestas viables que no suponen grandes inversiones de recursos, de modificaciones jurídicas, ni de políticas públicas, sino acciones muy concretas y fáciles de realizar. Mecanismos de implementación implícitos, a excepción de la creación de planes o programas preventivos en torno a la tolerancia y respeto a la diferencia, que es más amplia y, por ende, no detalla las responsabilidades ni las acciones a seguir para alcanzarla. No cuenta con una ruta mediática para la difusión de cada una de ellas. La ausencia de esta acción dificulta la posibilidad de identificación y cobertura en medios de las medidas propuestas, limitando su difusión y conocimiento entre la población abierta. Se reconoce la presencia de la voz de la población objetivo y del el interés superior de niñas, niños y adolescentes, dado que fueron consultados tanto para conocer las situaciones de discriminación como para establecer los puntos recomendatorios. No presenta un lenguaje incluyente, ni tampoco identifica o propone acciones diferenciadas para la población más vulnerable, y carece de una clara perspectiva de género. Fortalezas: 1. nutrida argumentación jurídica para esclarecer la no contradicción entre el ejercicio religioso de niñas, niños y adolescentes y el respeto a los símbolos patrios; 2. buen nivel de especificidad de las recomendaciones favorece su comprensión, factibilidad y viabilidad. Sin embargo, ello reduce el nivel del problema en tanto lo acota sólo a un tema procedimental y operativo; 3. incluye aspectos fundamentales del enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes: participación e interés superior de niñas, niños y adolescentes.. Debilidades: 1. inexistencia de diagnóstico acerca de la magnitud del fenómeno ni de las características de la población afectada (zonas geográficas, edades, características socioeconómicas, sexo, tipo de planteles educativos, etc.); 2. ausencia de problematización conceptual respecto de la libertad de creencia en tanto derecho humano; carece de acciones diferenciadas por tipo de población objetivo y no considera la perspectiva de género; 3. ausencia de lenguaje incluyente.

2) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 8/2004 SOBRE EL CASO DE LA DISCRIMINACIÓN EN LAS ESCUELAS A [PERSONAS] MENORES DE EDAD PORTADORES[AS] DE VIH O QUE PADECEN SIDA

Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
- Secretaría Educación Pública Federal - Secretarías de Educación Pública Estatales - Gobernadores de las entidades federativas	- Derecho a la igualdad y no discriminación - Derecho a la educación - Derecho a la vida - Derecho a la identidad - Derecho a un trato digno - Derecho a la protección - Derecho a la confidencialidad y protección de datos personales - Derecho a una vida libre de violencia

Síntesis del IP	Recomendación General de 2004. Refiere a la situación de discriminación en las escuelas por motivos de salud, a partir de casos vividos por alumnas y alumnos portadores de VIH/SIDA.
Puntos recomendatorios (cuatro)	1) Girar instrucciones para que las autoridades educativas se abstengan de expulsar, de separar de sus estudios o impedir la inscripción a los alumnos que viven con VIH o que padecen SIDA, y establezcan los mecanismos para garantizarles el derecho a la educación. 2) Girar instrucciones para que las autoridades educativas guarden la confidencialidad respecto de la condición de salud de las [personas] menores de edad portadores[as] del VIH o que padecen SIDA, y les brinden los apoyos necesarios para que puedan continuar con sus estudios y participar en las actividades escolares en condiciones de igualdad. 3) Implementar, de manera urgente y en coordinación con las autoridades de salud, programas de capacitación e información sobre VIH/SIDA para los servidores públicos que conforman el sistema educativo, cuyo objetivo sea combatir la ignorancia y desinformación en torno a la enfermedad, para evitar prácticas discriminatorias y violatorias a los derechos humanos de las personas menores de edad. 4) Realizar campañas pedagógicas de información dirigidas a niñas, niños y adolescentes, con el objeto de difundir el respeto a los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA, así como informar a los adolescentes, padres de familia y profesores sobre las formas de prevención del virus.

Marco jurídico de referencia	<i>Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 4o. y 9o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; artículos 3o. y 16 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; artículo 2o. del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 2o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1o. y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2o. de la Convención sobre los Derechos del Niño, y 3o. del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: derechos a la igualdad.³⁹</i> <i>Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 2o., 3o. y 7o. de la Ley General de Educación; 32 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; 9o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 13o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 28o. de la Convención sobre los Derechos del Niño; 13o. y 16o. del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: derecho a la educación.⁴⁰</i> <i>Artículos 14o. y 16o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3o. de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; 6.3.3 y 6.3.4 de la Norma Oficial Mexicana NOM-010-SSA2-1993 Para la Prevención y Control de la Infección por Virus de la Inmunodeficiencia Humana; 16o. de la Convención sobre los Derechos del Niño; 17o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 11o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: derecho a la legalidad que reconoce que la actuación de las autoridades escolares debe apegarse a lo establecido en la ley y, en consecuencia, no pueden aplicarse medidas disciplinarias o negar la permanencia o el acceso a la educación por razones arbitrarias.</i>

⁴⁰ A partir de la Reforma Constitucional de 2011, el párrafo tercero del artículo 1o. de la CPEUM ya no contiene este derecho a la igualdad relacionado con la no discriminación sino la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El derecho a la igualdad relacionado con la no discriminación se encuentra en el párrafo quinto del artículo 1o. En el caso de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, cuya última reforma data del 1 de diciembre de 2016, en sus artículos 4o. y 9o. se siguen sosteniendo el derecho a la igualdad real de oportunidades y se considera discriminación impedir el acceso o la permanencia a la educación pública o privada, así como a becas o incentivos en los centros educativos, respectivamente.

⁴¹ Actualmente, el derecho a la educación se garantiza a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3o.; en la Ley General de Educación, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 30 de noviembre de 2017; en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 23 de junio de 2017; y en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 1 de diciembre de 2016.

	<i>Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3o., 4o., 11o. y 13o. de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; 4o. y 9o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2o. y 3o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1o. y 19o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: derecho al trato digno.</i> <i>Artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3o., 4o., 19o. y 21o. de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; 24o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 19o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 16o. del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 3o. de la Convención sobre los Derechos del Niño: derecho a la protección.⁴¹</i> <i>Artículos 16o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77o. de la Ley General de Salud; 6.3.3 y 6.8 de la Norma Oficial Mexicana NOM-010-SSA2-1993 Para la Prevención y Control de la Infección por Virus de la Inmunodeficiencia Humana; 16o. de la Convención sobre los Derechos del Niño; 17o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 16o. de la Convención sobre los Derechos del Niño: derecho a la confidencialidad y a la privacidad.</i>

Evaluación de seguimiento del IP

Indicadores de insumo	• 2004 (CNDH) • 18 cuartillas • Situación de discriminación en las escuelas por motivos de salud, a partir de casos vividos por alumnos y alumnas portadores de VIH o que padecen SIDA. • Apartados: antecedentes, situación y fundamentación jurídica, observaciones y recomendaciones. • Pionera en su campo, dado un contexto nacional el que se comenzaron a generar los primeros esfuerzos jurídicos e institucionales en la lucha contra todo tipo de discriminación y la construcción de una agenda a favor de la igualdad en México. • Carece de introducción que permita contextualizar las circunstancias para su elaboración. • No cuenta con objetivos explícitos que ayuden a conocer la finalidad de la recomendación y tampoco indica un fin específico que posibilite conocer los alcances que persigue. • Carece de marco teórico a partir del cual se construyan los criterios para el establecimiento de las recomendaciones. • No cuenta con diagnóstico que permita delimitar la problemática afectada. • Tendría mayor orden y claridad si se siguiera un formato que incluyera otros apartados, especialmente en términos de objetivos, diagnóstico, fundamentación teórica, conclusiones y hallazgos.

Indicadores de Proceso	Metodología cualitativa, con fines descriptivos, basada en fuentes primarias: queja presentada por una organización de la sociedad civil MEXSIDA. Tema: niñas, niños y adolescentes portadores de VIH/SIDA, quienes son discriminados en las escuelas por su condición de salud. Problemática: expulsión de niñas y niños portadores de VIH/SIDA por parte de autoridades educativas, colocándoles en una posición de doble vulnerabilidad: de discriminación por un lado, y objeto de <i>bullying</i> escolar por parte de los demás escolares, por el otro. Énfasis en las prácticas discriminatorias: reprobación de cursos, expulsiones temporales y definitivas, entre otras. Dimensión espacial: México Dimensión temporal: 2004.

⁴² El derecho a la protección de niñas, niños y adolescentes se encuentra garantizado en la actualidad por el artículo 4o., párrafo noveno de la CPEUM, cuya última reforma data de diciembre de 2017.

	Derechos afectados: derecho a la igualdad, derecho a la educación, derecho a la legalidad, derecho al trato digno, derecho a la protección, derecho a la confidencialidad y privacidad, derecho a la vida, derecho a la identidad, derecho a la no discriminación, derecho a un trato digno, derecho a una vida libre de violencias. Propósito de las recomendaciones: informar y prevenir la repetición de prácticas discriminatorias contra niñas y niños portadores de VIH/SIDA. Tipo de recomendaciones: operativo, ya que ponen gran énfasis en modificar una serie de procesos y procedimientos por parte de las autoridades educativas.⁴²

Indicadores de resultado

Indicadores de resultado	Buena calidad del IP. Ausencia de sustento teórico. Adecuada coherencia interna entre sus distintos apartados. Grado alto de focalización de la problemática que permite rastrear de manera concreta las respuestas de las autoridades responsables. La calidad de las recomendaciones es muy buena: alto grado de precisión; comprensibles sobre qué debe realizarse y factibles para su cumplimiento. Nivel bajo de viabilidad, puesto que no identifican procesos para que las secretarías de educación pública puedan eliminar prácticas discriminatorias, tampoco indican el establecimiento de políticas públicas que fomenten la igualdad e inclusión en el interior de los centros educativos, entre autoridades escolares, docentes y el grupo de niñas y niños escolares. No establece mecanismos específicos para la implementación de las recomendaciones por parte de las autoridades. Carece de un enfoque de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes: vacíos u omisiones que pueden aminorar el grado de incidencia. Ausencia de mecanismos para dar voz a niñas y niños y a sus padres y/o tutores. Ausencia del interés superior de la niñez como principio rector. Carece de un lenguaje incluyente. Inexistencia de enfoque de género que permita dar un tratamiento más especializado sobre los efectos de la discriminación que padecen niñas y niños portadores de VIH/SIDA.

⁴³ Es importante señalar que esta serie de recomendaciones se encuentran alineadas con las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, emitidas en 2003 en materia de discriminación a niñas, niños y adolescentes portadores de VIH/SIDA. En dicho documento se menciona que *“La discriminación es la causante del aumento de la vulnerabilidad de los niños al VIH y el SIDA, así como de los graves efectos que tiene la epidemia en la vida de los niños afectados. Los hijos e hijas de padres que viven con el VIH/SIDA a menudo son víctimas de la estigmatización y la discriminación, pues con harta frecuencia también se les considera infectados. La discriminación hace que se deniegue a los niños el acceso a la información, la educación (véase la Observación General Núm. 1 del Comité sobre los propósitos de la educación), los servicios de salud y atención social o a la vida social. En su forma más extrema, la discriminación contra los niños infectados por el VIH se manifiesta en su abandono por la familia, la comunidad y la sociedad. La discriminación también agrava la epidemia al acentuar la vulnerabilidad de los niños, en particular los que pertenecen a determinados grupos, los que viven en zonas apartadas o rurales, donde el acceso a los servicios es menor. Por ello, esos niños son víctimas por partida doble. Todas esas prácticas discriminatorias constituyen una violación de los derechos del niño según la Convención. El artículo 2 de la Convención obliga a los Estados Partes a respetar los derechos enunciados en la Convención “independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición”. El Comité interpreta que la frase “cualquier otra condición” del artículo 2 de la Convención también abarca la de los niños con VIH/SIDA o la del progenitor o progenitores. Las leyes, las políticas, las estrategias y las prácticas deben tener en cuenta todas las formas de discriminación que contribuyan a agudizar los efectos de la epidemia. Las estrategias también deben promover programas de educación y formación concebidos explícitamente para cambiar las actitudes discriminatorias y el estigma que acarrea el VIH/SIDA.*

	Fortalezas: 1. Recopilación sobre el marco legal nacional que resguarda los derechos de niñas y niños escolares portadores de VIH/SIDA; 2. Establece la necesidad de redoblar esfuerzos (sobre todo por parte de las instituciones educativas del país) para garantizar los derechos de niñas y niños escolares que son portadores de VIH/SIDA; 3. Se constituye como antecedente fundamental para esas problemáticas, en el marco de la protección de los derechos de un grupo vulnerable, como lo son Niñas, Niños y Adolescentes y las personas portadoras de VIH/SIDA; 4. Se enmarca en el contexto nacional de los primeros esfuerzos institucionales de la lucha en contra de la discriminación y la construcción de la agenda nacional a favor de la igualdad. Debilidades: 1. Recomendaciones generales y amplias; 2. Carece de un lenguaje incluyente y perspectiva de género; 3. Falta especificar acciones que deriven en la elaboración de políticas públicas conjuntas entre la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH y el SIDA (CENSIDA) y la Secretaría de Salud (SSA); 3. Las recomendaciones inciden exclusivamente en los procesos administrativos realizados por las autoridades educativas; 4. Carece de ruta para su implementación; 5. CNDH como un órgano acompañante en la implementación de las recomendaciones emitidas. Observaciones generales: sería importante contemplar —para la implementación de acciones— la incorporación de otros actores sociales (en este caso específico, por ejemplo, incluir a las OSC que trabajan la agenda de VIH/SIDA) para sensibilizar tanto a las autoridades educativas como a la población escolar; de hecho, un actor fundamental en dicha recomendación y que no fue contemplando en el informe es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) que, como organización que agremia a los docentes, resulta una pieza clave para la construcción de una cultura de no discriminación, inclusión y de respeto a los derechos humanos de todas las personas.

3) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 21/2014 SOBRE LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y SANCIÓN DE CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL EN CONTRA DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS EN CENTROS EDUCATIVOS

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Secretaría Educación Pública Federal • Gobernadores de las entidades federativas	• Derecho a la libertad • Derecho a la educación • Derecho a un trato digno • Derecho al bienestar físico y emocional • Derecho a la integridad personal • Derecho a una vida libre de violencia

Síntesis del IP	Recomendación General de 2014. Refiere a situaciones de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en centros escolares.
Puntos recomendatorios (nueve)	1) Emitir directrices o guías que contengan los contenidos mínimos sobre las obligaciones de atención, prevención, investigación, sanción y reparación de casos de violencia sexual en centros escolares, que consideren de forma particular a las niñas y niños en situación de vulnerabilidad múltiple. 2) Instruir a todas aquellas personas que laboran en centros escolares, reciban capacitación sobre los lineamientos que deberán aplicar en el supuesto de que se suscite un caso de violencia sexual escolar. 3) Asegurar que las instalaciones de los centros educativos sean adecuadas para que las niñas y los niños puedan ejercer de forma sana y segura su derecho a la educación al interior de las mismas y, asimismo, se gestione la instalación de cámaras de video en puntos estratégicos de los planteles educativos públicos y privados. 4) Constituir lineamientos de evaluación, ingreso y permanencia del personal docente, para que cuenten con aptitudes y capacidades adecuadas para el trato con las niñas y los niños. 5) Vigilar en todo momento que las actuaciones por parte de los particulares que prestan servicios educativos en el Distrito Federal se apeguen a lo dispuesto en la Ley General de Educación, y en caso de que se observe un inadecuado seguimiento a los casos de violencia escolar, en especial de violencia sexual, se apliquen a dichos centros escolares las sanciones correspondientes.

	6) Generar políticas públicas integrales y lineamientos de prevención, investigación, sanción y atención de casos de violencia sexual en centros escolares, así como protocolos de actuación en dichos supuestos. 7) Presentar iniciativas de ley necesarias para que se ajusten las legislaciones penales de las entidades federativas y del Distrito Federal a la gravedad de los delitos de violencia sexual por parte de servidores públicos en contra de niñas y niños, que estén tipificadas como graves e imprescriptibles y se prevean medidas de protección para niñas y niños víctimas de delitos que impliquen violencia sexual. 8) Contemplar medidas de salvaguarda en todas las leyes para la protección de niñas y niños de la totalidad de entidades federativas del país. 9) Mecanismos para atender de manera inmediata los casos de violencia sexual reportados dentro los centros educativos, de forma tal que estos cuenten con las características expuestas en la Recomendación General.

Marco jurídico de referencia	<i>Artículo 10. y 19o. de la Convención sobre los Derechos del niño:</i> Se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, porcedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial. <i>Observación General número 13 del Comité de los Derechos del Niño: Derecho del niño a no ser ojeito de ninguna forma de violencia.</i> Allí se señala que la agresión sexual abarca tres rubros: violencia física, psicológica y sexual. Los daños provocados, en ese sentido, van más allá de la integridad y el bienestar físico y psicológico de niñas, niños y adolescentes de forma inmediata y afectan gravemente su desarrollo, su educación, y su integración social a mediano y largo plazo.

Evaluación de seguimiento del IP

Indicadores de insumo	• 2014 (CNDH) • 56 cuartillas • Apartados: antecedentes, situación y fundamentación jurídica, observaciones y recomendaciones generales. • Carece de introducción que explique la estructura del documento y de cuenta de los objetivos del mismo. • Justificación jurídica sobre los atributos y funciones de la CNDH. • Marco teórico general sobre la violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes. • Diagnóstico cuantitativo sobre la problemática y su gravedad a partir de información solicitada a entidades federativas. • Aborda el concepto de violencia sexual en contra de niñas, niños y adolescentes, sus significados, consecuencias. Hace hincapié en los daños causados a las víctimas. • Antecedentes: importancia de combatir la violencia sexual hacia la infancia en centros educativos, cómo ha sido la evolución de este problema y acciones emprendidas por la CNDH. Marcos jurídicos nacionales e internacionales que prohíben la violencia sexual hacia las niñas, niños y adolescentes. • Diagnóstico: analiza lo que el Estado mexicano ha hecho y dejado de hacer para prevenir este problema. • Observaciones: análisis general de los programas de prevención de violencia implementados en las entidades federativas y las acciones concretas que las autoridades han realizado al respecto.

Indicadores de proceso	Metodología cuantitativa. Información de fuentes oficiales (recomendaciones y quejas anteriores recibidas en la CNDH). Finalidad: mostrar la magnitud del problema a partir de la presentación de cifras de la violencia sexual en centros educativos. Carácter tanto descriptivo como explicativo. Dimensión espacial: México. Dimensión temporal: 2000 a 2014. Tema: violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en centros escolares. Derechos afectados: derecho al bienestar físico y emocional del niño, derecho a la libertad sexual, derecho a la integridad personal, derecho a la educación, derecho a un trato digno y derecho a la protección. Se destaca que la violencia sexual hacia la infancia se presenta con mayor frecuencia en niñas y que los agresores suelen ser personas cercanas a las víctimas. Se indica que, debido a las amenazas permanentes o constantes, las víctimas muchas veces no denuncian o no pueden denunciar la agresión. Tipo de recomendaciones: operativo, programático y normativo. Se indica que es necesario tipificar en las legislaciones de las entidades federativas el delito de violencia sexual hacia las niñas, niños y adolescentes como un delito grave e imprescriptible. Se prevé la necesidad de que la SEP cree una normatividad administrativa que regule la forma de proceder frente a este tipo de abusos en algunas entidades federativas y de crear políticas públicas integrales de prevención, investigación, sanción y atención de casos de violencia sexual en centros escolares, con perspectiva de género. Se indica que es necesario revisar los Lineamientos de Prevención, Atención de Quejas o Denuncias por Violencia, Maltrato o Acoso Escolar.

Indicadores de resultado⁴⁴

Indicadores de resultado	Coherencia y consistencia interna: presenta una buena fundamentación jurídica que, a su vez, se encuentra correctamente relacionada con el diagnóstico de la problemática que describe el documento. Se expone de manera amplia pero detallada la problemática. Metodología adecuada. Especifica la población susceptible a este tipo de violencia a partir de un marco teórico explicativo amplio de los tipos de violencia y la forma en la que éstos afectan a niñas, niños y adolescentes. Recomendaciones claras que identifican responsabilidades concretas a las autoridades involucradas. Principal debilidad de los puntos recomendatorios: autoridades diversas y heterogéneas. En el caso de las entidades federativa sólo contempla gobernadores y no a las Secretarías Estatales de Educación Pública. Se establecen acciones de prevención, investigación, sanción y atención, aunque no de manera jerarquizadas. No se establece ninguna ruta de difusión para darle seguimiento a la problemática. No se muestra un uso extendido del enfoque de derechos ni perspectiva de las víctimas. Sí hace uso de un lenguaje incluyente y las recomendaciones emitidas asumen una perspectiva de género.⁶

⁴⁴ En comparación con los demás IP analizados hasta el momento, en este caso, dado que el documento data de 2014 (10 años después a los dos primeros IP), es perceptible una gran mejoría en la construcción de estos instrumentos. Tanto en lo que respecta al lenguaje incluyente, como a la perspectiva de género, y pasando por cuestiones relacionadas con los marcos teóricos y los diagnósticos de las problemáticas, es posible observar no sólo avances significativos en su elaboración (y, por lo tanto, un gran aprendizaje de lo ocurrido con los primeros instrumentos) sino también una recepción mucho más clara del enfoque de derechos así como una elaboración más y mejor sustentada (teórica y empíricamente) de las problemáticas en cuestión.

	Fortalezas: análisis cuantitativo de la problemática, que incluye gráficos y tablas muy esclarecedoras e informativas acerca del incremento de los casos de violencia sexual y su tipificación; se describen densamente las quejas; las recomendaciones emitidas son viables y focalizadas; marco teórico útil y pertinente; considera la perspectiva de género, al analizar cómo afecta el problema en mayor grado a las niñas de nuestro país. Debilidades: no contiene una ruta crítica para difundir y comunicar sobre la problemática a la población abierta: no indaga demasiado en las causas sociales del problema, en la medida en que la recomendación presenta una mirada fundamentalmente jurídica y psicológica (es decir, con énfasis en una mirada más individual que social o estructural del problema).

4) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE LAS PANDILLAS DELICTIVAS TRANSNACIONALES CONOCIDAS COMO “MARAS”

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Estado mexicano • Instituciones de Seguridad Pública Federales y Estatales • Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional • Instituto Nacional de Migración	• Derecho a la seguridad física • Derecho a la igualdad y a la no discriminación • Derecho al debido proceso • Derecho al bienestar físico y emocional • Derecho a la identidad

Síntesis del IP	Informe Especial de 2008. Refiere al fenómeno delictivo de las pandillas conocidas como “Maras” y su vinculación con distintas expresiones de delincuencia organizada, como el narcotráfico, el tráfico de migrantes y la trata de personas.
Puntos recomendatorios 8 (ocho)	1) Consolidar los esquemas de cooperación regional firmados por México con Estados Unidos de América, El Salvador, Guatemala y Honduras, que permita enfrentar conjuntamente este problema sin afectar a los derechos humanos. 2) Realizar acciones que atiendan, por un lado, las causas, y por otro lado los efectos que genera el citado fenómeno social. 3) Diseñar programas estratégicos que permitan unificar criterios mediante la cooperación y la ayuda coordinada de estos países. 4) Evitar por todos los medios legales posibles la impunidad de quienes actúen contra la ley, además de establecer prácticas de cooperación internacional en materia de protección de testigos y víctimas del delito como instrumentos importantes para combatir la delincuencia organizada transnacional. 5) Diseñar programas y planes de trabajo tanto a nivel nacional como regional, con un enfoque de prevención del delito y de la promoción de una cultura hacia la legalidad. 6) Crear una base de datos compartida en materia de identificación de la incidencia delictiva de las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”. 7) Proyectar y actualizar permanentemente, por parte de las autoridades policiales municipales, estatales y federales, así como de migración, militares y de inteligencia, un mapa virtual de incidencias en el que se ubique las áreas específicas de la actividad delictiva realizada por integrantes de la mara. 8) Brindar capacitación especializada a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno encargados del combate contra las pandillas delictivas transnacionales, a efecto de que estén en posibilidad de realizar una correcta investigación, persecución y valoración de la gravedad de las conductas antijurídicas desplegadas.

Marco jurídico de referencia	<i>Artículos de tratados internacionales:</i> Artículo I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 7 de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; artículo 1 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la ley; artículos 4.1, 5.1 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴⁴ <i>Artículos de la legislación mexicana:</i> Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala el deber de la Secretaría de Seguridad Pública de desarrollar las políticas públicas de seguridad y de proponer la política criminal en el ámbito federal. Artículos 1, 6, 8, y 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública. Artículos 1 y 4 de la Ley de la Policía Federal Preventiva. Artículos 7, 16 y 17 de la Ley General de Población.⁴⁵ Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 1, 3, 4, 5 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Artículo 11 de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder.

Evaluación de seguimiento del IP

Indicadores de insumo	• 2008 (CNDH) • 61 cuartillas • Población objetivo: personas jóvenes centroamericanas y de los estados del sureste de México. • Introducción, que relata los motivos por los cuales la CNDH realizó el Informe Especial. Fundamentación jurídica. • Carece de marco teórico. • No se indican de manera explícita los objetivos ni los fines o propósitos que permitan conocer sus alcances. • Antecedentes sobre la problemática: se destaca el conocimiento de la CNDH en la materia, a partir de investigaciones elaboradas por diversas instituciones académicas y/o de seguridad de otros países de América Latina. • Diagnóstico: analiza el fenómeno de la violencia asociado a las pandillas transnacionales denominadas “Maras”, constituidas por personas jóvenes de los países de América Central y de los estados mexicanos del sur y sureste. • Hallazgos: las pandillas delictivas transnacionales denominadas “Maras” mantienen presencia en 24 entidades federativas del país (incluida la Ciudad de México) con alrededor de cinco mil jóvenes integrantes, de los cuales 63 % son de origen mexicano y 37 % centroamericanos; niñas, niños y adolescentes, antes de ser juzgados como victimarios, son víctimas de las condiciones de violencia sociopolítica de sus países, de las recurrentes crisis económicas, de la fragilidad institucional, de la permisibilidad de las fronteras de los países centroamericanos y de México, de la permisibilidad de Centroamérica y México a las redes del crimen organizado transnacional, de los procesos de descomposición social y violencia intrafamiliar; y de las condiciones de pobreza, exclusión, marginación y falta de acceso a oportunidades tanto en los países de Centroamérica como en los estados del sureste de México. • Conclusiones: advierte que el Estado mexicano ha realizado esfuerzos insuficientes para cumplir con los artículos y disposiciones contenidos en diversos instrumentos de protección de los derechos humanos ratificados por México.

⁴⁵ Cabe aclarar que la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos Humanos, así como los demás instrumentos de garantía y protección de los derechos humanos se mantienen vigentes y no han sido formuladas modificaciones a los mismos en los últimos años.

⁴⁶ Las siguientes leyes reglamentarias han sufrido modificaciones posteriores al momento de la publicación del Instrumento de Posicionamiento: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 19 de mayo de 2017; Ley General de Población, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 1 de diciembre de 2015. Tanto la Secretaría de Seguridad Pública como la Policía Federal Preventiva ya no existen, en sustitución se encuentra la Comisión Nacional de Seguridad Pública como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal como organismo descentralizado.

<i>Indicadores de proceso</i>	Metodología mixta. Enuncia el levantamiento de trabajo de campo y otras actividades de recolección de información que, sin embargo, no aparecen detallados. Uso de fuentes primarias y secundarias: aplicación de entrevistas, videograbaciones y bases de datos estadísticas proporcionadas por las instituciones de seguridad pública, tanto federales como de las entidades federativas. Carácter descriptivo y explicativo Dimensión espacial de carácter transnacional que involucra a los países de América Central y a los Estados Unidos. Dimensión temporal: 2008. Tema: el fenómeno de las pandillas transnacionales denominadas “Maras”. Problemática: vinculación de dichas pandillas, de manera creciente, con distintas expresiones de la delincuencia organizada, como el narcotráfico, el tráfico de migrantes o la trata de personas. Derechos afectados: derecho a la seguridad física; derecho a la igualdad y a la no discriminación; derecho al debido proceso; derecho al bienestar físico y emocional; derecho a la identidad. Propósito de las recomendaciones: informar y prevenir la repetición de prácticas de violaciones al estado de derecho y al debido proceso por parte de personas servidoras públicas encargadas de la administración y procuración de justicia. Tipo de recomendaciones: cinco programáticas y tres operativas.

Indicadores de resultado

<i>Indicadores de resultado</i>	Carece de sustento teórico y trata de manera ambigua a las personas que integran las pandillas: como víctimas y victimarios al mismo tiempo. Metodología adecuada. Coherencia interna entre sus distintos apartados. Calidad de las recomendaciones: bajo grado de precisión, dada la ambigüedad acerca de quiénes son las instituciones que deben implementarlas. Nivel de comprensión intermedio sobre qué se debe realizar en cada una de ellas. Viabilidad: nivel bajo, puesto que no detallan qué acciones deberían llevarse a cabo para que las autoridades se encaminen al cumplimiento. No establece mecanismos para la implementación. Carece de enfoque de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Ausencia del interés superior de la niñez. No considera la inclusión específica de niñas, niños y adolescentes que ingresan a las filas de las pandillas transnacionales “Maras”, lo cual coloca a dichas personas en una posición de revictimización y ello debería ser atendido de modo particular (por ser niños y por ser parte de estas organizaciones). No hay claridad sobre la participación de la población objetivo. Se infiere que es muy posible que el guión de las entrevistas tenga la estructura de un interrogatorio más que de un diálogo semiestructurado con la población objetivo; además de ello, no se recupera ningún fragmento específico de las entrevistas en profundidad. Carece de lenguaje incluyente, repercutiendo en la inexistencia de un enfoque de género. Fortalezas: 1. Diagnóstico general; 2. Se desmitifica sobre la composición demográfica de las pandillas; 3. Visibiliza el nivel de descomposición social y familiar que comparten los Estados del sureste mexicano y los Estados centroamericanos. Debilidades: 1. No establece mecanismos claros de implementación; 2. Carece de lenguaje incluyente y perspectiva de género; 3. No cuenta con fundamentación a partir del principio del interés superior de la niñez; 4. Invisibiliza a niñas, niños y adolescentes que forman parte de las pandillas transnacionales “Maras”; 5. No se exponen hallazgos de las entrevistas; 6. Se esperaría una estrategia más articulada y explícita de atención a la situación en la región, desde un enfoque integral de derechos humanos; incluso un llamado por parte de la CNDH a sus homólogos organismos de derechos humanos en Centroamérica.

5) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL GRUPO JUVENIL CONOCIDO COMO EMO

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Secretaría de Gobernación • Secretaría de Educación Pública • Secretaría de Trabajo y Previsión Social • Secretaría de Desarrollo Social • Procuraduría General de la República • Gobernadores de las entidades federativas • Instituto Nacional de la Juventud	• Derecho a la identidad • Derecho a la libertad de expresión • Derecho a la integridad personal • Derecho a la igualdad y a la no discriminación • Derecho de asociación y reunión

Síntesis del IP	Informe Especial de 2009. Refiere a la violencia hacia el grupo juvenil “Emo” y la transgresión a sus derechos humanos, tanto de parte de la sociedad, como de las autoridades, medios de comunicación y otros grupos juveniles.
Puntos recomendatorios 4 (cuatro)	1) Elaborar campañas que enfatizen el respeto a la diversidad, dirigidas tanto a la sociedad en general como en el interior de las dependencias y entidades de gobierno. También se solicita que, en dicho diseño, se considere y se cuente con la participación de los jóvenes, a fin de escuchar sus opiniones. 2) Diseñar y aplicar, en su respectivo ámbito de competencia, políticas públicas específicas dirigidas a los jóvenes a fin de que se contribuya al mejoramiento de su nivel de vida, educación y salud, así como a la construcción y operación de espacios físicos adecuados para su sano esparcimiento. 3) Incluir en los planes de estudio, los temas relativos a la discriminación, formas en que se manifiesta, mecanismos para erradicarla e instituciones encargadas de proteger y defender la igualdad de las personas considerando, además, que las y los jóvenes son titulares de derechos humanos y obligaciones. 4) Capacitar a los cuerpos de seguridad pública y al personal del ministerio público sobre el trato hacia las y los jóvenes para evitar conductas discriminatorias dirigidas a los integrantes de los diversos grupos juveniles, quienes son agredidos por su apariencia.

Marco jurídico de referencia	<i>Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> <i>Artículos 1o.; 3o., 6o., 15 y 71 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i> <i>Artículo 174 de su Reglamento Interno.</i> A pesar de esta fundamentación jurídica, no se encuentra referencia a los derechos particulares de niñas, niños y adolescentes, en la medida en que el Informe pretende reivindicar los derechos del grupo juvenil Emo, sin hacer distinciones entre las diversas edades que pueden conformar la población de este grupo.

Evaluación de seguimiento del IP

Indicadores de insumo	• 2009 (CNDH). • 29 páginas. • Argumento: aborda el problema de la intolerancia hacia grupos juveniles, como los “Emo” y la violencia que se genera hacia ellos. • Estructura: presentación; antecedentes y entorno; acciones; hechos; observaciones; conclusiones; y propuestas. • Marco teórico: explica las problemáticas sociales que presentan ciertos grupos de edad, una serie de cambios psicológicos y físicos que afianzan su pertenencia a grupos juveniles y, finalmente, los derechos humanos constantemente violados hacia este grupo juvenil. • Antecedentes: se explican los orígenes de la comunidad Emo y los elementos que constituyen su identidad.

	• Fundamentación jurídica: se mencionan los derechos vulnerados hacia esta población. • Diagnóstico: menciona los hechos violentos ocurridos en el país, en específico en 14 entidades federativas, así como las acciones emprendidas al respecto. • No tiene objetivos explícitos ni fines de manera expresa; sin embargo reitera la necesidad de instrumentar formas de convivencia más democráticas y menos discriminatorias en México. • Síntesis: da cuenta del desarrollo del problema de la discriminación hacia ciertos grupos juveniles, tiene una buena narración y recurre a información proporcionada por los medios de comunicación y quejas anteriores de la CNDH. • Observaciones: análisis pormenorizado de las acciones que han llevado a cabo las entidades federativas al respecto y, sobre todo, qué es lo que han dejado de hacer durante el último tiempo. • El estudio evidencia un problema de intolerancia, discriminación y clasismo, que requiere atención de las autoridades competentes en la medida en que, aunque existe legislación que protege a los individuos contra cualquier tipo de discriminación, no se hacen efectivos estos derechos entre esta población de niñas, niños y adolescentes.

<i>Indicadores de proceso</i>	Metodología cualitativa. Descripción de hechos basada en fuentes oficiales y no oficiales, de tipo documental. Recuperación de notas y artículos periodísticos sobre el tema de investigación. No cuenta con información estadística que visibilice la magnitud o la intensidad de la problemática. La investigación se basa en expedientes de las Comisiones de los Derechos Humanos Estatales, de los diversos Institutos de la Juventud, e información de las Procuradurías Generales de Justicia. Finalidad: informar acerca de la problemática de discriminación de grupos juveniles y prevenir futuras conductas violentas. Dimensión espacial: México Dimensión temporal: 2009. Tema: derechos humanos vulnerados del grupo juvenil llamado Emo. Problemática: la violencia hacia el grupo juvenil y la transgresión a sus derechos humanos en diversas entidades federativas del país, a partir de 2008, tanto por parte de la sociedad en general, como de las autoridades, medios de comunicación y otros grupos juveniles, en particular. El IP también menciona casos específicos donde fueron especialmente las autoridades municipales las que mostraron conductas discriminatorias hacia este grupo de niñas, niños y adolescentes. Derechos afectados: a la libertad de expresión, a la integridad personal, el derecho a la no discriminación, asociación y reunión. Hallazgos: los “emos” ha sido un grupo que, en diversos momentos, ha sufrido abusos, tanto de la sociedad en general, como de los medios de comunicación y también de otros grupos juveniles; discurso y prácticas clasistas y discriminatorias que predominan hacia esta población; vínculo entre la discriminación que sufre este grupo juvenil y su vinculación con preferencias sexuales específicas y estados de ánimo particulares.

Indicadores de resultado

<i>Indicadores de resultado</i>	Buena coherencia interna. Expone la problemática con base en hechos discriminatorios y, la mayor parte de ellos se rescatan de fuentes primarias y secundarias. Describe detalladamente la forma en que se ha abordado la problemática en distintas entidades federativas del país, ante exigencias anteriores de la CNDH. Se emiten recomendaciones adecuadas a fin de evitar la discriminación hacia este grupo juvenil. Carece de profundidad en la medida en que se encuentra rebasado por la investigación realizada por los diversos medios de comunicación pero sin considerar estudios sociológicos científicos relacionados con la cultura juvenil y los procesos de identidad durante esas edades. Expone el contexto sociocultural general por el que atraviesan adolescentes y jóvenes en el país y, de manera particular, las llamadas tribus juveniles. Describe con mucha precisión los problemas a los que se enfrentan jóvenes así como sus derechos humanos violentados, especialmente en materia de integridad y bienestar. Hubiese sido conveniente que presentara datos o cifras que permitieran identificar la magnitud o la intensidad del problema, las características de su población en términos demográficos así como una mayor información sobre sus características sociales, educativas y económicas.

	Pertinencia basada en que los actos discriminatorios no sólo tienen que ver con el grupo juvenil “Emo”, sino con todas las demás llamadas “tribus urbanas”. Se hace referencia a diversos mecanismos para disminuir estas conductas violentas, que van desde el mejoramiento de espacios públicos, hasta campañas de concientización en el personal de seguridad. Aunque el documento está focalizado y dirigido con precisión hacia autoridades responsables, no se hace mención ni al enfoque de derechos ni al principio del interés superior de la niñez. Está redactado con un lenguaje incluyente y se plantean ciertas acciones de prevención para garantizar los derechos de este grupo juvenil. No se distinguen recomendaciones con perspectiva de género. Fortalezas: 1. Utilización de notas y artículos periodísticos así como solicitudes de información de quejas a las instituciones competentes de las entidades federativas; 2. Solicitud a autoridades para que den cuenta de las acciones emprendidas para una formación integral de los jóvenes; 3. Distinción clara y atinada de cuáles son los derechos afectados hacia los jóvenes pertenecientes al grupo juvenil “Emo” durante el tiempo que abarca el informe, así como las causas más importantes del problema de su discriminación; 4. Destaca exclusivamente lo más relevante de la problemática a tratar. Debilidades: 1. El informe no cuenta con un marco teórico desarrollado con profundidad acerca de los problemas de integración, identidad y cultura juvenil en la actualidad; 2. No se manejan estadísticas precisas que expongan la problemática y ello impide dimensionar el fenómeno del estudio así como conocer y caracterizar a la población afectada por esta vulneración de derechos humanos; 3. Los apartados “Hechos” y “Acciones” manejan información similar, por lo que no queda muy claro el objetivo de cada apartado.

6) INFORME ESPECIAL SOBRE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE EN LA ZONA CARBONÍFERA DEL ESTADO DE COAHUILA

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Secretaría de Economía • Secretaría de Trabajo y Previsión Social • Gobierno del Estado de Coahuila	• Derecho a la legalidad • Derecho a la seguridad jurídica • Derecho a la integridad física • Derecho a la vida • Derecho al trabajo digno • Derecho a no trabajar de niñas, niños y adolescentes

Síntesis del IP	Informe Especial de 2011. Refiere a las condiciones laborales en que viven las y los trabajadores que se dedican a la extracción de carbón en el estado de Coahuila: falta de seguridad e higiene, siniestros y accidentes fatales.
Puntos recomendatorios 24 (veinticuatro)	1) Realizar inspecciones de manera periódica respecto de las condiciones de seguridad de las minas. 2) Proporcionar los recursos materiales, económicos y humanos suficientes, para que se realicen visitas de inspección al total de empresas que tengan una concesión minera. 3) Fortalecer los procedimientos relativos al servicio civil de carrera para la contratación y selección del personal, tomando en consideración el perfil y necesidades del puesto, formación, capacitación, adiestramiento y evaluación para garantizar la adecuada aplicación de la ley. 4) Contar con personal suficiente y evaluar el perfil de conocimientos en materia de derechos humanos de los inspectores para garantizar el cumplimiento de los lineamientos que la Ley Minera impone a las empresas que cuenten con una concesión. 5) Generar un registro en la zona carbonífera de Coahuila de las minas de carbón que están en operación para que puedan ser objeto de supervisión.

- 6) Seguir fortaleciendo el sistema de intercambio de información con la STPS, para detectar los riesgos de seguridad ocurridos en los lotes mineros.
- 7) Continuar con el ejercicio de suspender provisional o totalmente las obras y trabajos en las minas ante una situación de peligro o daño inminente.
- 8) Diseñar y aplicar un programa de certificación que garantice que el carbón que es objeto de transacción comercial fue obtenido en observancia de la legislación en materia de seguridad e higiene y se impulsen modificaciones a la Ley de Sociedades Cooperativas para que los tres niveles de gobierno apoyen su funcionamiento.
- 9) Asegurar que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, asesore, oriente y represente jurídicamente a los trabajadores y a sus beneficiarios para que éstos obtengan las debidas indemnizaciones e implementar mecanismos para velar por el restablecimiento de la condición física y psicológica de los afectados, a través del apoyo psicológico, médico y de rehabilitación necesario, con las instancias de salud correspondientes.
- 10) Incrementar las visitas de inspección para verificar las condiciones de seguridad e higiene de las minas de carbón.
- 11) Impulsar modificaciones legislativas para actualizar la materia de seguridad e higiene, de modo que se tipifiquen delitos laborales por incumplimiento de los patrones a la legislación correspondiente, cuando se ponga en riesgo la seguridad de los trabajadores, se emplee a personas menores de edad o a mujeres en gestación o en periodo de lactancia, y se ajusten las competencias, facultades y capacidades en materia de inspección y de colaboración entre los diversos ámbitos de gobierno para llevar a cabo tales tareas.
- 12) Desarrollar estudios y consultas técnicas que permitan ajustar la normatividad en materia de seguridad a la realidad en que operan las minas de carbón artesanales para que cumplan con mínimos de seguridad a los que esté condicionada la posibilidad misma de que operen.
- 13) Diseñar e implementar una política de difusión masiva de los derechos laborales que asisten a los trabajadores de la zona carbonífera de Coahuila y en el resto del país, a la vez que se posibilite la formulación de denuncias por prácticas contrarias a la seguridad e higiene en sus centros de trabajo, mismas que deberán ser atendidas por las autoridades competentes.
- 14) Garantizar que una vez detectada una situación que ponga en peligro la vida o seguridad de los trabajadores, se inicie el procedimiento previsto en el artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo, situación de la que debe informar a la Secretaría de Economía para que, en su caso, clausuren provisionalmente las minas que pongan en riesgo la vida y seguridad de los trabajadores y se le dé el seguimiento debido.
- 15) Evaluar en forma periódica el perfil del personal responsable de realizar las visitas de verificación, así como los conocimientos de los inspectores en materia de derechos humanos y de condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo mineros.
- 16) Promover acciones para que la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo aumente su plantilla a fin de que se integre con el personal suficiente que pueda atender de manera inmediata, completa e integral a la industria de la minería del carbón.
- 17) Implementar acciones y medidas destinadas a integrar debidamente el Directorio Nacional de Empresas, para detectar de manera oportuna nuevos centros de trabajo y estar en posibilidad de realizar las visitas de inspección y prevenir futuros siniestros.
- 18) Realizar las acciones correspondientes para promover que el Ejecutivo Federal impulse ante el Senado de la República la ratificación del convenio 176 de la OIT en materia de seguridad e higiene, para así poder contar con una política nacional que atienda eficazmente las problemáticas descritas en este Informe.
- 19) Diseñar y aplicar un programa de certificación que garantice que el carbón, que es objeto de transacción comercial, fue obtenido en observancia de la legislación en materia de seguridad e higiene.
- 20) Atraer estudios científicos recientes y la tecnología necesaria a fin de determinar la forma más eficiente y segura de rescatar los restos de los cuerpos que permanecen al interior de la mina Pasta de Conchos.
- 21) Impulsar la celebración de convenios con la Federación para realizar inspecciones de manera periódica respecto a las condiciones de seguridad e higiene de las minas, actividad en que debe coordinarse con la STPS.
- 22) Realizar acciones para fomentar la creación de sociedades cooperativas entre los habitantes de la zona carbonífera, a fin de regularizar la minería estatal.
- 23) Tomar medidas para evitar la desertión en todos los niveles educativos y apoyar la creación de centros educativos de nivel medio y superior en la zona carbonífera.
- 24) Fomentar la diversificación de actividades productivas, a fin de que se creen otras alternativas de trabajo, bien remuneradas, para los habitantes de la zona carbonífera.

<i>Marco jurídico de referencia</i>	<i>Marco normativo nacional:</i> Artículos 1o. y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Artículo 511 de la Ley Federal del Trabajo, relacionado con los inspectores de trabajo; Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo; Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral; Norma Oficial Mexicana NOM-032-STPS-2008 sobre seguridad para minas subterráneas de carbón; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Minera. <i>Marco normativo internacional:</i> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"); Declaración de la Organización Internacional del Trabajo, relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo; Ratificación del Convenio Núm. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.

Evaluación de seguimiento del IP

<i>Indicadores de insumo</i>	• 2011 (CNDH). • 82 cuartillas. • Apartados: presentación; antecedentes; acciones; hechos; observaciones y conclusiones, y propuestas. • Se reconoce la existencia de objetivos relativos a resaltar la problemática en cuestión y a proponer acciones de prevención. • Antecedentes: dan cuenta del registro de quejas, del entorno socioeconómico de la zona carbonífera, de las recomendaciones emitidas anteriormente por la CNDH, y de las actuaciones y respuestas de las autoridades sobre estas recomendaciones existentes, lo cual da cuenta de un trabajo riguroso respecto del levantamiento y recolección de información. • Diagnóstico: permite entender el contexto en el cual se enmarca el presente informe. • Observaciones y Conclusiones: propone recomendaciones, como una serie de acciones específicas que se solicita a diversas instituciones involucradas en este tema para que se puedan prevenir accidentes y garantizar la seguridad de los trabajadores de las minas de carbón, además de generar propuestas de reparación y garantía de derechos para aquellos que han sido víctimas de las malas condiciones de higiene y seguridad de este espacio laboral. • No presenta marco teórico.

<i>Indicadores de proceso</i>	Metodología mixta. Fuentes primarias: aplicación de entrevistas a diversos actores involucrados con la problemática. Fuentes secundarias: revisión de quejas, recomendaciones previas, documentos de archivo e informes de la sociedad civil que se realizaron sobre la zona minera y las condiciones de trabajo en ellas. Finalidad descriptiva que busca presentar la situación que viven las y los trabajadores de las minas, particularmente en lo referido a la seguridad e higiene. Dimensión espacial: estado de Coahuila, particularmente a la zona carbonífera. Dimensión temporal: 2006 y 2011. Justificaciones: incremento de accidentes fatales en las minas de carbón. Tema central: condiciones laborales en que viven las y los trabajadores que se dedican a la extracción de carbón en el estado de Coahuila.

	Problemática: la falta de seguridad e higiene en las minas de carbón, y consecuentes siniestros y accidentes fatales en este entorno, así como la omisión por parte de las autoridades de realizar oportunamente visitas de inspección de condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo. Vulneración de derechos a los trabajadores, reflejada en la presencia de diversas quejas y recomendaciones anteriores. Derechos afectados: derechos al trabajo decente, derecho al no trabajo infantil, derecho a la integridad física y derecho a la seguridad jurídica. Tipo de recomendaciones: normativas, operativas, y programáticas. Propósito de las recomendaciones: preventivas, organizacionales, reparativas e informativa.

Indicadores de resultado

Indicadores de resultado	Coherencia interna entre sus distintos apartados; se comprende el argumento central, el sustento jurídico y las recomendaciones establecidas en función del análisis. Amplitud de objetivos adecuada, claramente establecidos y acordes al diagnóstico y a los antecedentes. Buena focalización del problema. Sustento jurídico que revisa legislación nacional e internacional para identificar coherencia y adecuación entre ambas. No incluye referencias a las entrevistas sobre muestras, actores y periodo. Carece de marco teórico que pueda dar sustento a las conclusiones y recomendaciones desde una reflexión más amplia que lo estipulado en la normativa. Focalización orientada a las y los trabajadores de las minas del carbón; niñas, niños y adolescentes invisibilizados. Calidad de las recomendaciones: precisas y específicas; factibles para su cumplimiento. Viabilidad medio: medidas cuya realización no sólo depende de una voluntad técnico política sino también de amplios niveles de inversión. Enfoque de derechos: bajo; recogimiento de la voz de los participantes a través de la realización de entrevistas; interés superior de la niñez ausente. Tampoco cuenta con lenguaje incluyente (solo habla de “los trabajadores”), acciones diferenciadas o perspectiva de género. Omisión importante dado que no afectan de igual manera las condiciones laborales enfrentadas en este tipo de trabajo a varones, mujeres, o niñas, niños y adolescentes. Énfasis débil en trabajo infantil. Fortalezas: 1. Utilización de diversas fuentes, principalmente algunos informes realizados por organizaciones de la sociedad civil, posterior al accidente de la mina de Pasta de Concho; 2. Incorporación de la trayectoria de la problemática, desde la descripción general, las quejas y recomendaciones que se han realizado, las acciones de las entidades gubernamentales, y las propuestas posteriores a éstas, que da cuenta de una panorámica integral de los años referidos; 3. Diversidad de las propuestas de mejora o medidas sugeridas; en su mayoría son de corte organizacional para asegurar una adecuada supervisión que prevenga los accidentes, concretas, factibles y viables, dado que dependerían principalmente de presupuesto y gestión de las Secretarías responsables. Se proponen algunas acciones de política pública que pueden ser de gran aporte para mejorar las condiciones de los trabajadores de las minas, incluso para desincentivar la incorporación de jóvenes a este campo laboral, aunque estas últimas se enuncian de un modo poco concreto y viable. Debilidades: 1. Orientado hacia la situación de trabajadores de la zona carbonífera en general, teniendo breves apartados para la situación de niñas, niños y adolescentes; 2. Si bien se entrevista a los afectados, la población objetivo no son necesariamente las niñas, niños y adolescentes; 3. No incorpora el interés superior de la niñez ni integra acciones diferenciadas para los diversos actores que se pueden ver involucrados en el trabajo en las minas; 4. Carece de lenguaje incluyente y perspectiva de género; 5. Si bien se utilizan entrevistas como medio de levantamiento de información, no hay una especificación de sus características ni de la muestra analizada, lo que hace que el aspecto metodológico sea vago o poco claro. 6. No establece una ruta crítica para la implementación de medidas, sobre todo las más generales.

7) INFORME SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CENTROAMERICANOS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL NO ACOMPAÑADOS EN SU TRÁNSITO POR MÉXICO, Y CON NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL⁴⁷

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Instituto Nacional de Migración • Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados • Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes • Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia • Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de las entidades federativas	• Derecho al debido proceso • Derecho al bienestar físico y emocional • Derecho a la protección • Derecho al interés superior de la niñez

Síntesis del IP	Informe Especial de 2016. Refiere a la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional, no acompañados, en su tránsito por México y con necesidades de protección internacional.
Puntos recomendatorios 33 (treinta y tres)	1) Instruir a todo el personal de ese Instituto para que realicen las acciones material y humanamente posibles para evitar que NNACM que se encuentren a su disposición permanezcan en un recinto migratorio y sean canalizados y trasladados de manera inmediata a los Sistemas DIF correspondientes. 2) Dar seguimiento, de manera documentada, a las necesidades especiales de protección que presenten los NNACMNA durante su estancia en los Centros de Asistencia Social. 3) Establecer claramente y de conformidad con la legislación nacional e internacional de protección de los derechos de la niñez los requisitos y el perfil que deben cumplir los servidores públicos que tendrán contacto con NNACMNA. 4) Elaborar un protocolo donde se establezca de manera precisa el procedimiento que se aplicará a NNACMNA, desde el momento de su detención, incluyendo el seguimiento de asistencia durante su alojamiento en los CAS, hasta la determinación de su situación jurídica migratoria, considerando prioritario el ISN. 5) Realizar los acuerdos interinstitucionales con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para que NNACMNA que estén sujetos a un procedimiento administrativo migratorio, cuenten con la asesoría y representación en coadyuvancia que prevé la LGDNNA. 6) Girar instrucciones a todo el personal del INM que tiene contacto con NNACMNA para que informen de manera documentada, clara y precisa sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado al que pueden tener derecho, debiendo abstenerse de prejuzgar los motivos de la solicitud o desalentarlos a presentarla, notificando a la COMAR en el plazo de 72 horas previsto en el artículo 16, fracción II, del RLSRYPC. 7) Instruir a los servidores públicos encargados de ejecutar el retorno asistido de NNACMNA respecto de los mecanismos y acciones que deberán realizar, debiendo indicar el tipo de transporte que se utilizará, el horario de arribo al país de origen y las autoridades que los recibirán.

⁴⁷ Es importante mencionar, que si bien a lo largo de este documento no se utilizan siglas o abreviaturas para referirse a niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados, en los casos en los que las citas textuales de la legislación o del Instrumento de Posicionamiento así lo indican, se respeta el uso del término seleccionado por las autoras, autores, y legisladores, a saber *NNACMNA*, o alguna de sus variantes.

	8) Revisar de manera conjunta con el SNDIF la figura del OPI y su adscripción, a efecto de valorar la pertinencia de la misma para garantizar la protección integral de los derechos humanos de NNACMNA, y generar los cambios legislativos o reglamentarios para que esto proceda. 9) Promover una propuesta de reforma a la Ley de Migración, su Reglamento, al Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, así como a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para que con independencia de que todas las autoridades deben velar por el Interés Superior de la Niñez, sea personal adscrito a las Procuradurías de Protección quienes realicen la determinación del ISN, siguiendo los lineamientos que para tal efecto emita la PFPNNA. 10) Articular acciones con el SNDIF, para permitir el acceso a la información contenida en la base de datos de las NNACMNA, con la finalidad que dicha información sea considerada para establecer las acciones a seguir en la asistencia y protección integral de dicho grupo en situación de vulnerabilidad. 11) Solicitar a los representantes del Estado mexicano en la Conferencia Regional de Migración, la necesidad de exhortar a los países del TNAC para que de manera conjunta se realice una campaña de concientización sobre los derechos humanos de NNACMNA y los peligros que corren al transitar de manera irregular por esos países y México. 12) Coordinar y articular acciones entre las diversas dependencias federales, estatales y municipales para la formulación, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas encaminadas a la protección de los derechos de NNACMNA. 13) Efectuar el análisis sobre la inversión pública que anualmente se pueda prever y que se requiere para aumentar la capacidad de los CAS que albergan y brindan atención integral a NNACMNA. 14) Realizar acciones de formación y capacitación sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos de NNACMNA, así como del procedimiento administrativo migratorio y el reconocimiento de la condición de refugiado a los servidores públicos involucrados en la atención de NNACMNA, debiendo emitir los lineamientos respectivos para tales efectos. 15) Habilitar los espacios necesarios y adecuados para el alojamiento de NNACMNA en los CAS públicos a nivel federal, estatal y municipal, o privados que hayan sido debidamente certificados por las Procuradurías de Protección Federal y de las entidades federativas. 16) Elaborar un protocolo dirigido a los servidores públicos de los Sistemas DIF que tengan contacto con NNACMNA provenientes del TNAC, en el que se prevea la atención que se debe brindar a este grupo de población atendiendo la situación de cada persona y sus países de origen. 17) Articular acciones con el INM que permitan acceder a la información contenida en la base de datos de NNACMNA, para que bajo una perspectiva de derechos humanos sea considerada para establecer todas aquellas acciones, que contribuyan a brindar una eficiente y adecuada protección integral de los mismos. 18) Elaborar un diagnóstico de todos los CAS públicos y privados que existen en el país, con el objeto de conocer cuáles son aquellos que cuentan con las condiciones necesarias para alojar NNACMNA, información que deberá hacerse pública y del conocimiento de las autoridades involucradas en la atención de la niñez migrante. 19) Emitir los lineamientos a seguir para la determinación del ISN de las NNACMNA, mismos que serán la base a considerar por las Procuradurías de Protección, que en cada caso en concreto resuelvan sobre el ISN. 20) Determinar el interés superior de NNACMNA para garantizar la protección y restitución integral de los derechos de ese colectivo vulnerable. Las Procuradurías de Protección de cada Entidad federativa deberán celebrar un convenio con la PFPNNA en el que se establezca un procedimiento único y homogéneo que dé certeza sobre la forma en que se determinará su interés superior, siguiendo los lineamientos que previamente emita la PFPNNA. 21) Designar personal para brindar acompañamiento, asistencia y representación en coadyuvancia a las NNACMNA durante cualquier procedimiento tanto migratorio como jurídico, y que cuenten con la certificación que emite el SNDIF.

	22) Capacitar y certificar en derechos humanos de la niñez migrante al personal que brinde acompañamiento y protección, además de que el perfil profesional sea de trabajo social, psicología o carreras afines. 23) Vigilar el respeto del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso de las NNACMNA durante la sustanciación de los procedimientos administrativos migratorios, del reconocimiento de la condición de refugiado o bien, de aquellos jurisdiccionales que se inicien con motivo de la representación en coadyuvancia que brindan esas Procuradurías. 24) Establecer lineamientos y requisitos para la designación de tutores que velen por el bienestar e ISN de las NNACMNA. 25) Supervisar cuáles son los CAS que cuentan con las condiciones necesarias para alojar a las NNACMNA, con la finalidad de inscribirlos en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social previsto en el artículo 112 de la LGDNNNA. 26) Mantener de manera documentada la continua supervisión de los CAS que albergan NNACMNA. 27) Contar con servidores públicos que fungirán como autoridad de primer contacto con las NNACMNA, quienes serán los enlaces con las instancias locales y federales; o bien que exista al menos un representante de la Procuraduría de Protección Estatal en cada uno de sus municipios para lograr una mayor eficacia en la protección y restitución de los derechos de las NNACMNA. 28) Priorizar los casos de NNACMNA, en tanto que también brindarán orientación de manera integral respecto de sus derechos. 29) Garantizar que las NNACM solicitantes del RCR bajo ninguna circunstancia se encuentren alojados en un recinto migratorio, debiendo en todo caso coadyuvar con el Instituto para su canalización a los Sistemas DIF. 30) Especializar a los servidores públicos para detectar y atender las necesidades de protección que de forma particular requiere cada solicitante, las realicen de manera directa y personal, en un lugar diferente a los recintos migratorios y adecuado para la realización de la misma que de confianza y seguridad a los solicitantes. 31) Dar seguimiento a las necesidades especiales de protección que presenten durante su estancia en los mismos. 32) Explorar alternativas de alojamiento para NNACMNA reconocidos como refugiados o a quienes se les otorgó protección complementaria, hasta en tanto cumplan 18 años, como pudiera ser la familia de acogida. 33) Realizar acciones necesarias para incrementar su presencia en el país, con objeto de que pueda recibir un mayor número de solicitudes del RCR, para ello deberá contar con el personal suficiente y capacitado.
Marco jurídico de referencia	<i>Artículos 7, 8 y 9 de la Circular Núm.. 001/2010:</i> establece el procedimiento para la atención de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Allí se indica que NNACM deberán ser canalizados de manera inmediata a los Sistemas DIF, con el objeto de privilegiar su estancia en lugares donde se les proporcione la atención adecuada mientras se resuelve su situación migratoria. <i>Artículos 112, 173, 174 y 185 del Reglamento de la Ley de Migración:</i> establece las obligaciones de los OPI's. <i>Artículo 111 del RLGDNNNA:</i> señala que bajo ninguna circunstancia, las NNACM serán privados de su libertad en estaciones migratorias. <i>Artículos 89, 94 y 95 de la LGDNNNA:</i> indica que el Sistema Nacional, los DIF estatales o municipales brindarán protección a las NNACMNA hasta que se resuelva su situación migratoria, por lo que tienen la obligación de habilitar espacios de alojamiento o albergues para recibirlos. <i>Artículos 52 y 74, de la Ley de Migración:</i> establece que cuando convenga al Interés Superior de la Niñez de NNACMNA, el Instituto Nacional de Migración otorgará la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, mientras se ofrecen alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes. <i>Artículos 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 22.7 de la Convención Americana, a la luz de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967:</i> establece el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

Evaluación de seguimiento del IP

Indicadores de insumo	• 2016 (CNDH) • 253 cuartillas. • Introducción: relata los motivos por los cuales la comisión realizó el Informe Especial. • Antecedentes: destaca el contexto de los países centroamericanos que conforman el denominado Triángulo Norte de América Central: Guatemala, Honduras y El Salvador; las facultades de las autoridades involucradas en la problemática; el principio rector del interés superior de la niñez; la figura del tutor para niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional, no acompañados o separados de sus familias; y la figura del Oficial de Protección de la Infancia (OPI). • Objetivos claros de los alcances que persigue el documento. • Diagnóstico: analiza no sólo el contexto de las movilidades internacionales de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, solicitantes de refugio y protección complementaria, sino que aborda sus derechos en México, estudia la pertinencia de la figura del OPI como garante del interés superior de la infancia y caracteriza su situación a partir de las quejas recibidas. • Hallazgos: acciones a realizar por las instituciones y autoridades que indican de manera puntual cómo atender la grave crisis humanitaria y de violaciones a derechos humanos que enfrentan las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados a su paso por México. • Anexos: ilustran los avances legislativos de los estados, la puesta en operación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y la recuperación de testimonios o entrevistas realizadas a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados detenidos en estaciones migratorias, a integrantes de organizaciones de la sociedad civil y a administradores de albergues comunitarios. • Carece de marco teórico.

Indicadores de proceso	Metodología mixta. Uso de fuentes primarias y secundarias; entrevistas a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados en situación de víctimas, a integrantes de las organizaciones de la sociedad de civil y a organizaciones comunitarias; bases de datos estadísticas proporcionadas por la Unidad de Políticas Migratoria y el Instituto Nacional de Migración. Carácter descriptivo de los contextos de migración internacional a los que están sujetos las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados; explicativo del fenómeno que vive la frontera del sureste mexicano; y exploratorio, al estudiar el actuar de las instituciones mexicanas encargadas de la política migratoria y salvaguarda del interés superior de la niñez de esta población. Dimensión espacial: trasnacional, al involucrar a los estados de Centroamérica. Dimensión temporal: 2012-2016. Temática central: niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México y con necesidades de protección internacional. Problemática: violaciones a sus derechos humanos e incumplimiento del principio rector del interés superior de la niñez, en la salvaguarda de sus derechos en su tránsito por territorio nacional. Derechos afectados: derecho al debido proceso de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados; violación I del Interés Superior de la Niñez, del derecho al bienestar físico y emocional y el derecho a la protección. Población objetivo: niñas, niños y adolescentes Centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México y con necesidades de protección internacional. Tipo de recomendaciones: programáticas, operativas y normativas. Propósito de las recomendaciones: reparatorias y preventivas.

Indicadores de resultado

Indicadores de resultado	Sustento teórico sólido. Metodología adecuada que se expresa en su coherencia interna entre los apartados. Amplitud de los objetivos: adecuada y focalizada. Calidad de las recomendaciones: alta precisión y comprensión (en acciones y responsables de ellas en función de facultades y atribuciones). Factibilidad y viabilidad: intermedio, debido a: 1. Los cambios legislativos que necesitan realizarse a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA); 2. El atraso y lentitud con la que se ha establecido el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA); 3. Los fallos de diseño que posee la Procuraduría Federal de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPDNNA) al ser una institución cuyo espíritu la circunscribe en el ramo de la administración y procuración de justicia y, sin embargo, depende de la Secretaría de Salud (SS) del gobierno federal, regida bajo criterios que la orientan a la asistencia social; 4. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), el cual, luego de 40 años de operar bajo un enfoque asistencial y tutelar de la infancia, debe virar hacia un enfoque garantista de salvaguarda y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Cuenta con enfoque de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Notoria presencia del interés superior de la niñez como principio rector. Presencia de la voz de la población objetivo: testimonios y vivencias al ser detenidos en las estaciones migratorias y al levantar las quejas. Considera el lenguaje incluyente, ello se visibiliza en el tratamiento de la población objetivo ente niñas y niños así como las y los adolescentes, dado que son objeto de distintas violencias, las cuales viven con intensidades diferenciadas y poseen requerimientos diversificados. Inclusión de perspectiva de género. Fortalezas: 1. Cuenta con un amplio diagnóstico de la situación que viven niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados en México y los países del Triángulo Norte de América Central; 2. Riqueza informativa sobre las entrevistas; 3. Se incorpora la voz de las organizaciones de la sociedad civil (y de las redes comunitarias que han hecho frente a la crisis humanitaria); 4. Recomendaciones puntuales y específicas; 5. Se reconoce el carácter transnacional de la problemática; 5. Establece a la CNDH como órgano acompañante de las instituciones señaladas en las recomendaciones para el cumplimiento de las recomendaciones. Debilidades: 1. Carece de ruta o estrategia para la implementación de las recomendaciones emitidas; 2. No se invoca a la Ley General de Víctimas y a la CEAV en la atención de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados que han sido víctimas de malos tratos y de violaciones a sus derechos humanos por parte de funcionarios públicos del gobierno federal; 3. La falta de una estrategia de comunicación para posicionar en la opinión pública el IP lo mantiene relegado de la agenda pública. Observaciones generales: 1. Es uno de los informes más sólidos que haya emitido la CNDH en los últimos años; 2. Realiza una exhaustiva documentación sobre la crisis humanitaria que se vive con niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, incluso mejor estructurada y articulada que el informe que emitió <i>Human Rights Watch</i>; 3. No ha tenido demasiado impacto mediático; 4. Es de los Instrumentos de Posicionamiento de la CNDH más completo en materia de niñas, niños y adolescentes.

8) INFORME ESPECIAL ADOLESCENTES: VULNERABILIDAD Y VIOLENCIA

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
Instituciones responsables o vinculadas con la problemática en diferentes ámbitos y niveles de gobierno (salud, educación, trabajo, deporte, cultura, protección, seguridad, justicia).	- Derecho a la protección - Derecho al desarrollo - Derecho a la supervivencia - Derecho a la igualdad y a la no discriminación - Derecho a una vida libre de violencia - Derecho a la integridad personal - Derecho a la vida

Síntesis del IP	Informe Especial de 2017. Refiere a las condiciones de vulnerabilidad y riesgo en jóvenes encarcelados, así como a la vulneración de sus derechos en las detenciones.
Puntos recomendatorios 16 (dieciséis)	- Diseñar y ejecutar programas para cumplir con las disposiciones que establece la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. - Mejorar la cobertura y calidad de la atención que brindan las instituciones de protección a la infancia. - Dotar de los recursos materiales y humanos necesarios para que el Sistema Nacional de Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, pueda operar, como está previsto en la ley, como el instrumento general de la garantía del cumplimiento de los derechos. - Mejorar la cobertura y la calidad de los programas de atención a la violencia intrafamiliar y de género, tomando especialmente en cuenta a las niñas, niños y adolescentes víctimas de este tipo de violencia. También deberán crearse esta clase de programas para niñas, niños y adolescentes indígenas. - Crear programas especializados de atención para las niñas, niños y adolescentes que viven con adultos que tienen problemas de abuso de sustancias. - Crear programas de atención integral especializada para las niñas, niños y adolescentes que tengan a su padre y/o a su madre en prisión. - Mejorar la cobertura y la calidad de los programas de atención integral especializada para las niñas, niños y adolescentes con problemas de abuso de sustancias. Estos programas deberán contar con enfoques especializados desde una perspectiva de género, para atender a las mujeres, y también con enfoques especializados para atender a los y las adolescentes indígenas. - Crear programas específicos en el ámbito educativo para: a) dotar al personal escolar de las competencias y habilidades que les permitan identificar y dar atención a las niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas de violencia; b) reducir los niveles de violencia en el ámbito escolar; c) dotar de habilidades a alumnos y maestros para la mediación y la resolución pacífica de conflictos; d) brindar atención especializada a las niñas, niños y adolescentes con problemas de conducta y de violencia y, e) diseñar programas que prevengan y eviten la deserción escolar. - Efectuar una revisión a fondo de las políticas salariales en el país para asegurar que, cualquier persona que desempeñe un trabajo, pueda vivir dignamente. - Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud y crear programas de atención integral especializada para las víctimas directas e indirectas de la violencia, incluyendo la salud mental. - Efectuar cambios para asegurar que ningún integrante de fuerzas policiales (municipales, estatales o federales), militares, marinos o personal de las agencias de investigación o de procuración de justicia, inflija malos tratos, tortura o penas crueles, inhumanas y degradantes a las y los adolescentes presuntamente infractores. - Diseñar y poner en práctica programas que promuevan la participación de los y las adolescentes y los jóvenes en la solución de los problemas que atañen y preocupan a su comunidad, con un enfoque que privilegie la cohesión y la inclusión social.

	13) Diseñar y poner en práctica programas que promuevan la participación de los adultos en la solución de los problemas que atañen y preocupan a los y las adolescentes y jóvenes de su comunidad. 14) Replicar recomendaciones a instituciones de justicia con base en la Procuraduría General de EEUU, y del Informe de la Fundación MacArthur sobre los sistemas de justicia juveniles norteamericanos. 15) Supervisar los centros de detención a fin de impedir toda forma de malos tratos, tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes. 16) Llevar cursos, talleres, actividades artísticas, culturales y deportivas, a fin de enriquecer su formación y asegurar que cuenten con los conocimientos y las herramientas que les permitan mantener el contacto con sus comunidades y reincorporarse a la sociedad como ciudadanos responsables y respetuosos de las leyes y de las normas que rigen la convivencia social.
Marco jurídico de referencia	<i>Reforma al Artículo 18 Constitucional:</i> adopta principios plasmados en diversos instrumentos internacionales, obligando a todas las entidades de la República a crear nuevos sistemas integrales y especializados de justicia para adolescentes. <i>Artículo 18 Constitucional:</i> en todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves. <i>Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes:</i> aplicable a los adolescentes de entre 12 y 18 años de edad y también aplica para los mayores de esa edad que hubieran cometido el delito siendo adolescentes. Los mayores de edad que hubieran cometido el delito siendo personas menores de edad, de acuerdo con la Ley, deberían estar en espacios diferentes tanto a los de los adolescentes como a los de los adultos. La Ley también estipula que la privación de la libertad de los adolescentes sólo debe emplearse como último recurso y por el menor tiempo posible. Los menores de entre 12 y 14 años, sólo podrán aplicarse medidas de protección distintas a la privación de la libertad, mientras que esta última medida sólo podrá prescribirse para los adolescentes de entre 14 y hasta antes de cumplir los 18 años de edad. Entre los principios que rigen la justicia para adolescentes a partir de esta Ley, se encuentran: especialización, legalidad, mínima intervención, aplicación de la ley más favorable, presunción de inocencia, aplicación de mecanismos alternativos, justicia restaurativa y reinserción social. <i>Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</i> <i>Observación General Número 10 del Comité sobre los Derechos del Niño, los derechos del niño en la justicia de menores:</i> enfatiza que la Convención sobre los Derechos del Niño tiene un conjunto de principios fundamentales relativo al trato que debe darse a las niñas, niños y adolescentes que tienen conflicto con la justicia.

Evaluación de seguimiento del IP

Indicadores de insumo	• 2017 (CNDH-CIESAS). • 188 cuartillas. • Integrado por siete capítulos además de la introducción, y de un apartado de conclusiones y recomendaciones. • Cuenta con objetivos explícitos. • Marco teórico extenso y completo. • Fundamentación jurídica, antecedentes y diagnóstico de la problemática. • Hallazgos: en cinco capítulos se analiza la situación de México en los siguientes temas: la vulnerabilidad de la adolescencia en México; factores de vulnerabilidad previos al delito; el delito; la detención y el debido proceso; la institucionalización y el futuro de los adolescentes.

<i>Indicadores de proceso</i>	Metodología mixta. Fuentes primarias y secundarias: encuestas y testimonios directos de adolescentes. No queda claro si se aplicaron dos instrumentos diferentes. Finalidad: explicativa. Dimensión espacial: México. Se escogieron, representativamente, 17 entidades federativas con una muestra que corresponde a 19 % de la población objetivo, correspondiente a 3,761 adolescentes privados de libertad. Dimensión temporal: finales de la década de 1990 (periodo de nacimiento de jóvenes entrevistados) hasta 2017. Justificación: diagnóstico acerca del incremento de la violencia juvenil y la necesidad de explicar sus causas previas. Población objetivo: adolescentes privados de su libertad por comisión de delitos graves. Tema central: condiciones de vulnerabilidad y riesgo presentes en jóvenes encarcelados, previos a su detención. Problemática: vínculo entre vulnerabilidad y riesgo con la comisión de delito en jóvenes, así como la vulneración de segundo orden en las reclusiones que son expuestos. Derechos afectados: derecho a la igualdad y a la no discriminación, derecho a una vida libre de violencia, derecho a la integridad personal, derecho a la vida, derecho a la supervivencia y derecho al desarrollo. Recomendaciones estructuradas en cuatro ejes: prevención, políticas públicas, sistema de justicia, organismos de derechos humanos. Tipo de recomendaciones: programáticas, operativas y normativas. Propósito de las recomendaciones: preventivo, reparatorio y organizacional.

Indicadores de resultado

<i>Indicadores de resultado</i>	Coherencia interna. Objetivos amplios, bien focalizados, y con un sólido sustento teórico. Adecuación metodológica: si bien presenta apartado sobre población objetivo, muestra y técnicas de análisis, persiste confusión y referencia indistinta sobre la aplicación de encuesta o entrevista. Calidad de las recomendaciones: algunas claras y precisas; otras con mayor generalidad y ambigüedad. También otras que escapan al propósito que deben tener, en tanto son ejemplos de experiencias internacionales. Poco precisas: no identifica autoridades responsables ni mecanismos de implementación. Presencia de enfoque de derechos. Recoge la voz de los participantes, se orienta y respeta el interés superior de niñas, niños y adolescentes, utiliza un lenguaje incluyente, propone acciones diferenciadas en función de la población vulnerable, y salvaguarda una perspectiva de género. Fortalezas: 1. Amplio sustento teórico sobre los temas de violencia, y de factores de riesgo en torno a la delincuencia juvenil; 2. Muestra amplia para la aplicación de instrumentos y hallazgos sustentados; 3. Enfoque inclusivo que pone énfasis en la voz de las y los jóvenes entrevistados/ encuestados y, sobre todo, la salvaguarda del enfoque de derechos. Debilidades: 1. Falta de precisión en torno a la técnica de investigación (si se trata de entrevistas en profundidad, encuestas, o ambas); 2. Recomendaciones múltiples, algunas ambiguas, poco factibles y viables; 3. Muchas propuestas no se basan en información indagada en terreno sino en experiencias de otros contextos. Observaciones generales: exhaustivo y completo, tanto por su estructura temática como por la muestra abarcada, además de tener como centro de su desarrollo y análisis a los protagonistas del problema. Tiene algunas lagunas relativas a las técnicas de análisis y debilidades en torno a las categorías elegidas para el análisis, particularmente en la forma como se presenta la información cuantitativa, con algunas categorías poco claras, algunas excluyentes y otras no excluyentes entre sí. Buen documento para sensibilización mediática y aproximación analítica.

9) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y FOSAS CLANDESTINAS EN MÉXICO

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
• Congreso de la Unión • Secretaría de Gobernación • Gobernadores de las entidades federativas	• Derecho a la vida • Derecho a la libertad

Síntesis del IP	Refiere a las desapariciones forzadas presentes en el país como una de las violaciones más flagrantes de derechos humanos, resaltando el débil sistema de justicia, la falta de cifras oficiales y la escasa legislación al respecto.
Puntos recomendatorios 20 (veinte)	1) Expedir a la brevedad la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de desapariciones forzadas. 2) Aceptar la competencia del Comité para la desaparición forzada de la ONU. 3) Sistematizar, compulsar y depurar los datos que sobre personas desaparecidas existen en el Registro Nacional de Datos sobre Personas Extraviadas o Desaparecidas. 4) Instrumentar acciones que permitan operar de manera efectiva, con criterios unificados y con la información de las 32 entidades federativas, el Registro Administrativo de Detenciones a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 5) Articular procesos y acciones en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas, con las autoridades de las entidades federativas, municipales y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, propiciando la participación de organizaciones de la sociedad civil y familiares de víctimas desaparecidas. 6) Implementar por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las acciones que resulten necesarias para que se establezca en cada Entidad federativa del país áreas especializadas conformadas por policías capacitados en la especialización, búsqueda y localización de personas desaparecidas. 7) Establecer políticas públicas de seguridad pública que incidan en la protección de los familiares de las víctimas de desaparición. 8) Fortalecer las estrategias que permitan recuperar la seguridad ciudadana y generar condiciones que eviten la desaparición de personas, particularmente en las regiones donde se ha acentuado este flagelo. 9) Elaborar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, programas específicos de prevención del delito. 10) Fortalecer mecanismos de participación ciudadana en cada una de las entidades federativas del país, a efecto de escuchar a la población y atender problemáticas relacionadas al tema de seguridad pública, particularmente en los municipios de mayor incidencia delictiva. 11) Implementar en cada ejercicio presupuestal programas que impulsen el desarrollo de políticas públicas de empleo, salud, vivienda, educación, seguridad y de desarrollo sustentable, en aquellas regiones con alto rezago económico, social y educativo. 12) Promover la creación de políticas públicas tendientes a la protección de los familiares directos de las personas desaparecidas que dependían económicamente de la víctima. 13) Implementar acciones tendientes a garantizar el desarrollo integral y una vida digna de las niñas, niños y adolescentes, principalmente aquellas que eviten la deserción escolar, sobre todo, en aquellas regiones del país de alto grado de marginación económica y social, altos índices de delincuencia e inseguridad y desplazamiento forzado interno. 14) Instrumentar acciones necesarias a fin de que los servidores públicos proporcionen en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por los Organismos Públicos de Protección de los Derechos Humanos, y permitir, sin demora, el acceso a toda la documentación que resulte necesaria para el desempeño de las atribuciones que constitucional y legalmente tienen encomendadas.

	15) Facilitar la inclusión en el Registro Nacional de Víctimas de aquellas víctimas del orden común en cuyas entidades federativas no se encuentre en operación la comisión local de atención a víctimas o no funcionando ésta, o donde no opere el fondo de ayuda, asistencia y reparación integral o carezca de fondos, a fin de dar cumplimiento a las medidas de ayuda, asistencia, compensación y reparación en los términos establecidos en la Ley General de Víctimas. 16) Instrumentar un Plan Especial de Reparación del Daño, en sus dimensiones individual y colectiva, que comprenda aquellas víctimas de los hechos ocurridos durante el periodo conocido como Guerra Sucia, para las víctimas a que se refiere la Recomendación 26/2001. 17) Diseñar un programa de medios encaminado a difundir los apoyos y servicios que esa instancia gubernamental ofrece a las víctimas indirectas de algún delito de desaparición de personas, incluida la desaparición forzada, con el objeto de que, como medida para reducir en lo posible los estragos económicos, físicos y psicológicos que sufren personas, puedan enterarse y acceder a tales beneficios en los términos establecidos en la Ley de la materia. 18) Garantizar una asesoría y representación eficaz a las víctimas de algún delito de desaparición de personas, incluyendo el de desaparición forzada, desde la presentación de la denuncia, hasta la culminación del proceso penal. 19) Instrumentar medidas necesarias para ampliar la instalación de delegaciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en las entidades federativas que no cuenten con una, principalmente en aquellas cuyo índice delictivo y de víctimas se ha visto acrecentado los últimos años. 20) Insistir ante los gobiernos de los Estados en la instalación urgente y el funcionamiento eficiente de su Comisión Ejecutiva estatal, Registro de Víctimas, Fondo de Atención y Reparación Integral, así como asesoría jurídica, con el objeto de garantizar los derechos de las víctimas de delitos del fuero común y de violaciones.

Marco jurídico de referencia	<i>Artículos 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 6o. y 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 174 de su Reglamento Interno.</i> <i>Reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:</i> permitió la creación de la Ley General sobre la desaparición forzada de personas. <i>Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares:</i> publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 17 de noviembre de 2017. <i>Artículo 215-A del Código Penal Federal</i> (reforma del 26 de junio de 2017). Marco jurídico internacional: <i>Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.</i> <i>Convención Americana sobre Derechos Humanos.</i> <i>Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas.</i>

Evaluación de seguimiento del IP

Indicadores de insumo	• 2017 (CNDH) • 683 cuartillas. • Apartados: Presentación; Antecedentes; Acciones realizadas por la CNDH; Obstáculos y falta de colaboración para la elaboración del informe; Sistema de Información Nacional de Personas extraviadas y Fallecidas (SINPEF); Cifras de Personas Desaparecidas; Observaciones y; Conclusiones y propuestas. • No cuenta con marco teórico. • Investigación profunda que plantea el contexto del problema con fundamentación jurídica adecuada y estadísticas oficiales. • Presentación: describe el contexto general de las desapariciones forzadas en el país. • Antecedentes: describe las recomendaciones que ha hecho la CNDH a las diversas autoridades correspondientes, con anterioridad al Informe. • Diagnóstico: completo, basado en cifras y en análisis de lo que ha hecho y dejado de hacer el Estado, en sus distintos ámbitos de gobierno.

Indicadores de proceso	Metodología mixta. Fuentes primarias: recabadas por la CNDH a partir de información solicitada a las autoridades, así como recomendaciones y quejas anteriores. Fuentes secundarias: Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas (SINPEF) y notas y artículos periodísticos. Finalidad: dar cuenta de la magnitud del problema de las desapariciones forzadas en México. Carácter descriptivo y explicativo: referencia constante y permanente a lo que el estado, en sus diversos ámbitos de gobierno, han hecho o dejado de hacer en relación a este problema. Dimensión espacial: México Dimensión temporal: 1994 a 2016 (también retoma la década del setenta para elaborar un análisis de la llamada “guerra sucia”). Tema central: desaparición forzada. Problemática: vínculo entre desapariciones y el problema del narcotráfico, tanto en la que tiene que ver con la participación u omisión del Estado como de particulares. Diagnóstico: problema estructural que presenta el país en materia de derechos humanos en general, y en particular, el grave problema de desapariciones forzadas. Este fenómeno ha rebasado al Estado: actualmente hay 57, 861 personas desaparecidas en el país. Hallazgos: débil sistema de justicia en México, falta de cifras oficiales, escasa legislación al respecto; falta de armonización de las leyes de las entidades con una Ley General sobre Personas Desaparecidas. Derechos afectados: derecho a la vida y derecho a la libertad (y derechos específicos de los familiares de las víctimas). No hace un análisis de los derechos específicos de niñas, niños y adolescentes ni de su vínculo con las desapariciones forzadas. Tipo de recomendaciones: normativas, programáticas y operativas. Propósito: preventivo y reparatorio (muchas giran en torno a armonizar el marco jurídico a nivel nacional e internacional, así como a establecer mecanismos jurídicos para la reparación de daños a víctimas).

Indicadores de resultado

Indicadores de resultado	Coherencia interna: expone de manera amplia la problemática de estudio, se hacen recomendaciones pertinentes, la metodología utilizada es adecuada en tanto da cuenta del problema mediante los casos suscitados en toda la república y recurriendo a diversas fuentes de información. Sería pertinente que contara con un marco teórico sobre lo que significa la desaparición forzada en términos conceptuales, tal vez poniendo ejemplos internacionales también. Una de las desventajas es que es muy reiterativo y tiene recomendaciones repetidas (literalmente). La contextualización del problema y el diagnóstico elaborado son profundos y sistemáticos. Da cuenta de las causas estructurales de las desapariciones forzadas así como del papel de las autoridades en este sentido. Las recomendaciones son precisas e implican responsabilidades concretas a las autoridades involucradas. Plantean mecanismos de implementación (por ejemplo, el establecimiento de las Unidades de Atención a Víctimas en las entidades federativas). Presenta enfoque de derechos, aunque no retoma la voz de los familiares de las víctimas. No hace hincapié en el interés superior de la infancia, ni tiene una perspectiva de género. No propone acciones diferenciadas por grupos poblacionales. Análisis profundo de la problemática: por entidad federativa y por grupos de edad, con cifras concretas acerca de la magnitud. Fortalezas; 1. El diagnóstico profundo de la problemática; 2. La identificación de responsabilidades puntuales de las autoridades que no han sido atendidas y; 3. La cuantificación del problema. Debilidades: 1. Sería valioso que analizara cómo afecta esta problemática a niñas, niños y adolescentes.

Síntesis cualitativa de la Evaluación de Seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento

Derivado del análisis realizado a los nueve Instrumentos de Posicionamiento relacionados con el tema niñas, niños y adolescentes, se desglosan las siguientes consideraciones:

1) Diferenciación interna de los Instrumentos de Posicionamiento: Recomendaciones Generales e Informes Especiales

Una cuestión nodal de los Instrumentos de Posicionamiento es la diferenciación entre Recomendaciones Generales e Informes Especiales. Mientras las Recomendaciones Generales establecen, en su mayoría, propuestas concretas y precisas, los Informes Especiales recomiendan medidas más amplias y, lo que difumina en algunos casos, las responsabilidades de las autoridades y dificulta su cumplimiento. Ello es resultado de los objetivos diferenciados que cada Instrumento de Posicionamiento persigue: las Recomendaciones Generales buscan generar respuestas más inmediatas y una mayor efectividad en el corto plazo, mientras que los Informes Especiales tienen como principal objetivo generar, desde una mirada analítica, diagnósticos contextuales y situacionales que permitan comprender un fenómeno social que lleva tiempo desarrollándose. Además, los Informes Especiales buscan visibilizar una problemática específica, identificando la persistencia de prácticas violatorias de derechos humanos a grupos en situación de vulnerabilidad y brindando posibles respuestas sobre dichos fenómenos.

Dentro de los puntos recomendatorios que se proponen en los Informes Especiales, muchos son de alcance estructural más que procedimental, lo que hace su implementación más compleja y con mayor amplitud temporal para su realización.

Los Informes Especiales tienen un abordaje más profundo de la problemática a tratar, destacando, especialmente, causales estructurales y sistémicas con respecto a su manifestación. Por su parte, las Recomendaciones Generales presentan un carácter más funcional y práctico y, por lo mismo, contienen una fundamentación más jurídica que teórica. Ello hace, a su vez, que las Recomendaciones Generales dejen de lado, la mayoría de las veces, el análisis más social y estructural del fenómeno bajo estudio.

2) Tipologías de calidad de los Instrumentos de Posicionamiento

En términos evaluativos, los Instrumentos de Posicionamiento se pueden agrupar en cuatro grandes bloques respecto de su calidad:

- a. *Instrumentos de Posicionamiento integrales.* Corresponde a aquellos documentos que poseen una buena evaluación respecto del abordaje del problema de investigación y de las recomendaciones que enuncian. Ejemplo de ello sería el Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de

protección internacional; y la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos.

- b. *Instrumentos de Posicionamiento analíticos.* Corresponde a aquellos documentos que contienen un análisis sumamente elaborado de la problemática en cuestión pero con puntos recomendatorios deficitarios, ya sea por su amplitud, o por su ambigüedad o imprecisión, tanto en términos de contenido como de la identificación de autoridades responsables. Ejemplo de ello sería la Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA; el Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia; o el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo.
- c. *Instrumentos de Posicionamiento propositivos.* Corresponde a aquellos documentos que carecen de un análisis sistemático de la problemática pero, pese a ello, sus puntos recomendatorios son precisos y factibles de implementarse. Ejemplo de ello sería el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”; y la Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos.
- d. *Instrumentos de Posicionamiento genéricos.* Aquellos documentos que, con independencia de su calidad, la población objetivo no corresponde a niñas, niños y adolescentes sino a una población más amplia o general. Ejemplo de ello sería el Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila; o el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México.

3) Ausencia de estrategia de comunicación social en los Instrumentos de Posicionamiento

A partir del análisis realizado se reconoce la ausencia de una propuesta articulada sobre la estrategia de comunicación social que debería seguir cada instrumento para alcanzar una adecuada difusión en la sociedad en su conjunto así como en las instituciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno a las que van dirigidas. Por tanto, no se incluyen ni las líneas de acción comunicativas ni las acciones que permitan promover una sensibilización sobre la temática y problemática abordada por cada uno de ellos.

4) Limitaciones en la aplicación del Enfoque de Derechos

Se reconoce un gran avance y esfuerzo institucional por parte de la CNDH entre 2001-2017 por adoptar e implementar una perspectiva de género, basada en el enfoque de derechos y en la adopción de lenguaje incluyente. Ello es un gran atributo de los Instrumentos, que se va solidificando a medida que avanzan los años. En consecuencia, en varios documentos es evidente el esfuerzo institucional por refinar la mirada desde la cual la CNDH observa, analiza y posiciona las recomendaciones en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Sin embargo, quedan aspectos pendientes al respecto. La mayoría de los Instrumentos no incluye, ni en la aplicación del enfoque de derechos humanos ni en las propuestas y recomendaciones de política pública, una orientación específica desde el interés superior de la niñez, ni la propia voz de niñas, niños y adolescentes como principio rector y estructurante en el análisis de las problemáticas,

Asimismo, se hace necesario reforzar el enfoque de perspectiva de género e implementar un enfoque especializado que reconozca la heterogeneidad y diversidad interna de los grupos de personas vulneradas cuyos derechos son violentados, particularmente, reconocer y ser sensibles a las vivencias diferenciadas de niñas, niños y adolescentes respecto de las violencias a las cuales están siendo sometidos, puesto que no todos o todas lo viven de la misma forma. En ello, variables relacionadas con la estructura y la desigualdad social de la sociedad mexicana contemporánea devienen fundamentales. Es por esta razón que se requiere la incorporación de datos e información cuantitativa que no sólo den cuenta de la magnitud, intensidad o extensión de los fenómenos analizados sino que permitan visibilizar la gran heterogeneidad, diversidad y desigualdad que se encuentra en el interior de grupos específicos de niñas, niños y adolescentes, ya sea en términos de clase, de género, de condiciones socioterritoriales, etcétera.

También parece fundamental, en ese sentido, posicionar el lenguaje incluyente como un aspecto obligatorio en los Instrumentos de Posicionamiento, dado que una entidad de derechos humanos, que tiene como facultad garantizar y posicionar el enfoque de derechos, no puede sino promover este tipo de utilización del lenguaje para dar ejemplo a las otras instancias o dependencias.

Es importante mencionar que, en buena medida, la mayoría de los Instrumentos de Posicionamiento son anteriores a la publicación de la Ley General de Víctimas (LGV) de mayo de 2013. Sin embargo, la obligatoriedad de brindar los mecanismos y acciones que garanticen la reparación integral y la no revictimización de las personas debe aparecer en todos los Instrumentos que se emitan.

5) Síntesis sobre los indicadores de insumo para la evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento

En lo que respecta a este tipo de indicadores, integrado por las dimensiones “características generales” y “estructura de los instrumentos”, se puede señalar, en primer lugar, que existe una gran diferencia entre el tipo de instrumento abordado.

Las Recomendaciones Generales cuentan con un formato que incorpora los siguientes apartados: Antecedentes, Fundamentación Jurídica, Observaciones, y Recomendaciones. Según el análisis, dicha estructura general es un poco dispersa, en la medida en que tanto los hallazgos como las conclusiones de los documentos se integran, implícitamente, ya sea en la Fundamentación Jurídica y/o en las Observaciones, lo que dificulta la comprensión del por qué se están recomendando ciertas medidas.

A esto se agrega la inexistencia “a veces” de un apartado de diagnóstico y de marco teórico que aporten a la identificación directa de la problemática que trata cada punto recomendatorio. De este modo, se considera que lograr integrar nuevos apartados a este tipo de Instrumentos sería una medida que ayudaría a dar mayor sustento y claridad a dichas recomendaciones.

La importancia de un marco teórico adecuado para las Recomendaciones Generales radica, entre otras cosas, en la exigencia analítica de enmarcar y ubicar teórica y conceptualmente no sólo al fenómeno de estudio sino también al propio posicionamiento de la CNDH al respecto. Por ejemplo, no es lo mismo un estudio sobre pobreza basado en el enfoque de derechos humanos que un estudio sobre pobreza que, aunque mencione la vulneración de determinados derechos sociales, sitúe el fenómeno en las teorías sociológicas de la elección racional o del capital humano (en términos de sus causalidades o condicionamientos estructurales). El marco teórico de cualquier investigación, en esos términos, conforma las “gafas” particulares a través de las cuales se observa el objeto de estudio. En ese sentido, sería fundamental que las Recomendaciones Generales emitieran sus propuestas basadas explícita y conceptualmente en marcos teóricos que permitieran analizar la coherencia analítica entre la problemática planteada y las posibles soluciones a la misma (especialmente en términos del enfoque de derechos, con todo lo que ello implica desde el punto de vista conceptual).

Algo similar sucede en el caso del diagnóstico. Para cada una de las temáticas analizadas en los Instrumentos deviene fundamental conocer la magnitud, intensidad y extensión del objeto de estudio así como también las principales características sociales, económicas y culturales de la población que padece la violación de derechos. Un diagnóstico de estas variables es importante no solo por el vínculo empírico que se ha demostrado que existe entre vulneración de derechos humanos y desigualdad social sino también por la importancia de conocer la cantidad de recursos que se necesitarían para la erradicación del problema, el personal que debería ser afectado para la puesta en marcha de determinadas acciones o, simplemente, el tiempo que podría llevar lograr mejoras específicas en la materia en cuestión. Si bien es cierto que, bajo el enfoque de derechos, no es tan importante considerar cuántas personas padecen una situación de vulnerabilidad (una sola persona afectada es razón suficiente para emprender acciones al respecto); también es importante conocer si se trata de un problema sistémico y estructural de violación de derechos humanos, en la medida en que su enfrentamiento exigiría medidas también más estructurales, de largo plazo y que involucraran a los diversos actores de la sociedad.

Respecto de las características generales de los Informes Especiales, éstos distan mucho entre sí, como es el caso de la extensión de cuartillas, donde figuran algunos que tienen casi 700 páginas mientras, en el otro extremo, se encuentran documentos de apenas 29 páginas. Dicha situación dificulta la evaluación y comparación conjunta, puesto que se evidencia la diferenciación en el nivel de observación y profundidad entre cada uno de ellos. Este rasgo, sin embargo, no necesariamente implica una relación predeterminada entre extensión y calidad. En efecto, se observa que una adecuada extensión debe estar al servicio de los objetivos buscados por este tipo de Informes, toda vez que se diseñan para conocer y discutir sobre la temática determinada

para, luego, proponer medidas de acción hacia las autoridades gubernamentales pertinentes. Los niveles de precisión y especificidad devienen centrales para lograr un mejor abordaje en la toma de decisiones, así como para la revisión, modificación y creación de normativas, procedimientos y políticas públicas al respecto.

Junto a las diferencias en la extensión de estos documentos, también se debe mencionar que no cuentan con una estructura similar y uniforme sino que se observan grandes diferencias en sus formatos internos, donde algunos aparecen más completos que otros. Así, por ejemplo, se destaca el Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila. Este instrumento presenta un adecuado formato, donde se indican los principales antecedentes revisados, el diagnóstico general del problema, el actuar de las instituciones responsables de participar en la supervisión de estos lugares de trabajo (minas de carbón) abarcando, incluso, las respuestas que dichas instituciones han realizado respecto de las quejas y recomendaciones anteriores llevadas a cabo por instancias de derechos humanos. Este informe presenta un panorama claro, que se expresa en que sus conclusiones y recomendaciones sean coherentes con el desarrollo general del documento. Como contraparte, la estructura del Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia, es muy diferente al anterior. En este caso, el documento cuenta con un capitulo que se desagrega entre un marco teórico, un diagnóstico y los resultados de la investigación, caracterizado por un formato mucho más académico, así como un contenido analítico más difícil de abordar en una estructura como la de los otros instrumentos emitidos por la CNDH.

Se considera que una de las cuestiones relevantes de llevarse a cabo a partir de esta evaluación, es el establecimiento de una estructura mínima, única y estandarizada para todos los Informes Especiales que permita, con base en una flexibilidad necesaria según cada problemática particular, una uniformidad tal que facilite el análisis y evaluación de cada Instrumento, pero también que favorezca la revisión de cada problemática abordada, los diagnósticos, análisis, hallazgos y propuestas desarrolladas en cada uno de ellos.

6) Síntesis sobre los indicadores de proceso para la evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento

En su mayoría, los Instrumentos de Posicionamiento se basan en un análisis mixto que integra metodologías cualitativas y cuantitativas. Ello da cuenta, en primera instancia, del interés por conocer tanto aspectos ligados a la magnitud y envergadura del fenómeno, como a las características inherentes al contenido que revisten en profundidad. En ese sentido, cinco Informes Especiales cumplen con esta condición (4, 6, 7, 8 y 9), mientras que los demás se basan exclusivamente en un análisis cuantitativo o cualitativo. Ello puede deberse a la dificultad de encontrar fuentes oficiales y fidedignas con datos estadísticos respecto de las problemáticas abordadas, cuestión que, a su vez, obliga a que se realicen investigaciones particulares y específicas para conocer las características de esos temas.

Respecto de las autoridades identificadas y las recomendaciones elaboradas, las Recomendaciones Generales tienen un alcance más concreto, preciso y viable, con presencia de mecanismos de implementación más abordables para llevarlas a cabo. Ejemplo de ello es la Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos, cuyos puntos recomendatorios son tan claros que, como se verá más adelante, fue fácilmente observable y evaluable su cumplimiento. En el caso de los Informes Especiales, la situación es más heterogénea. Algunos instrumentos combinan recomendaciones muy generales y sin viabilidad de realización al corto plazo, con otras más operativas (por ejemplo, el Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia).

7) Síntesis sobre los indicadores de resultado para la evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento

Al considerar la totalidad de los Instrumentos de Posicionamiento evaluados, se observan diferentes hallazgos que combinan casos donde existe un mayor énfasis puesto en el diagnóstico y análisis de la problemática, y otros que están centrados, o que presentan una fuerte preocupación, en establecer una ruta crítica más definida para llevar a cabo los puntos recomendatorios.

Un problema clave es el relativo a la población objetivo ya que, en algunos casos, la preocupación por la infancia y la adolescencia aparece en un segundo orden respecto de la problemática abordada. Es el caso del Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila, donde sólo se menciona un breve y débil apartado sobre la situación del trabajo infantil en la minería del carbón.

XI. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: EVALUACIÓN DE RESULTADOS

1) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 5/2003 SOBRE EL CASO DE LA DISCRIMINACIÓN EN LAS ESCUELAS POR MOTIVOS RELIGIOSOS

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

En lo referente a este Instrumento, se encontraron diversas respuestas de las autoridades ante los cuatro puntos recomendatorios que contiene.

Con relación al primero de ellos, consistente en que la SEP debería girar instrucción para que las autoridades se abstengan de sancionar a las y los alumnos que profesan la religión Testigos de Jehová por no rendir honores a los símbolos patrios, no se encontró evidencia por parte de la autoridad que demostrara su realización.

Por su parte, las Secretarías de Educación de las entidades federativas, en su mayoría, señalan que conocían la Recomendación General y que también habían recibido información respecto de las medidas ahí sugeridas para dar atención a la problemática suscitada.

En esta misma línea, la Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová, en entrevista realizada con algunos de sus representantes,⁴⁸ señala que tuvieron conocimiento de la emisión de dichas circulares y que, incluso, ellos mismos las reprodujeron para apoyar la difusión. Tal situación da cuenta entonces de que, por los años transcurridos desde que se emitió la Recomendación General (2003), así como por lo específico de la acción y las múltiples instrucciones, correos o circulares que se emiten permanentemente en la SEP, haya sido imposible rastrear un documento de ese tipo. Se asume, entonces, que la acción sí fue realizada.

Respecto de la segunda recomendación, relacionada con la elaboración de una circular que explique la ilegalidad de la sanción y las consecuentes responsabilidades administrativas se concluye algo similar que en el caso anterior. Es decir, se considera que sí se realizó dicha medida porque tanto las entidades federativas como la Congregación en cuestión manifiestan haber confirmado la existencia de dichos documentos. Si bien la SEP no explicita la presencia puntual de una circular al respecto como tampoco varias Secretarías de los Estados, sí fue posible encontrar en Puebla una copia de la circular emitida en esos años, que informaba a las autoridades educativas y a las maestras y maestros respecto de la ilegalidad de las medidas de exclusión a esta población por los motivos analizados en el Instrumento. Por tanto, la información

⁴⁸ Entrevista realizada con fecha 8 de marzo de 2018 a los representantes del área jurídica y de la oficina de prensa de dicha Congregación.

recabada demuestra que la segunda recomendación también habría sido atendida aunque, como bien se señaló, los 16 años que han transcurrido desde su emisión, podría ser uno de los motivos por el que una acción tan puntual como la elaboración y difusión de una circular no haya podido ser registrada o rastreada de manera “formal”. En ese sentido, tanto los avances sustantivos en materia de convivencia escolar, de respeto por la diversidad y de no discriminación, como la información otorgada por la comunidad religiosa a la que refiere la Recomendación, serían parte de la evidencia para demostrar la efectiva realización de dicha medida.⁴⁹

Con relación a los últimos dos puntos recomendatorios, tercero y cuarto, se puede concluir que han sido atendidos satisfactoriamente, tanto a nivel federal como en algunas entidades federativas, puesto que se detectaron diversas políticas y programas que cubren las propuestas generales manifestadas en ellos. Dichas recomendaciones planteaban que, la Secretaría de Educación Pública debería elaborar lineamientos para establecer que la educación transmite los valores de la democracia, la convivencia social y los derechos humanos, comprendiendo las diferencias entre los individuos, particularmente las referidas a las creencias religiosas y, por otro, desarrollar lineamientos, complementarios a los planes de estudio, para inculcar la tolerancia y el respeto por la diferencia. En términos generales, estos puntos buscaban, entonces, que se desarrollaran políticas públicas que promovieran los valores antes mencionados, los cuales han sido identificados en la actual política educativa y en diversos programas realizados en las últimas gestiones administrativas.

En ese sentido, la SEP, particularmente la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, plantea que los temas propuestos por los citados puntos recomendatorios estarían cubiertos a partir de los currículos de los planes y programas de estudio de educación básica en donde se han incorporado contenidos que favorecen el respeto a la diversidad de formas de ser, pensar o vivir y se cuestiona cualquier tipo de discriminación por motivos culturales, sociales, económicos, religiosos o políticos, entre otros. Por tanto, esa información haría posible que la comunidad escolar cuestionara cualquier actitud, de alguna persona o grupo, que atentara contra los derechos fundamentales de las alumnas o alumnos, en el caso particular, del derecho de la libertad de creencia. Es decir, que los contenidos del propio currículo de la educación básica actual serían el aspecto que, de acuerdo con la SEP, favorecerían el respeto de la diversidad y los derechos de las personas.

Asimismo, esa Secretaría informó que ha venido desarrollando algunas acciones de formación y actualización para su personal docente en las que se abordan diversos temas como derechos humanos, educación para la paz y convivencia escolar pacífica, ámbitos que aportarían al desarrollo del respeto, la tolerancia, la convivencia y otros principios que deberían ser tratados en la comunidad escolar.

⁴⁹ Este hallazgo también es relevante desde una perspectiva metodológica en la medida en que da cuenta de la importancia de no señarse exclusivamente al rastreo de la “respuesta formal” por parte de las autoridades responsables y, en cambio, de triangular diferentes fuentes de información con el fin de dar con el paradero de la evidencia necesaria para confirmar si un punto recomendatorio fue atendido satisfactoriamente.

En el marco de la Reforma Educativa,⁵⁰ también se detecta que la propuesta del nuevo modelo contiene la formación en equidad e inclusión como ejes transversales y principios básicos para conducir el sistema formativo para que todas y todos los estudiantes, sin importar su género, religión, discapacidad, origen étnico, cultural, o cualquier otra condición, tengan una educación de calidad y desarrollen su máximo potencial, ámbitos que a su vez estarían abordando los temas propuestos por las recomendaciones del IP en estudio.

Además, como ya se mencionó, el currículo de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) incorpora la formación en áreas de desarrollo personal y social, en donde se tratarían particularmente los temas de convivencia, integración, respeto a la diferencia y no discriminación. Particularmente, la asignatura de Formación Cívica y Ética busca lograr aprendizajes clave, orientados a formalizar saberes vinculados con el desarrollo de una ética sustentada en la dignidad y los derechos humanos y a la construcción de una ciudadanía democrática, con el propósito de que los alumnos tomen conciencia sobre los principios y valores que orientan sus acciones; conformen su juicio crítico a partir del análisis, la deliberación, la formación de criterios y la fijación de posturas que consoliden sus valores; asuman y promuevan una cultura de paz y ante situaciones de injusticia participen en la construcción de entornos inclusivos, respetuosos, justos y tolerantes, en los que los conflictos se solucionen de forma pacífica y en apego a los derechos humanos; participen en las decisiones y acciones para modificar su entorno en favor del bienestar colectivo y en defensa de la dignidad humana.⁵¹

Otro programa desarrollado por la Secretaría de Educación Pública que atiende esos temas es el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), el cual tiene por objetivo *“favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia armónica y pacífica, que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar en Escuelas Públicas de Educación Básica, propiciando condiciones para mejorar el aprovechamientos escolar”* (SEP 2017). El Programa cuenta con los siguientes tipos de apoyos para la comunidad escolar: 1) Materiales educativos, impresos y audiovisuales, dirigidos a estudiantes, personal docente, madres, padres, tutores, personal directivo y de supervisión escolar. 2) Recursos financieros destinados a la producción y distribución de los materiales educativos y a acciones de difusión de la convivencia sana y pacífica, capacitación al personal docente, así como para asesoría, acompañamiento y evaluaciones. A través del programa se pretende promover el desarrollo de habilidades sociales y emocionales, trabajo colaborativo, y la autoeficacia de las alumnas y alumnos con el resto de la comunidad escolar

⁵⁰ La Reforma Educativa fue una Reforma Constitucional llevada a cabo en febrero de 2013 junto a tres leyes secundarias promulgadas en el mes septiembre de ese año. Según el Resumen Ejecutivo de la Reforma Educativa, “la reforma constitucional en materia educativa dota al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y fortalezcan la equidad. Asegura la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria; la creación de un servicio profesional docente; el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación —INEE—, como máxima autoridad en materia de evaluación. La reforma constitucional da pauta para la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y a reformas a la Ley General de Educación y a la Ley de Coordinación Fiscal.” (“Resumen Ejecutivo de la Reforma Educativa”, Gobierno de la República, s/f: 3).

⁵¹ Información entregada por la Dirección General de Desarrollo Curricular de la Secretaría de Educación Pública.

para fortalecer la convivencia armónica e inclusiva, aspectos que tendrían como premisas el respeto a la diferencia y la diversidad, así como la tolerancia y la relación pacífica entre pares y desde la propia comunidad escolar. Por tanto, el PNCE sería una de las principales medidas que daría cumplimiento a la tercera recomendación en cuanto a la concientización y tratamiento de los valores de la democracia, la convivencia social y los derechos humanos, así como a la comprensión de las diferencias entre las personas.

Otra información entregada por la Secretaría de Educación Pública es que, a partir de 2014, se está implementando el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) el cual tiene una cobertura nacional, ejecutándose bajo distintos componentes, según el nivel educativo, ya sea para la de Educación Básica, Media Superior o Superior. Así por ejemplo, en el caso de Educación Básica, el PIEE otorga apoyos técnicos y financieros a las instituciones públicas de las entidades federativas que atienden población en contexto de vulnerabilidad: personas con discapacidad, población indígena y migrante, con el objetivo de contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa. Los apoyos técnicos se centran en la asesoría y el acompañamiento técnico, mientras que los apoyos financieros son subsidios para el fortalecimiento y equipamiento de los servicios educativos. Si bien este Programa no atiende de manera directa el tema de la diversidad religiosa, sí interviene y aborda contenidos de inclusión, convivencia y respeto a la diferencia, por lo que de alguna manera, contribuiría a estas dos recomendaciones del IP analizado, puesto que desde el enfoque de inclusión, propone atender a la diversidad y contribuir a una educación de calidad con equidad, desde los servicios de educación especial, lo que implica garantizar el acceso, la permanencia, la participación y el aprendizaje de todas las y los alumnos, con especial énfasis en quienes están excluidos (as) o en riesgo de estarlo.

En este sentido, y en el marco de la educación inclusiva, durante los años de operación del PIEE se han llevado a cabo las siguientes acciones:⁵² proyectos locales; actividades académicas: talleres, seminarios, diplomados, cursos, encuentros, conferencias, reuniones de trabajo, congresos, seguimiento y asesoría; la adquisición de equipamiento y de material educativo de apoyo de acuerdo con las necesidades e intereses del alumnado, así como la conformación y operación de las redes de padres de familia, para favorecer la inclusión y equidad en las comunidades escolares. Con estas acciones, según lo señala la SEP, se ha contribuido, entre otras cosas, a promover entre los integrantes de las comunidades escolares el respeto a la diferencia para que la diversidad sea valorada y apreciada; el reconocimiento de que todas las niñas, niños y adolescentes tienen los mismos derechos, sin discriminación alguna; para lo cual se ha buscado la eliminación de las barreras arquitectónicas, sociales y/o culturales que limitan su participación o aprendizaje.

Además de las respuestas emitidas por la SEP, autoridad a la que el Instrumento de Posicionamiento dirigió sus recomendaciones, se puede identificar la presencia de algunas políticas públicas desarrolladas por otras dependencias de la Federación, y que aportarían al cumplimiento de los últimos dos puntos recomendatorios referidos al trabajo de promoción de valores

⁵² Información entregada por la Dirección General de Desarrollo Curricular de la Secretaría de Educación Pública.

democráticos de convivencia, tolerancia e inclusión, así como respeto a la diversidad y a la no discriminación por diversos motivos, incluyendo el religioso.

Al respecto, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) informa haber desarrollado diversas actividades enfocadas en estos temas, entre ellas se pueden destacar las siguientes:

- a) El 30 de marzo de 2016 se realizó la Primera Reunión del Grupo de Diversidad Religiosa con el tema “Discriminación religiosa en el ámbito educativo”, que contó con la presencia de funcionarios de la Dirección General de Educación Indígena de la Subsecretaría de Educación Básica y nueve representantes de iglesias en México. Entre los resultados obtenidos destacan: 1. Las Iglesias y Comunidades Religiosas expusieron sus inquietudes sobre la discriminación religiosa en el ámbito educativo; 2. Se planteó la viabilidad de respetar ciertas fiestas religiosas de las minorías (musulmanes), así como realizar murales sobre diversidad religiosa para las escuelas (anglicanos) y campañas de derechos humanos con pequeños spots; 3. Se acordó realizar un “Foro sobre Diversidad Religiosa y Educación” para visibilizar el tema y para que sirva de lanzamiento de la campaña sobre tolerancia religiosa en el ámbito educativo.
- b) Durante 2017, además, se distribuyó el libro de texto *“Kipatla, cuentos para tratarnos igual”*, en coordinación con el Consejo Nacional de Fomento Educativo, en las bibliotecas de 3o., 4o. y 5o. grados de las escuelas primaria públicas. Dentro de dicha colección se cuenta con el título *“Frisco con F de fuego”* que aborda la discriminación religiosa. Además, se transmitió en las televisoras y radios locales las series *“Kipatla, para tratarnos igual”*, primera y segunda temporada, en la cual en el capítulo diez de la primera temporada, también titulado *“Frisco, con F de fuego”*, se abordó la temática de la discriminación por razón de religión. Se cuenta, además, con la serie *“Nosotros los Otros”*, cuyo episodio cuatro abordó el tema de la diversidad religiosa en México. Ambos programas tocan el tema de la discriminación en el ámbito escolar por razón de diversidad de creencias.
- c) En 2017 CONAPRED participó en el Encuentro de Análisis y Construcción Colectiva: “Desafío del Contexto Actual para la Articulación de una Agenda Socio-Eclesial Común”. El Encuentro tuvo como objetivos analizar de una manera sistemática los temas y situaciones relacionadas con el bien común y los derechos humanos, así como generar una puesta en común del análisis y la construcción de una agenda de trabajo.
- d) En junio de 2017, el CONAPRED fungió como anfitrión en la presentación de la “Encuesta Nacional sobre Creencias y Prácticas Religiosas en México”, realizada por la “Red de Investigadores del Fenómeno Religioso en México” (RIFREM), coordinada por el Colegio de la Frontera Norte, el Colegio de Jalisco y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente. El objetivo del estudio fue conocer las creencias y prácticas religiosas de las y los mexicanos, incluyendo las distintas regiones del país y las principales religiones. Los resultados se presentan en cinco secciones: cambio de religión, identificación y grados de compromiso, prácticas religiosas, creencias trascendentales y percepciones sobre las relaciones iglesias-Estado. La encuesta

constituye una fuente primaria para realizar un análisis más profundo sobre el tema, y servirá como insumos para la toma de decisiones.

- e) Asimismo, CONAPRED da seguimiento al grupo plural “Religiones por la no discriminación” para fomentar la igualdad de oportunidades y de trato a favor de personas que se encuentren en territorio nacional. En este caso, además, se brinda asesoría para atender casos de discriminación religiosa.
- f) CONAPRED también coordina el “Grupo Religiones por la Inclusión y la no Discriminación”, el cual tiene reuniones trimestrales realizadas en las instalaciones del Consejo. En ellas participan representantes de las Iglesias Católica, Anglicana, Luterana, Luz del Mundo, Comunidad Judía, Comunidad Bahai y el colectivo Iglesias por la Paz. Los temas que se abordan son el respeto a la diversidad religiosa, la atención de algunos casos en particular presentados ante el Consejo y la agenda de “Diez días por la Paz” que organiza el colectivo.
- g) Se elaboró el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIND), en el que se establece una estrategia y cinco líneas de acción dirigidas a la diversidad religiosa.

Todas estas acciones dan cuenta de la atención que la Federación, desde diversas dependencias, le ha dado al tema de la no discriminación por motivos religiosos y los avances que se han alcanzado en cuanto a la integración y promoción de la convivencia en los diversos ámbitos, incluyendo el educativo.

Los puntos recomendatorios emitidos por este IP no sólo iban dirigidos a la Secretaría de Educación Pública Federal sino también a las Secretarías de Educación Pública estatales, a modo de influir también en el trabajo que ellas realizan en cuanto a la convivencia escolar en sus unidades educativas.

Al respecto se puede agregar que en la mayoría de las respuestas emitidas formalmente por las autoridades responsables en materia educativa de las entidades federativas consultadas dan cuenta del conocimiento del Instrumento de Posicionamiento aquí analizado (a excepción de Chiapas, Guerrero y algunas áreas de la Secretaría de Educación de Durango y Baja California Sur). No obstante, señalaron que no conocen ni cuentan con algún protocolo particular para atender los casos de alumnas y alumnos Testigos de Jehová que son excluidos o castigados por no participar en las ceremonias cívicas de honores a los símbolos patrios y, ante la presencia de algún caso de este tipo, indicaron que responderían en apego a lo establecido por la normatividad vigente con relación a los derechos humanos, el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes, así como a principios rectores de la normatividad estatal de inclusión y no discriminación, tal y como se incluye en el IP.

Asimismo, la mayoría de las Secretarías de Educación Estatales que respondieron las consultas realizadas señalaron promover que sus planteles educativos actúen con respeto y tolerancia a todos los alumnos que profesan diversas religiones. Las escuelas se organizan bajo los principios de *Inclusión, Equidad y No Discriminación* aplicando, generalmente, el sustento normativo

analizado y presentado en la Recomendación General aquí analizada que, en términos generales, especifica que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley General de Educación destacan el derecho de todo individuo a recibir educación y la garantía de que la que imparta el Estado, respete la libertad de creencias, debiendo ser laica y, por lo tanto, manteniéndose por completo ajena a cualquier doctrina religiosa. Asimismo, las dependencias educativas de las entidades federativas plantean que, con base en lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula el derecho a la libertad de creencia religiosas, se establece que por ministerio de ley, en el interior de los centros educativos se garantice que los educandos que profesan una religión puedan actuar de acuerdo con lo que ordena el credo que profesan y, por ende, las consecuencias jurídicas de la normativa invocada surten efectos instantáneamente, sin que exista la obligación de emitir un documento complementario.

Algunas entidades federativas también indicaron que cuentan con algún tipo de normativa o documento que orientaría, en términos generales, el actuar de los establecimientos educativos en materia de convivencia, integración y no violencia. Ello, de alguna manera, incidiría en los aspectos de no discriminación. Las autoridades que mencionaron esta documentación son las siguientes: Campeche (“Disposiciones Generales para el Buen Funcionamiento de los Centros Escolares de Educación Básica”), Guanajuato (“Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar para el Estado y Municipios”), Nuevo León (“Reglamento de Disciplina Escolar”), Puebla (“Manual de Convivencia Escolar”), Quintana Roo (“Manual de Convivencia Escolar”) y Veracruz (Carpeta de Información Jurídica para la Atención de Quejas o Denuncias por Violencia, Maltrato, Acoso Escolar y Abuso Sexual Infantil).

Por otro lado, las Secretarías estatales niegan haber recibido casos de quejas por motivos de discriminación a niñas, niños o adolescentes Testigos de Jehová con motivo de no haber participado de los actos cívicos de honores a la bandera en las escuelas, a excepción del estado de Michoacán que manifiesta que, desde 2002 a la fecha se han recibido diez quejas de las diferentes visitadurías (Morelia, Zamora, Uruapan, Lázaro Cárdenas, Zitácuaro y Apatzingán) pertenecientes a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, por padres de familia “Testigos de Jehová”. De ellas, nueve fueron resueltas dentro del procedimiento de queja por conciliación de las partes y para una se emitió una Recomendación por discriminación de alumnos “Testigos de Jehová” del nivel primaria del municipio de Peribán de Ramos, a la cual se le dio cumplimiento de conformidad con la Recomendación General aquí analizada.

Respecto de los puntos recomendatorios tres y cuatro, se ha identificado la realización de acciones específicas en materia de convivencia escolar en gran parte de las entidades federativas,⁵³ las cuales, en términos generales, buscan promover la no discriminación, si bien

⁵³ Sólo 13 de las entidades federativas respondieron realizar algo específico sobre el punto consultado. Sin embargo, en la búsqueda por otras vías de información, se visualiza que todas las entidades federativas incorporan dichas recomendaciones, ya sea por aplicar programas y recomendaciones de la Federación, como por diseños y acciones particulares.

no particularmente en el tema religioso, sí puede considerarse que, en su generalidad, contribuyen a atender el respeto y la tolerancia en el interior de las comunidades educativas.

En Baja California Sur no se cuenta con proyecto o programa para promover la discriminación y respeto a las diversas doctrinas y religiones. Sin embargo, en las escuelas se ha hecho conciencia con el alumnado para tener tolerancia y respeto hacia sus compañeros que profesan la doctrina a través de talleres. Asimismo, se realizan pláticas con los padres de familia para generar valores y un ambiente de respeto cuando se llevan a cabo los honores a los símbolos patrios. Además, en las diversas Asignaturas de Formación Cívica y Ética se elaboran proyectos y se discuten los temas de no discriminación por motivos religiosos.

En los Programas Oficiales de la Secretaría de Educación de Campeche se integran aprendizajes esperados en temas de prevención de la discriminación, que se desarrollan a través de diversas actividades durante las clases, a saber: en el nivel de primaria, en la materia de Cívica y Ética se aborda el tema de diversidad cultural, la equidad y no discriminación; y en el nivel de secundaria, en la misma materia se abordan los temas de desarrollo integral, no discriminación, ni exclusión y los beneficios de la convivencia escolar y la tolerancia.

En el caso de Colima, por ejemplo, aunque las autoridades han respondido que no cuentan con un programa particular para el tema de respeto a la diversidad religiosa, es posible identificar un Programa Estatal denominado “Comunidades Ciudadanas” en las cuales se promueve la convivencia sana y pacífica.

A su vez, en Chiapas se trabaja con los documentos denominados “Paso a Paso” que son un *dossier* de documentos que constituyen una herramienta de apoyo a pláticas, conferencias, talleres y cursos que han sido cuidadosamente diseñados con base en la experiencia y vivencia de expertos y expertas en los temas y está sustentada en los ordenamientos jurídicos internacionales, nacionales y locales. Es un documento práctico orientado a prevenir la violencia de género, en el noviazgo, derechos de las mujeres y salud sexual y reproductiva, que abonara para enriquecer el aprendizaje y la mejor comprensión de la aplicación de las políticas de igualdad, inclusión y sana convivencia.

En Hidalgo, si bien no se cuenta con un programa que atienda las acciones de convivencia escolar y no discriminación por motivos religiosos, sí cuenta con el “Marco Local de Convivencia Escolar”, donde se reconocen los Derechos Humanos de las Personas por el simple hecho de serlo, y trata de valorar y respetar la diversidad de los actores de un sistema Educativo, eliminando las prácticas discriminatorias y exclusión social, promoviendo la buena convivencia y participación en apego a los principios democráticos. Asimismo, la autoridad educativa cumple las disposiciones que marcan las diferentes leyes estatales aplicables a estos casos como son: la Ley de Protección de Datos Personales, en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Hidalgo; la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Hidalgo, y la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

En esta misma línea, Quintana Roo cuenta con un “Marco de Convivencia Escolar” que fomenta la sana convivencia, la no discriminación en general, el respeto, la empatía, la igualdad y la tolerancia, con base en lo que dispone la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley General de Educación, que plantea: *“que el artículo 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, señala que las autoridades de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma, para lo cual deberá: X; fomentar la convivencia escolar armónica; XVII.- administra la disciplina escolar de modo compatible con la dignidad humana, impidiendo la imposición de medidas disciplinarias que no estén previamente establecidas, sean contrarias a la dignidad humana o atenten contra la vida o la integridad física o mental de niñas, niños o adolescentes”*.

En el estado de Guanajuato tampoco se cuenta con un protocolo particular para el caso analizado en el IP. Sin embargo, sí se cuenta con la “Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar para el Estado y Municipios”, en la que en su artículo 25 se hace referencia a la violencia escolar de tipo exclusión. Así, por ejemplo, para esa normativa, si en algún centro educativo se detectara que algún personal, administrativo, docente o directivo, cometió una violación a los derechos humanos de algún educando, al segregarlo o sancionarlo por motivo religioso, se incurriría en el tipo de violencia escolar por exclusión y se aplicarían los protocolos previstos en dicha Ley y su reglamento. También se identifica que las escuelas estatales de educación básica cuentan con un programa educativo que, a nivel primaria, integra en su plan curricular la materia de formación cívica y ética, donde se tratan temas de derechos humanos, derechos de niñas, niños y adolescentes, convivencia, solución pacífica de conflictos, cultura de la legalidad, no discriminación, entre otros. Además, se ha capacitado al personal docente y administrativo en diversos tópicos vinculados al respeto de los derechos humanos para evitar la discriminación, distinción y/o señalamientos, además de buscar abordar transversalmente los temas de cultura de paz y convivencia, a partir de la creación de una “Red Estatal para la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar”, integrada por el Gobierno del Estado de Guanajuato, los respectivos Órganos municipales y los Organismos Escolares de la entidad.

Asimismo, en Nuevo León no se cuenta con programas específicos, aunque sí con el “Reglamento de Disciplina Escolar” que tiene por objeto normar, promover y generar ambientes escolares que propicien la convivencia pacífica de los diversos integrantes de la comunidad escolar que se debe observar en el desarrollo del aprendizaje, en un marco normativo de respeto mutuo entre los distintos actores que conforman la comunidad educativa, dentro y al exterior de los planteles educativos. Además de lo anterior, la Coordinación de Seguridad Escolar cuenta con el manual y protocolos de seguridad escolar dirigido a docentes, directivos, personal administrativo, padres de familia y alumnos, en el cual se establece el protocolo en caso de violencia o acoso escolar, el cual tiene elementos que podría ponerse en práctica en caso de ocurrencia de alguna sanción o acto discriminatorio de alguna alumna o alumno por motivo religioso.

Por otro lado, la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla cuenta con el “Manual de Convivencia Escolar en Educación Básica”, el cual es de observancia general para todas las

instituciones educativas. Dicho Manual fue diseñado como un instrumento normativo que mejora la seguridad en las escuelas; dentro de sus objetivos específicos está el de garantizar un trato equitativo y sin discriminación, para contribuir a la formación de valores y modelos de comportamiento socialmente esperados. En este sentido, aquí se establece que las y los alumnos tienen derecho de acudir a la escuela y a recibir educación pública gratuita e inclusiva sin condicionamiento alguno así como a estar en un ambiente de aprendizaje sano, seguro y tolerante, libre de discriminación, acoso, malos tratos, violencia, adicciones y sectarismo. Asimismo, se cuenta con la “Estrategia Transversal de Civismo y Ciudadanía Puebla Convive” implementada por el Gobierno del Estado de Puebla, por el que se pretende que las alumnas y los alumnos aprendan a convivir en tolerancia y productivamente con familiares, vecinos y habitantes de la comunidad en general, a fin de promover y practicar los valores comunes.

El estado de Yucatán es otro caso en el que se identifica que, a pesar de no contar con un protocolo específico sobre discriminación religiosa en el interior de las escuelas, sí se menciona el “Protocolo de Actuación para la Prevención, Detección y Actuación en casos de Acoso y Maltrato Escolar”, por lo que algunas medidas de exclusión o expulsión de plantel educativo por motivos de índole religioso, puede ser considerada una causa de maltrato. Asimismo, en la entidad se dispone de un documento normativo denominado “Lineamientos Generales para el Establecimiento de Ambientes de Convivencia Escolar Democrática, Inclusiva y Pacífica” que atiende los temas planteados en la Recomendación General, mientras que el Departamento de Derechos Humanos y Prevención a la Violencia Escolar de la Dirección Jurídica del Estado y el Departamento de Desarrollo Humano de la Coordinación General de Programas Estratégicos, realizan actividades de promoción de diversos programas como el de “Escudo Escolar”, con el fin de fortalecer los valores personales, familiares y sociales para la sana convivencia.

En conclusión, en cuanto a la información correspondiente a las entidades federativas, se observa la implementación de acciones que indirectamente darían cumplimiento a los últimos dos puntos recomendatorios del IP, pues buscan transmitir a los alumnos los valores de la democracia, la convivencia social y los derechos humanos.

2) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 8/2004 SOBRE EL CASO DE LA DISCRIMINACIÓN EN LAS ESCUELAS A [PERSONAS] MENORES DE EDAD PORTADORES[AS] DE VIH O QUE PADECEN SIDA

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

En lo referente a esta Recomendación General, las respuestas de las autoridades han sido diversas.

Respecto del primer punto recomendatorio, relacionado con girar instrucciones para que las autoridades educativas prescindan de prácticas excluyentes hacia alumnas y alumnos portadoras(es) de VIH/SIDA, garantizando así su derecho a la educación, no se ha encontrado evidencia acerca de su cumplimiento. Es decir, ni a partir de las respuestas emanadas

directamente de la SEP, ni a través de otros mecanismos de recolección de información, se ha detectado la emisión de alguna instrucción específica. En ese sentido, para esta primera recomendación, hasta el momento, no se cuenta con información que manifieste la atención de dicha medida por parte de la autoridad correspondiente, tanto a nivel federal como de las entidades federativas.

En el caso del segundo punto, consistente en girar instrucciones para que las autoridades educativas mantengan la confidencialidad respecto de la salud de las niñas, niños y adolescentes portadores de VIH/SIDA, tampoco se ha encontrado evidencia alguna de su cumplimiento por ninguna de las vías utilizadas para la recolección de información. Lo que sí han respondido varias autoridades de las entidades federativas es que el cumplimiento de dicha recomendación la realizan a partir, exclusivamente, de la normatividad estatal y federal que salvaguardaría dicho derecho. Ello evidencia el “uso” del apego a la legalidad que utilizan, a veces, las autoridades responsables para deshacerse del problema de llevar a cabo una recomendación específica. En este caso, dado que la ley protege la confiabilidad de datos personales de las personas, a decir de la autoridad, eso es motivo suficiente para que en la práctica no se incurra en dicha violación: *“no se necesita girar ninguna instrucción porque la ley así lo mandata y en nuestros estados la ley simplemente se cumple”*, parecerían ser las respuestas más comunes de las autoridades estatales ante la falta de evidencia del cumplimiento del punto recomendatorio.

La tercera recomendación, en cambio, ha sido atendido satisfactoriamente, tanto a nivel federal como en algunas entidades federativas del país. Ésta proponía que se implementasen programas de capacitación e información para personas servidoras públicas del sistema educativo respecto de la problemática, para evitar prácticas discriminatorias y violatorias de derechos hacia niñas, niños y adolescentes. En este caso, se detectó que la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública, desde 2008, desarrolla programas de formación continua en la materia, dirigidos al personal educativo en coordinación con la autoridad educativa local en cada entidad federativa. En ese sentido, como parte de las acciones de formación y actualización del personal docente, la SEP presenta una oferta académica que aborda temas reconocidos como socialmente relevantes y pertinentes, aplicados desde una perspectiva transversal pedagógica, tales como: derechos humanos, educación para la paz, convivencia escolar pacífica, igualdad de género, educación integral para la sexualidad y educación intercultural y bilingüe. Además de lo anterior, también se pudo detectar que la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) de la Secretaría de Educación Pública, también desde 2008, lleva a cabo acciones de diseño de infografías para docentes y alumnos de las Escuelas Normales acerca de los temas de salud, prevención de la violencia y educación sexual, con el propósito de sensibilizar a las y los futuros docentes. Además, esa misma Dirección ha manifestado, explícitamente, su compromiso para realizar campañas de difusión dirigidas a estudiantes de la Escuelas Normales, con el fin de sensibilizar y concientizar sobre la garantía, respeto y protección de los derechos de las personas portadoras de VIH/SIDA, así como las diversas formas de prevención para cumplir con la Recomendación General.

Sobre el cuarto punto recomendatorio, consistente en realizar campañas pedagógicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes, con el propósito de informar y difundir el respeto a los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA, las acciones mencionadas en el párrafo anterior, realizadas por la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) de la Secretaría de Educación Pública, así como su compromiso explícito para realizar campañas de sensibilización y concientización dirigidas tanto a docentes como a alumnos y alumnas, también irían encausadas en su cumplimiento.

A partir de la información disponible se podría afirmar que, al menos a nivel federal, fueron cumplidos o atendidos dos de los cuatro puntos recomendatorios contenidos en el Instrumento de Posicionamiento, relativos a informar y prevenir la repetición de prácticas discriminatorias contra niñas y niños portadores de VIH/SIDA en centros educativos. Paradójicamente, la autoridad responsable (Secretaría de Educación Pública) ha respondido a la Recomendación General en aquellas iniciativas más difíciles de implementar, mientras que ha dejado de lado las relacionadas con procedimientos administrativos más simples, como la acción directa y explícita de girar instrucciones a las autoridades de los centros educativos.

Además de las acciones emprendidas por la Secretaría de Educación Pública habría que mencionar que, en 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) elaboró y publicó un cuadernillo titulado “Las niñas y los niños conocemos el VIH/SIDA y los derechos humanos” para que se utilizara como material didáctico con el fin de sensibilizar a niñas y niños sobre la enfermedad del VIH/SIDA, informar sobre los derechos que poseen y enfatizar que, dada su condición, nadie puede discriminarlos y mucho menos violentarlos.

Una de las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo Federal para la atención de niñas y niños portadores de VIH/SIDA fue la adhesión del Estado mexicano a la campaña “Únete por la niñez únete con la juventud, únete para vencer al SIDA”. Dicha campaña se lanzó el 11 de noviembre de 2005, en El Salvador, por UNICEF en alianza con ONUSIDA, con el fin de abordar el impacto devastador del VIH/SIDA en niñas, niños y adolescentes. La campaña alentó a todos los sectores de la sociedad a anteponer a niñas, niños y adolescentes en su respuesta a la epidemia del VIH/SIDA, para asegurar que la infancia sea visible a nivel comunitario, social, institucional, nacional y mundial, con respecto a esos padecimientos. “Únete por la niñez” se enfocó en trabajar cuatro áreas prioritarias: prevención de la infección entre adolescentes; prevención de la transmisión materno-infantil; proporcionar tratamiento pediátrico; protección, cuidado y apoyo a las niñas y niños afectados por el VIH/SIDA.

Otras de las acciones relacionadas con esta problemática son las que lleva a cabo el Sistema Nacional de Salud, pieza central en la atención médica que se brinda a personas que viven con VIH/SIDA. Durante las últimas décadas, diversas instituciones de salud como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro Nacional para la prevención del VIH/SIDA (CENSIDA), el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR), el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia

(CENSIA), así como el Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa Reyes (INPer), han realizado acciones para prevenir y atender el VIH/SIDA en niñas, niños y adolescentes.

Ahora bien, las recomendaciones del Instrumento no sólo iban dirigidas a las autoridades educativas del Gobierno Federal sino también a cada una de las Secretarías de Educación Pública estatales. Al respecto, se han detectado las acciones que se describen a continuación.

En el caso de Guanajuato, se cuenta con un marco normativo explícito que garantiza y protege los derechos de las personas portadoras de VIH/SIDA y, particularmente, en lo que refiere a niñas, niños y adolescentes, también se cuenta con un “Reglamento Escolar para una Convivencia en la Paz del Estado de Guanajuato” que, en sus artículos 31 y 33, enlista los derechos de niñas y niños escolares, incluyendo los derechos de que gozan quienes padecen alguna enfermedad o padecimiento inmunocomprometido,⁵⁴ como VIH/SIDA.

Por su parte, en el estado de Puebla se ha emitido una circular dirigida a todas las personas servidoras públicas de la Secretaría de Educación de la entidad respecto del “Programa de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres”, fundamentado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Además, cuenta con un “Manual para la Convivencia Escolar en la Educación Básica” desde 1990,⁵⁵ en el cual se enuncia la “Carta de Derechos y Deberes de alumnas y alumnos de Educación Básica del Estado de Puebla”, así como la conducta esperada por parte del personal docente. Las autoridades de dicha entidad también mencionan a las denominadas “Brigadas Escolares”, que tienen como objetivo denunciar ante las autoridades pertinentes los hechos de violencia física y/o verbal así como cualquier tipo de abuso, emocional, físico y sexual.

En el estado de Jalisco, la Secretaría de Educación ha realizado programas de capacitación dirigidos al personal docente y autoridades educativas sobre la atención que se debe brindar a niñas y niños escolares en situación de vulnerabilidad, incluyendo el caso de quienes viven con VIH/SIDA. A su vez, se ha implementado el programa intersectorial “Suma por la Paz” para la prevención, atención y disminución de la violencia escolar en el cual participan la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Fiscalía General del Estado, el Sistema estatal DIF, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social de Jalisco, el Instituto Jalisciense de la Juventud, el Instituto Jalisciense de las Mujeres, organizaciones de la sociedad civil, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco y Universidades Públicas y Privadas de Jalisco, para fortalecer y dotar a las escuelas de los niveles de educación básica, de elementos y servicios para la prevención, atención y disminución de la violencia escolar. Desde esta secretaría informan que mantienen constantemente informados al alumnado y padres de familia de educación básica a través de programas como “Escuela para Padres” y “Escuela y Salud”, relacionados con el respeto

⁵⁴ El paciente inmunocomprometido presenta alteraciones en uno o más mecanismos de defensa, fenómeno que lo hace susceptible a infecciones oportunistas, a la vez que los tratamientos para atenuar dichas alteraciones, como las quimioterapias o los trasplantes, pueden disminuir sus defensas (Cuellar 2013).

⁵⁵ El Manual para la Convivencia Escolar en la Educación Básica fue modificado en 2014, incorporando el enfoque de derechos y la perspectiva de género.

a los derechos de padres, niñas y niños, que padecen enfermedades como el SIDA. Asimismo, en 2010, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco, firmaron un convenio de colaboración en materia de Educación Integral en Sexualidad, en respuesta a los compromisos adquiridos en el marco de la Declaración Ministerial “Prevenir con Educación”.⁵⁶

El estado de Sonora es el que habría presentado una mayor cantidad de acciones y mejores prácticas relacionadas con la problemática que describe el Instrumento de Posicionamiento. La Secretaría de Educación y Cultura del Estado ha respondido que se ha brindado el derecho a la educación a niñas, niños y adolescentes en dicha entidad, sin tener como requisito de ingreso un certificado médico. También se han implementado acciones preventivas con el fin de brindar información relacionada con los derechos de las niñas, niños y adolescentes, dirigidas a la totalidad del personal de Jefaturas de Sector y Supervisores Escolares, quienes a su vez, han compartido dicha información con directivos y docentes. De igual forma se han realizado campañas y conferencias informativas respecto de esta problemática bajo el título “Conferencias sobre el Principio de Igualdad y no discriminación en el ámbito educativo”. La Secretaría de Educación y Cultura se coordina con la Secretaría de Salud y las instituciones integrantes de ese sector para la promoción y difusión de los “Programas de Prevención y Atención de VIH y SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual”, dentro del “Programa de Salud Sexual y Reproductiva de las y los Adolescentes”. Ese programa ha permitido impartir capacitaciones a personal docente y alumnado en materia de derechos sexuales y reproductivos, cuidado de la salud sexual de las y los adolescentes, así como la prevención de infecciones de transmisión sexual, entre las cuales se aborda el tema de VIH con la finalidad de prevenir y atender a las personas portadoras del virus, apegándose a los convenios interinstitucionales de salud y respetando las políticas de cada institución de salud para sus protocolos de atención. Asimismo, mediante una circular, la Secretaría de Educación y Cultura ha informado a sus servidores(as) públicos(as) acerca del trato y la canalización de los casos que se presenten relacionados con la problemática, a través de la Coordinación General de Salud y Seguridad Escolar, enfatizando que vivir con VIH o con SIDA no puede ser considerado como causal para la negación de servicios de salud, despido laboral, expulsión de una escuela, desalojo de una vivienda o expulsión del país.

La Secretaría de Educación del Estado de Campeche informa que mantiene vínculos de información constante con el Sector Salud, perteneciendo al “Consejo Escolar para la Prevención del SIDA”; donde se llevan a cabo acuerdos para las acciones de concientización y prevención sobre la enfermedad.

En Morelos, el Congreso del Estado ha exhortado a la Secretaría de Salud, Servicios de Salud y Educación para que hagan campañas de prevención, además de existir un Consejo Estatal para

⁵⁶ La Declaración Ministerial “Prevenir con Educación” se aprobó en la Primera Reunión de Ministros de Salud y Educación para Detener el VIH en Latinoamérica y el Caribe, llevada a cabo en la Ciudad de México en 2008, y contó con la presencia de 30 Ministerios de Salud y 26 Ministerios de Educación, quienes se comprometieron en posicionar la prevención como política central para hacer frente al VIH y al SIDA.

<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/declaracion-prevenir-educacion-espanol.pdf>.

la Prevención y Control del VIH/SIDA coordinado por la Secretaría de Salud, y donde participa la Secretaría de Educación.

En Nuevo León, la Subsecretaría de Educación Pública informó que han realizado campañas pedagógicas de información a niñas, niños y adolescentes para difundir respeto a personas con SIDA, así como informar a los adolescentes, padres de familia y profesores sobre la prevención del virus.

La Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas informa que han girado instrucciones para que las autoridades educativas guarden confidencialidad respecto de la condición de salud de [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA, así como brindar apoyo necesario para que puedan continuar estudios y participar de las actividades escolares.

Por su parte, la Subsecretaría de Educación Básica de Hidalgo informa que como parte de las estrategias para la prevención del VIH, se crea la red interinstitucional para la detección y atención del VIH/SIDA a través del Comité Estatal para la Prevención y Control del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (ahora Consejo), el cual tiene como propósito organizar y analizar todas aquellas acciones que realiza cada una de las instituciones que conforman la red, encaminadas a la reducción del daño y a la detección oportuna del VIH/SIDA, así como sensibilizar a todas y todos estos actores y a la población en general sobre las implicaciones de este padecimiento.

Además de la localización e identificación de estas acciones específicas de las autoridades a las recomendaciones emitidas en el Instrumento de Posicionamiento, se considera oportuno mencionar algunas respuestas enviadas de manera directa y formal por parte de la Secretaría de Educación Pública.

La Dirección General de Recursos Humanos y Organización (DGRHyO) de la SEP informó que no se han realizado acciones derivadas de la Recomendación General, dado que no está en sus atribuciones. Sin embargo, señaló que en los procesos de ingreso del personal a puestos vacantes, de cualquier nivel jerárquico, no se solicita a ninguna persona candidata estudios de VIH/SIDA.

La Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica (DGFCADPMEB) reconoció no localizar dentro de sus archivos documento alguno que corresponda o contenga información acerca de la Recomendación General en cuestión.

Por su parte, la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) señaló no haber recibido la Recomendación General y, en consecuencia, no haber realizado acciones directas para atender la problemática.

La Coordinación General de Delegaciones Federales de la Secretaría de Educación Pública (CGDFSEP), la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación (SPEC), la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE), la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC), la Oficialía Mayor (OM) y la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) manifestaron no haber encontrado ningún oficio o circular relacionado con la problemática ni haber recibido o conocer la Recomendación General.

3) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 21/2014 SOBRE LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y SANCIÓN DE CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL EN CONTRA DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS EN CENTROS EDUCATIVOS.

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

Las acciones realizadas por las diversas instituciones federales y estatales que dan respuestas a los puntos recomendatorios de este Instrumento se encuentran orientadas, en su mayoría, a la creación de políticas públicas integrales para combatir el problema de la violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en centros educativos.

Ello puede observarse tanto a nivel de directrices y mecanismos destinados a la prevención, sanción y formación en las temáticas de violencia sexual, como a nivel de acciones legislativas. Sin embargo, como se verá a lo largo de este análisis, en aspectos relacionados con la infraestructura adecuada de los centros educativos, así como con el cumplimiento de la legislación que norma sobre la violencia sexual, todavía se encuentran algunos pendientes.

A nivel federal, se observan algunas modificaciones relativas al marco jurídico en materia de sanción, prevención y atención de la violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes. Una acción importante han sido las reformas al Código Penal Federal que, desde 2012, intentan tipificar con más claridad, y apego a los derechos humanos, los delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual (Título Decimoquinto), especialmente aquellos relacionados con el hostigamiento, el abuso y el acoso sexual. Además, es importante mencionar que todas las entidades federativas del país han acompañado estos cambios en los respectivos códigos estatales. También puede considerarse positiva la reforma de 2017 a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF/01-Feb-2017) que prevé el Sistema Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, lo cual junto a los avances en términos de protección a la mujer, contempla la protección a los derechos de las niñas.

Ahora bien, tanto la Ley de Asistencia Social, reformada en 2014, como el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) contemplan no sólo situaciones de vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes sino particularmente la violencia sexual hacia este grupo de la población. A nivel federal, desde las últimas reformas al Código Penal, también se cuenta con el “Protocolo de Investigación

Ministerial, Pericial y Policial con Perspectiva de Género para la Violencia Sexual”, el cual tiene como objetivo central sentar las bases mínimas para la incorporación de la perspectiva de género en la procuración de justicia relacionada a la violencia sexual.

En el caso de las políticas públicas desarrolladas en esta materia, específicamente desde la Secretaría de Educación Pública (SEP), durante los últimos años se han venido publicando diversos materiales para atender el problema de la violencia sexual en los centros educativos, lo que estaría dando cumplimiento al punto recomendatorio referido a la elaboración de contenidos para dar atención, prevención, investigación, sanción y reparación de casos de violencia sexual. Así, en el año 2011, la SEP publicó el texto denominado “Educación de la sexualidad y prevención del abuso sexual infantil”, que tiene como objetivo abordar temas que pretenden fortalecer las competencias profesionales de los actores educativos que trabajan en centros escolares con niñas, niños y adolescentes, siendo a la vez un buen referente para madres, padres y personas interesadas en garantizar un sano desarrollo de la sexualidad infantil y adolescente. Paralelamente, el mismo equipo, trabajó y publicó el documento “Violencia sexual: Identificación y prevención del abuso sexual infantil” que tiene como fin evitar y prevenir las situación de abuso sexual hacia estas poblaciones. Para ello, el texto se plantea como propósito *“presentar, de acuerdo a una revisión bibliográfica y considerando el marco jurídico vigente para la República Mexicana, lo que es la violencia sexual, específicamente el abuso sexual infantil, las circunstancias, las consecuencias, los signos que pueden alertar sobre la presencia de éste y las estrategias de atención en el contexto escolar”* (SEP, 2011). Posteriormente, en 2016 la SEP, en conjunto con UNICEF, elaboraron el documento “Orientaciones para la prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica” que fue central para la posterior elaboración de protocolos en las entidades federativas. En este sentido cabe señalar que, en la actualidad, se encuentran disponibles, según la SEP, 31 Protocolos para la Prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las entidades federativas,⁵⁷ los cuales fueron elaborados con base en estas Orientaciones, estando pendiente de publicar solo el correspondiente al estado de Chihuahua.⁵⁸ Esto último da cuenta del cumplimiento de uno de los puntos recomendatorio dirigido a los gobiernos estatales que señala la existencia de mecanismos para atender de manera inmediata los casos de violencia sexual reportados dentro los centros educativos.

Dichos protocolos contemplan mecanismos y procedimientos de prevención, detección y actuación, tendientes a evitar, detener y disminuir el daño de los casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas. Cabe mencionar que para la aplicación de las Orientaciones, y posteriormente de los Protocolos, es necesaria la participación de los distintos agentes de la comunidad educativa y demás autoridades del sector, entre otros actores, que son piezas clave para su aplicación exitosa.

⁵⁷ Para conocer cada uno de los Protocolos pueden revisarse y descargarse en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/escuelalibredeacoso/documentos/protocolos?idiom=es>

⁵⁸ Esto, según la información disponible en la página del Gobierno Federal. Sin embargo, según las respuestas enviadas por las autoridades, el estado de Chihuahua reporta la existencia de este Protocolo y de un programa particular para atender esta problemática.

En lo que refiere a la educación media superior, a partir de 2015 se cuenta con el “Protocolo de Seguridad para los Centros Educativos Federales de Educación Media Superior” que representan el referente de reglas, conductas y acciones que se deben observar para prevenir, atender, gestionar y resolver las diferentes crisis en los centros escolares. De este modo, el Protocolo se plantea como objetivo empoderar, guiar y acompañar a las y los directores, docentes y alumnos de los planteles del tipo medio superior para prevenir y atender las situaciones que puedan poner en riesgo la integridad física, psicológica y social de la comunidad educativa, promoviendo un ambiente escolar positivo, respetando la seguridad, los derechos humanos y el interés superior de las y los alumnos. En este documento se propone la ruta de acción que se deben seguir ante diversos escenarios de riesgo y conflictividad, tanto para las y los docentes como para el propio alumnado, destacándose accidentes, posesión de armas, amenaza de bomba, suicidios en el plantel, violencia a algún alumna/o, entre otros (SEP 2015).

Respecto del punto recomendatorio sobre la capacitación de las y los trabajadores de los centros educativos para el trato con niñas, niños y adolescentes, cabe señalar que desde la Coordinación del Programa Nacional de Convivencia Escolar, se tiene conocimiento de haberse capacitado a representantes de las autoridades educativas locales a partir del documento de Orientaciones para la prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, antes señalado. A su vez, la Secretaría señala que ha impartido diversos cursos de capacitación al personal que labora en los centros educativos, a fin de identificar y erradicar cualquier caso de violencia sexual escolar, a partir de otorgar las herramientas necesarias y los conocimientos para que los diversos protocolos, orientaciones y otras normativas sean aplicadas ante dichas situaciones.

A su vez, en cuanto al punto recomendatorio referido a lineamientos de evaluación, ingreso y permanencia del personal docente para que las aptitudes y capacidades adecuadas para el trato con las niñas y los niños, la SEP creó el “Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes”, emitido para el ciclo escolar 2017 -2018, donde se señala que el personal docente asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión para el bienestar de sus alumnas y alumnos, el cual debe operar en todos los establecimientos educativos vigilados por la SEP a nivel nacional.

Por otra parte, se identifican algunas iniciativas desarrolladas por otras dependencias o áreas del nivel federal que aportan a atender el problema tratado por el Instrumento, y que estarían respondiendo a los puntos recomendatorios allí incluidos. Ejemplo de ello es la “Cartilla de Derechos de Víctimas de Violencia Sexual Infantil”, redactada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en el año 2016, que da cuenta del abordaje del punto recomendatorio que propone emitir directrices o guías que incluyan contenidos mínimos sobre las obligaciones de atención, prevención, investigación, sanción y reparación de casos de violencia sexual en centros escolares.

Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbana (SEDATU), desde 2015, puso en marcha la estrategia de intervención denominada “Un Cuarto Más”, también conocida como “Cuarto Rosa”, cuyo objetivo es construir una habitación adicional en las viviendas de

aquellas familias mexicanas que cuentan con bajos ingresos, a fin de que las niñas y adolescentes puedan tener intimidad y, con ello, un espacio propio y libre de violencia. Esta política si bien no atiende de manera directa el tema de la violencia sexual en centros educativos, sí pretende aportar a la reducción del fenómeno del abuso y la violencia de género, como también los casos de violencia sexual, en aquellas familias donde el hacinamiento y la pobreza están presentes.

La Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO) durante 2017 lanzó la Campaña “No te calles” que promueve la prevención y la denuncia del abuso sexual infantil, en la cual se plantea que este problema es una grave violación a los derechos de niñas, niños y adolescentes que tiene consecuencias devastadoras para la víctima, su familia y su comunidad, señalando que ocurre en todos los grupos sociales y culturales sin distinción. Plantea, además, que para prevenir estas prácticas se requiere brindar a las niñas, niños y adolescentes una educación afectiva y sexual en un entorno familiar y de respeto, con el fin de facilitar la identificación de situaciones abusivas y permitiendo comunicarlas a tiempo. Los spots de esta campaña han sido difundidos ampliamente en las redes sociales, en la televisión y en diversas fuentes y medios de comunicación.

Por otro lado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha desarrollado acciones para prevenir y atender el problema de la violencia sexual de niñas, niños y adolescentes, particularmente, el Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia, entre otras medidas, ha elaborado diversos trípticos y material de difusión para dar a conocer los derechos de la población infantil, y el tipo de cuidado que debe tenerse para evitar que se den casos de este tipo de violencia. Dicho material suele ser utilizado no sólo por organismos de gobierno sino también por organizaciones de la sociedad civil que trabajan con infancia y adolescencia. Algunos de los documentos elaborados son: “Violencia Sexual. Prevención y atención de las agresiones sexuales contra niñas, niños y adolescentes”; Tríptico “Erradicar la violencia contra niñas, niños y adolescentes”; o la “Guía para la prevención y atención de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes”; “Protocolo para la Atención y Prevención de la Violencia Sexual en las Escuelas de Educación Inicial, Básica y Especial en la Ciudad de México”, SEP-CNDH.

Asimismo, se ha detectado que desde las organizaciones de la sociedad civil también se han realizado labores importantes para atender la problemática. En lo relativo a la generación de políticas públicas integrales recomendadas en el Instrumento, particularmente en materia de prevención, investigación, sanción y atención de la violencia sexual, puede mencionarse la actividad que viene ejecutando la organización Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas (ADIVAC) en la Ciudad de México, la cual implementa intervenciones terapéuticas con víctimas de violencia sexual, sean niñas, niños y adolescentes, o mujeres y hombres adultos, desde una perspectiva de género.

Respecto de las respuestas que las entidades federativas le han dado al tema, éstas también han sido diversas, desde casos donde no se ha encontrado información específica, hasta entidades donde se detectan variadas acciones conjuntas para atender el problema de la violencia sexual en los centros educativos, dando cumplimiento a los puntos recomendatorios del IP.

Así, en el Estado de Aguascalientes se han encontrado diversas iniciativas institucionales, principalmente vinculadas a dos de los puntos recomendatorios, las cuales indican la presentación de iniciativas de ley necesarias para ajustar las legislaciones penales a la gravedad de los delitos de violencia sexual y la generación de medidas de salvaguarda en todas las leyes para la protección de niñas y niños. De hecho, se han adoptado diversas medidas normativas y legales para garantizar la salvaguarda, protección y restitución de derechos de ese grupo etario, con base en la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Aguascalientes. Cabe mencionar que, en dicha entidad, esta ley se publicó en noviembre de 2015 (aunque la última reforma es de julio de 2017), estableciéndose la creación de la Procuraduría de Protección de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que sustituyó a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia. La finalidad del cambio se sustenta, fundamentalmente, en fortalecer la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados. También fueron reformadas la Ley de Asistencia Social y de Integración Familiar del Estado de Aguascalientes, así como el Reglamento Interno del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Además, en septiembre de 2016 se expidió el Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Asimismo, se han implementado medidas de protección, urgentes y/o especiales, hacia niñas, niños y adolescentes cuando se encuentran en riesgo su vida, su libertad o su integridad. En ese sentido, el artículo 124 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes establece lo siguiente: *“Aumento de sanción. La punibilidad prevista para los tipos penales de violación, violación equiparada y atentados al pudor, se aumentará hasta en una mitad en sus mínimos y máximos cuando los hechos descritos sean cometidos por servidores públicos con motivo del ejercicio de sus funciones”*.

En Baja California Sur se implementa, desde el año 2016, el “Protocolo para la Prevención, Detección y Actuación en casos de Abuso Sexual Infantil, Acoso Escolar y Maltrato en las Escuelas de Educación Básica, el cual fue creado con el objetivo de ofrecer a las figuras educativas de preescolar, primaria y secundaria, un marco de referencia acerca de cómo prever o reaccionar ante las situaciones que aborda el Protocolo y que ponen en riesgo a niñas, niños y adolescentes, afectando su integridad física y emocional. Además, a fines del mismo año, se publicó la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California Sur (reformada en diciembre de 2017), la cual promovió la instalación del Sistema Estatal de Protección Integral, lo que se concretizó en junio de 2016.

Colima, por su parte, ha desarrollado, en cuanto a las medidas preventivas, labores de capacitación y difusión referentes al respeto de los derechos de la niñez y la no discriminación, tanto con las y los alumnos como con el personal docente y con las madres y padres de familia. Así también se distribuyen trípticos sobre la prevención y atención de la violencia sexual, aportados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. A su vez, señalan que, en caso de detectar violencia sexual, escolar o alguna anomalía fehaciente, el instructor de capacitación cuenta con instrucciones de informar a la autoridad escolar de la situación para que ellos puedan actuar conforme a los protocolos de la propia Secretaría de Educación, para su inmediata atención.

En el caso de Chihuahua, desde junio de 2017, la Dirección General de Servicios Educativos de la Secretaría de Educación Pública estatal convocó a diversas instituciones para integrar la “Red para Diagnosticar, Prevenir y Atender la Violencia Sexual en Niñas, Niños y Adolescentes”, la cual elaboró el “Protocolo para Atender el Abuso Sexual a Niñas, Niños y Adolescentes”, que incluye la capacitación a maestras y maestros de la Universidad Pedagógica Nacional del Estado de Chihuahua (UPNECH) en la aplicación de herramientas necesarias para analizar el contexto comunitario, educativo, familiar y jurídico a efecto de evaluar el riesgo de abuso sexual y poder prevenirlo. Asimismo, durante 2017, la Fiscalía General del Estado, con su personal especializado, impartió el taller de prevención de abuso sexual infantil a 270 niñas y niños de nivel preescolar; además, de manera simultánea, padres y madres de familia fueron sensibilizados en el tema. El objetivo de estas actividades fue brindar información útil para detectar y evitar la comisión de este delito; así como las acciones a realizar ante la presencia de un posible caso de violencia sexual.

En el estado de Durango, en noviembre de 2017 se llevó a cabo la toma de protesta e instalación de la Comisión de Seguimiento a las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño. Dicha Comisión tiene como función principal dar seguimiento a las recomendaciones de dicho Comité de la ONU, y generar un plan de trabajo para poder dar cumplimiento a éstas. A pesar de ello, las autoridades de esa entidad han indicado que actualmente no cuentan con lineamientos específicos de prevención, investigación, sanción o atención en casos de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes, así como tampoco cuentan con protocolos de atención para enfrentar estas problemáticas.

Por su parte, en el Estado de México se aprobó el “Programa de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2017” donde se establecen objetivos, estrategias y líneas de acción enfocados a realizar acciones de salvaguarda de los derechos de la infancia y la adolescencia mexiquense. En el Programa se consideran líneas de acción vinculadas a la prevención de la violencia, que si bien no plantea específicamente combatir los casos de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en centros educativos, sí van encaminadas a promover y prevenir la violencia en ese sector de la población. En efecto, en dicho programa se señala que “se buscará combatir frontalmente el bullying o acoso escolar que afecta a nuestros hijos en las escuelas de la entidad” o que se “ampliarán los servicios de atención integral a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijos”. Como en el caso del estado de Durango, se estaría respondiendo indirectamente a la recomendación, ya que se alude a acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, aunque sin centrarse en el tema específico de violencia sexual en centros educativos.

A su vez, en el estado de Guanajuato, la Procuraduría de Derechos Humanos estatal cuenta con un programa dirigido al tema de derechos de las niñas, niños y adolescentes, enfocado en la problemática de la violencia sexual. En el transcurso de 2017 se realizaron 12 eventos de educación y capacitación (en el Centro Estatal de Derechos Humanos) en los que se impartieron temas y cursos relacionados con la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, mismos que contaron con la participación de más de dos mil personas (1,757 niñas y niños, 28 jóvenes,

344 adultos y 8 adultos mayores). De acuerdo a la Coordinación de Educación del Estado, en los eventos se analizó la problemática del abuso sexual y de los derechos sexuales y reproductivos de esa población. Además, la Coordinación de Promoción de la SEP estatal afirmó mantener vigente la Campaña “Baja tu mano, baja tu voz, no al *bullying*” que tiene la finalidad de alertar a la comunidad estudiantil y a los padres de familia sobre cualquier situación de violencia en los centros educativos.

Por otro lado, en Jalisco se publicó, en mayo de 2017, el “Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana 2017-2033” en el cual se abordan diversas problemáticas y factores de riesgo, definiendo cuatro objetivos, 11 estrategias y 50 líneas de acción, entre las que se destacan propuestas específicas para abordar los temas de violencia sexual a niñas, niños y adolescentes. Así, en su línea de acción 2.1.4 se propone *“Incorporar intervenciones para el desarrollo de conocimientos preventivos en materia de salud sexual y reproductiva (prevención de abuso y violencia sexual y maternidad/paternidad adolescente) y la promoción de la salud (prevención de adicciones) y autocuidado”*. Esta línea de acción promovería que se realizaran actividades para prevenir y atender, entre otros temas, la violencia sexual en diversos entornos, no sólo en los centros educativos.

En este mismo tenor, en Michoacán se publicó, con fecha 30 de noviembre de 2017, el “Programa Estatal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de Michoacán”, el cual establecería el marco de acción para desarrollar las diversas estrategias para proteger a esta población y, a su vez, prevenir y atender los problemas de violencia que pueden llegar a ser víctimas, entre otras, la violencia sexual.

En el caso del estado de Tlaxcala, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, cuenta con un programa de prevención llamado “Explotación Sexual Infantil” en el que se trabaja de manera conjunta con los Sistemas Municipales DIF, impartiendo pláticas y llevando a cabo talleres lúdicos en los que las niñas, niños y adolescentes, a través del juego, conocen sobre el tema y, sobre todo, sobre sus derechos. Esas actividades se llevan a cabo, según lo informado por el Gobierno del Estado, por parte de un grupo multidisciplinario de especialistas y participan diferentes instituciones de la entidad, tales como, la Secretaría de Educación Pública, la Unidad de Servicios Educativos de Estado de Tlaxcala, Gendarmería, Instituto Tlaxcalteca de la Juventud, Procuraduría de Justicia e Instituto de la Mujer. En conjunto, según información otorgada por la propia autoridad, esas actividades han logrado llegar a más de 15,000 niñas, niños y adolescentes. En el caso específico de los lineamientos de investigación, sanción y atención, así como protocolos de atención, esta entidad cuenta con los documentos emitidos por la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes estatal.

En el estado de San Luis Potosí, por lo que hace a medidas de protección para niñas y niños víctimas de delitos que impliquen violencia sexual, el 24 de noviembre de 2017 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* “Plan de San Luis”, el Decreto Legislativo número 743 que expidió la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, misma que en sus artículos 112, 113 y 118 prevé la creación del Sistema Estatal de Protección Integral para Niñas, Niños y Adolescentes,

cuyo objetivo, entre otros, es establecer estrategias interinstitucionales y políticas transversales de la niñez y adolescencia en el Estado; así como promover las adecuaciones legislativas a fin de hacer compatibles las leyes y normas estatales con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política y la Ley General en la materia.

Por otro lado, en el Poder Legislativo de Sonora se han presentado dos iniciativas que fueron dictaminadas mediante el Decreto 93, aprobado el 29 de noviembre de 2016, con la finalidad de reformar diversos aspectos, entre los que se destacan: establecer el delito de estupro no sólo hacia la mujer, sino también el varón; elevar el rango de edad de la víctima del delito de estupro para quedar en “mayor a 12 años y menor de 18 años”; elevar la pena mínima y máxima del delito de estupro para quedar de seis meses a cuatro años”; eliminar el matrimonio como una forma de exonerar a la persona que cometa el delito de estupro; crear dos nuevos tipos penales como lo son la discriminación y el acoso sexual; establecer que existe daño moral tratándose del delito de acoso sexual; aumentar la edad para efectos de determinar la presunción de seducción en delito de rapto de una mujer; y eliminar el matrimonio como excluyente de responsabilidad en delito de rapto de una mujer menor de 18 años”.

En la Ciudad de México es posible identificar diversas acciones, tanto a nivel de normativa, como de elaboración de programas, campañas o definición de protocolos y/o lineamientos de actuación, los que han sido ejecutados por la Procuraduría, la Secretaría de Educación y el Gobierno de la Ciudad. A continuación se describirán las principales de ellas.

Para atender el tema de prevención de la violencia en los centros educativos, el Gobierno de la Ciudad de México publicó el 14 de julio de 2016, en la Gaceta Oficial Local, el “Programa Integral para la Prevención, Detección y Atención de la Violencia, Acoso, Maltrato y Discriminación en las Comunidades Escolares” y el “Protocolo Único de Identificación, Canalización y Atención de la Violencia Escolar”, previsto en el artículo 40 de la Ley para la Promoción de Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar de la Ciudad de México. Este Protocolo dispone las reglas de actuación frente a las situaciones de violencia escolar, basadas en identificación, canalización, atención y seguimiento interinstitucional, en el cual participan 13 instituciones públicas con atribuciones especializadas. En él se contempla el procedimiento que se deberá seguir para atender los casos de violencia detectados en los centros escolares, donde una de las posibilidades es la violencia sexual.

Asimismo, la Procuraduría General de Justicia capitalina, a través de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales, ha implementado el mecanismo de Coordinación Interinstitucional que establece coordinación permanente y de proximidad con centros educativos, implementando acciones para la creación de material de difusión e informativo para la prevención y atención al delito sexual, además de proporcionar asesoría para la atención y canalización de casos de delitos sexual.

También se señala que la Secretaría de Educación cuenta con un “Módulo de Atención a la Violencia Escolar”, que funciona a través del Sistema de Información Localizada, y tiene como

finalidad dar atención a los casos de violencia escolar que se susciten dentro de los planteles educativos.

La Fiscalía Central de Investigación Para la Atención de Delitos Sexuales ha implementado el programa “Prevención y Atención al Delito Sexual en las juventudes de la CDMX” que realiza pláticas informativas y de orientación sobre esos temas, para fortalecer la toma de decisiones libres de violencia. La metodología del Programa se basa en la realización de pláticas teóricas y dinámicas dirigidas a la ciudadanía y enfocadas en los escenarios estudiantiles que se encuentren interesados en conocer los servicios de la Fiscalía, las herramientas para la prevención del delito sexual, las áreas de especialidad para recibir atención en caso de ser víctima de violencia sexual, rasgos y características de la persona víctima de violencia sexual y familiarizarse con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio para iniciar una denuncia por delito sexual. Estas pláticas se realizan todo el año de forma permanente. Asimismo, ejecuta la “Campaña Herramientas básicas para la detección, prevención y atención al delito sexual infantil” que contempla la realización de pláticas informativas y de orientación para que se proporcionen herramientas para la actuación inmediata del abuso sexual infantil, la prevención y la canalización a espacios especializados para su atención. Las pláticas se efectúan de forma permanente a lo largo del año, y van dirigidas al personal docente, madres y padres de familia.

En la Ciudad de México también se lanzó la Campaña “Estas viendo y no ves” cuyo objetivo es visibilizar las conductas que constituyen actos de violencia en el entorno escolar y que no son identificadas debido a la naturalización de la violencia. Es pertinente decir que dicha campaña fue consultada y aprobada por la Comisión de Derechos Humanos Local, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la CDMX (COPRED), así como todas las instancias que conforman la red. Además, esta campaña tuvo una amplia cobertura difundándose en los sistemas de Transporte Colectivo, Metrobús y en Escuelas de Educación Básica y Media Superior.

Todos estas acciones son sólo algunos de los ejemplos que demuestra cómo se ha venido atendiendo el problema de la violencia sexual de niñas, niños y adolescentes, no sólo en los centros educativos sino, en términos generales, en sus diversos entornos de socialización y desarrollo, además de mostrar el panorama más amplio, respecto de iniciativas de ley, políticas públicas y procedimientos, desarrollados tanto en la federación como en las entidades federativas.

4) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE LAS PANDILLAS DELICTIVAS TRANSNACIONALES CONOCIDAS COMO “MARAS”

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

De las ocho recomendaciones referidas en este Informe Especial, la primera alude a la consolidación de los esquemas de cooperación regional firmados por México con Estados Unidos, El Salvador, Guatemala y Honduras, que permita enfrentar conjuntamente el problema, sin

afectar a los derechos humanos. Respecto de esa recomendación, es preciso decir que el Estado mexicano ha venido trabajando la problemática de la violencia que generan las pandillas transnacionales denominadas “Maras” en conjunto con los países de Centroamérica desde, al menos, la “Cumbre de Países Centroamericanos y México” celebrada en noviembre de 2004, así como en la I y II “Cumbre Antimaras” celebradas en abril y junio de 2005. Sin embargo, dichos encuentros lograron resultados poco satisfactorios y ciertamente parciales, dado que fueron las primeras aproximaciones para atender ese tema.

Es importante resaltar que la Secretaría de Relaciones Exteriores fue la autoridad que respondió de manera detallada a esta recomendación, pues la misma informó que desde el año 2013 hasta la actualidad, el Estado mexicano ha firmado una serie de Memorándums con diferentes países centroamericanos (Guatemala, El Salvador y Honduras) en donde se ha creado el Grupo de Alto Nivel de Seguridad (GANSEG). Esto ha llevado a las autoridades mexicanas ha reunirse en varias ocasiones con las respectivas de estos países, para establecer una serie de acciones transversales en materia de pandillas. En este sentido, el gobierno mexicano se ha reunido en cuatro ocasiones con el gobierno de El Salvador en el marco del Grupo de Alto Nivel de Seguridad. La última reunión se llevó a cabo en San Salvador el día 2 de febrero de 2018. A lo largo de este encuentro se concertaron cuatro acuerdos transversales: 1. Compartir lista de objetivos de pandilleros; 2. Recibir la capacitación denominada “Pandillas Regionales” a cargo de las autoridades salvadoreñas en abril del mismo año; 3. Compartir el Sistema Integrado de los Centros Antipandillas Transnacionales, y 4. Operar el Protocolo para el Intercambio de Información de Armas de Fuego.

El Estado mexicano también firmó el Memorándum de Entendimiento con el gobierno de Honduras el 11 de mayo de 2015, por el que se estableció el Grupo de Alto Nivel de Seguridad. Hasta el momento, se han llevado a cabo cuatro reuniones técnicas. La última tuvo lugar los días 20 y 21 de julio del año 2017 en la Ciudad de México. De igual manera, el 7 de febrero de 2018 se firmó el Memorándum de Entendimiento sobre el Intercambio de Experiencias, Capacitación y Cooperación en Materia de Seguridad y Defensa entre la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional de Honduras.

Por otro lado, el gobierno mexicano también ha establecido alianzas con Guatemala para abordar la problemática de las pandillas transnacionales. Para ello, la Secretaría de Gobernación de México (SEGOB) y el gobierno de Guatemala firmaron, el 26 de agosto de 2013, el Memorándum de Establecimiento, para así fortalecer el alcance del Grupo de Alto Nivel de Seguridad. Bajo este instrumento, se acordó la creación de un Subgrupo de Trabajo sobre la prevención del delito, que se evocaría a acciones de capacitación e intercambio de experiencias en materia de prevención social de la violencia, la delincuencia y el delito, quedando como entidades de enlace la Subsecretaría de Prevención del delito de la SEGOB y el Viceministerio de Prevención de la violencia y el delito de Guatemala.

Respecto de la segunda recomendación, en el caso de la Secretaría de Gobernación (una de las autoridades principales a las que han sido dirigidas las recomendaciones), durante 2014, la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia⁵⁹ (la cual preside) determinó como estratégicos 50 programas presupuestarios que tienen incidencia directa en las acciones de prevención social de esos fenómenos, los cuales fueron incluidos en la formulación y operación del “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia” (PNPSVD) 2014-2018.

Dicho se enfoca en la atención de cuatro rubros: 1) Atención de factores de riesgo social como son deserción y acoso escolar, violencia familiar, atención a grupos prioritarios, 2) Fomento de la integración comunitaria, 3) Fomento de la participación ciudadana en la solución de problemas de seguridad y 4) Consolidación de lazos de confianza entre la sociedad y las autoridades encargadas de la seguridad. A partir de esos criterios de atención, durante 2015, el Gobierno Federal, en conjunto con las entidades federativas y los municipios, intervino 238 polígonos o conjuntos de colonias denominadas como estratégicas, ubicadas en 107 municipios distribuidos a nivel nacional. El objetivo específico número 2 de ese Programa establece la importancia de reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria en la medida en que algunos grupos poblacionales (como niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres) registran mayores grados de vulnerabilidad dado que su condición influye en la manera en que son afectados por la violencia y la delincuencia. A partir de ese objetivo, la Estrategia 2.1 *“Implementar medidas que disminuyan los factores de riesgo de que niñas y niños vivan situaciones de violencia y delincuencia”* considera algunas líneas de acción específicas que podrían estar directamente vinculadas con la problemática de estudio de este Instrumento: 1. La promoción de acciones para la convivencia democrática y el respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el seno familiar; 2. La promoción de acciones para fortalecer las herramientas de los padres que apoyen el desarrollo de niñas, niños y adolescentes; 3. El impulso de acciones que favorezcan el buen desempeño y permanencia escolar para evitar la deserción de niñas y niños; 4. Realizar acciones de atención y prevención de la violencia y la discriminación en los centros escolares; 5. Fomentar actividades culturales y deportivas para que niñas y niños desarrollen estilos de vida saludables y libres de violencia; 6. Impulso a la realización de acciones permanentes para la prevención del maltrato y el abuso infantil, así como para promover su denuncia y la atención psicosocial a niñas, niños y adolescentes en situación de víctimas de esos delitos, y 7. El desarrollo de acciones para la prevención y castigo de los delitos de trata, explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes.

Más allá de esas políticas públicas relativamente integrales relacionadas con la seguridad pública y con el combate a la delincuencia, no deja de llamar la atención que un organismo como la Comisión Nacional de Seguridad señale, como lo hizo saber, que sus atribuciones no están

⁵⁹ Participan en la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, las Secretarías de Gobernación (SEGOB), que la preside, la de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Desarrollo Social (SEDESOL), Economía (SE), Comunicaciones y Transportes (SCT), Educación Pública (SEP), Salud (SSA), Trabajo y Previsión Social (STPS) y Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano (SEDATU).

vinculadas con la atención de las causas o los efectos de ese tipo de problemáticas. De igual manera, esa autoridad refirió que no cuenta con registros relacionados con la solicitud de información en comento, debido a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ningún momento notificó a dicha autoridad respecto de la emisión del Informe Especial.⁶⁰

Pese a lo anterior, en lo que respecta a la segunda recomendación, la Secretaría de Relaciones Exteriores confirmó que, en el marco del Diálogo América del Norte-SICA (Sistema de Integración Centroamericana) sobre Seguridad DANSS, el portafolio mexicano de cooperación en este ámbito está orientado por tres principios: 1. Enfoque regional (se dirige a los ocho países miembros del Sistema, sin incluir proyectos bilaterales); 2. Se ejerce a partir de las solicitudes y prioridades en materia de seguridad identificadas por los propios países del SICA, y 3. Procura la multiplicación efectiva de buenas prácticas y el intercambio de experiencias. De esta manera, este Diálogo promueve la instrumentación de esquemas triangulares de cooperación que requieren la intervención de otros donantes. De igual forma, México es coordinador, junto con Colombia y Estados Unidos de América, del componente de “Combate al Delito” de la “Estrategia de Seguridad de Centroamérica” ESCA.

La tercera recomendación contenida en el Instrumento de Posicionamiento señala la necesidad de diseñar programas estratégicos que permitan unificar criterios mediante la cooperación y la ayuda coordinada de esos países (Guatemala, Honduras, El Salvador, Estados Unidos de América, México). En ese sentido, el “Plan Puebla Panamá” del año 2001, si bien nació como una iniciativa orientada a la modernización e integración económica regional de los países de América Central y México, forma parte de una política regional que, a su vez, ha formulado y creado una serie de grupos técnicos de trabajo, de carácter interinstitucional, directamente relacionados con la recomendación mencionada. Uno de esos grupos realiza los estudios para el fortalecimiento de la cooperación y la formulación de acciones conjuntas en el combate al tráfico de drogas, de personas, flora y fauna en peligro de extinción, así como la comercialización ilegal de minerales y armamento.⁶¹

Sobre la cuarta recomendación del IP, entre las acciones más relevantes se encuentra la reforma constitucional de 2008, por la cual se creó el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio (garantista de los derechos humanos) y se promulgó la Ley Nacional del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes.⁶² Evidentemente, ambas adecuaciones normativas han implicado una reingeniería de los procesos para la administración y procuración de justicia, la realización

⁶⁰ Las autoridades de la Secretaría de Gobernación refieren, además, a que el Secretario de Gobernación en el momento de la publicación del documento era otra persona y que los puntos recomendatorios allí emitidos no son vinculantes, tal como lo expresa el artículo 6o., fracción III de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁶¹ El Grupo Técnico Interinstitucional está conformado por las siguientes instancias: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (SIECA).

⁶² La Ley Nacional del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016.

de serios esfuerzos por profesionalizar y capacitar a todas las personas funcionarias públicas involucradas en la administración y procuración de justicia y el combate a la corrupción y malas prácticas por parte de elementos de las policías del país, jueces y personas agentes del ministerio público. Aunado a ello, se encuentran actualmente los nuevos mecanismos de justicia alternativa que desahogan las instancias judiciales para garantizar una actuación pronta y expedita.

Cabe resaltar que la Policía Federal es la autoridad responsable a la que va dirigida directamente esa recomendación. Dicha autoridad refirió que, con base en la Ley de la Policía Federal, artículo 2 (fracciones de la I a la IV) y artículo 8 (fracciones de la I a la XLVII), sus objetivos, atribuciones y obligaciones son: salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos; y prevenir las comisión de los mismos.

Sobre la misma temática, la Secretaría de Relaciones Exteriores mencionó que el gobierno mexicano ha participado en algunos encuentros internacionales en donde se ha abordado el tema de la seguridad y de la prevención del delito. El último en el que participó fue en la “Conferencia sobre la Prosperidad y Seguridad en Centroamérica” llevada a cabo en Miami en junio de 2017. En el marco del encuentro se agruparon los países del Triángulo Norte Centroamericano, México y Estados Unidos; el objetivo central fue dialogar sobre oportunidades de desarrollo económico y mejoras de la seguridad regional. Sin embargo, también se abordó el tema del combate a la delincuencia organizada transnacional, la promoción de la cooperación regional en materia de seguridad, el reforzamiento de la seguridad ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para combatir la corrupción y la impunidad.

En cuanto a la quinta recomendación, sobre el diseño de programas y planes de trabajo tanto a nivel nacional como regional, con un enfoque de prevención del delito y de la promoción de una cultura hacia la legalidad, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) 2014-2018 promueve la realización de campañas de difusión y sensibilización para la adopción de una cultura de la legalidad.

Sobre la misma temática, el Sistema Nacional DIF lanzó en 2014 la “Campaña Nacional por una Cultura de Denuncia del Maltrato Infantil en Favor de Legalidad 2014” con el objetivo de contribuir a la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes y de manera particular, al derecho a una vida libre de violencias, fomentando su desarrollo integral. La campaña fue realizada a través de los Sistemas DIF de las entidades federativas, y coordinada a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena,⁶³ en conjunto con

⁶³ Cabe señalar que el momento en que se lanzó la campaña es anterior a la reforma de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por la cual se transformó la figura de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena por el de la Procuraduría de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes en el caso de entidades federativas, mientras que a nivel federal se denominó Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA).

otras Instituciones de la Administración Pública Federal, e inició con los 212 municipios del estado de Veracruz.

En su sexta recomendación, el Informe Especial menciona la necesidad de crear una base de datos compartida en materia de identificación de la incidencia delictiva de las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”. Al respecto, las Unidades Administrativas de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la Unidad de Información para la Seguridad Pública y la Dirección General de Infraestructura Tecnológica para la Seguridad Pública, declararon como inexistente la información solicitada. Sin embargo, desde 2008 existe la Dirección General de Plataforma México, institución encargada del desarrollo e instrumentación de protocolos, metodologías, sistemas y herramientas tecnológicas para el suministro e intercambio de información en materia de seguridad pública.

En la séptima recomendación, se estima conveniente proyectar y actualizar un mapa virtual de incidencias en el que se ubiquen las áreas específicas de la actividad delictiva realizada por integrantes de las Maras. Al respecto, tanto la Secretaría de Gobernación (SEGOB) como la Comisión Nacional de Seguridad Pública señalaron desconocer la existencia de ese material cartográfico.

La octava y última recomendación del Instrumento de Posicionamiento refiere a la necesidad de brindar capacitación especializada a las personas servidoras públicas de los tres órdenes de gobierno encargados del combate contra las pandillas delictivas transnacionales. Como parte de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y de la Ley Nacional del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC),⁶⁴ a través de su Dirección General de Planeación, Capacitación y Difusión, se ha encargado de la profesionalización, actualización y formación de personas servidoras públicas encargadas de la administración y procuración de justicia.

Asimismo, el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) cuenta, entre sus líneas de acción, la realización de actividades de investigación, educación continua y a distancia, así como un programa permanente de capacitación dirigido a las personas funcionarias públicas operadoras de justicia penal y de seguridad pública.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en conjunto con la organización de la sociedad civil “Redes de Investigación y Desarrollo”, llevaron a cabo, desde 2010 hasta 2015, programas dirigidos a jóvenes en riesgo que participan en pandillas con el propósito de convertir a sus organizaciones o grupos identitarios en actores de la paz y evitar su vinculación e incorporación al crimen organizado.

⁶⁴ La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía administrativa para operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo de Coordinación.

El objetivo central de esos programas se orientó a la promoción de un modelo de prevención social, buscando disminuir la violencia e inseguridad en espacios territoriales específicos. Para ello, se han implementado intervenciones de renovación urbana de espacios públicos, de carácter preventivo e integral que permiten, en el corto y mediano plazo, recuperar la seguridad, elevar el bienestar común, promover la cultura de la paz, impulsar la participación ciudadana y, en consecuencia, fortalecer la cohesión social y comunitaria.

De las acciones específicas que se realizaron con personas jóvenes, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública destacó que los programas se dirigieron a la capacitación y orientación de ese grupo poblacional para potenciar sus habilidades artísticas, deportivas y laborales. Para ello se impulsó el desarrollo de actividades remuneradas, que implicaron el aprendizaje de una serie de herramientas y competencias por parte de los mismos. Estas labores fueron reforzadas con dinámicas de trabajo en equipo que iban encaminadas a la resolución no violenta de conflictos para, así, brindar y promover herramientas de mediación a los jóvenes para el desarrollo de liderazgos, capaces de crear proyectos autogestionados. Para el logro de los objetivos planteados en los programas, la autoridad dispuso como parte del ejercicio fiscal, un conjunto de subsidios específicos: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (FORTASEG); y Subsidio para la Policía Acreditada (SPA). Los subsidios estuvieron orientados al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales en materia de seguridad pública, con la finalidad de promover políticas públicas para el desarrollo humano, que incentiven la cohesión social, la convivencia pacífica y generen condiciones de desarrollo para los habitantes de las zonas intervenidas.

Otra de las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo Federal para la atención del fenómeno delictivo asociado a las pandillas transnacionales denominadas “Maras”, fue la puesta en operación del “Plan Frontera Sur” en 2014, el cual tuvo por objetivo atender la crisis humanitaria producto del tránsito de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados para garantizar el respeto a sus derechos humanos. No obstante, su implementación implicó la movilización de elementos de las fuerzas de seguridad pública nacionales en las entidades federativas del sur y sureste mexicano, para reafirmar la presencia del Estado en la zona y garantizar el libre tránsito de los trenes de ferrocarril para la transportación de mercancías, e inhibir la presencia de pandillas y personas migrantes a bordo de los mismos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores también notificó que México, en el marco del Diálogo América del Norte-Sistema de Integración Centroamericano (SICA) sobre Seguridad (DANSS), ha apoyado la realización de cursos sobre precursores químicos y prevención del crimen y la violencia. Por ejemplo, Canadá y el Estado mexicano han ofrecido cursos de formación policial para funcionarios de los países del SICA. Entre los más destacados se encuentran el “Curso-Taller Avanzado Análisis e inteligencia Policial”, impartido en 2014, y el “Curso-Taller Avanzado Experiencias en Materia de Contrainteligencia Policial”, ofrecido en febrero de 2015, en la Academia de Policía de San Luis Potosí.

La Policía Federal, por su parte, también ha impartido en los dos últimos años, cursos de capacitación sobre pandillas delictivas, dirigidos a las personas servidoras públicas. Entre ellos, sobresalen el “Curso de Investigación y Operaciones contra Pandillas”, impartido en la Academia Superior de Seguridad Pública, en San Luís Potosí, del 16 al 20 de enero de 2017; y el “Foro Internacional sobre Maras y Pandillas”, realizado los días 23 y 24 de enero de 2017 en la misma academia.

A través de una mirada de conjunto, y a partir de la información disponible, se podría afirmar que fueron cumplidas o atendidas seis de las ocho recomendaciones emitidas en el Instrumento de Posicionamiento, relativas a atender la violencia generada por las pandillas delictivas transnacionales denominadas “Maras”. Paradójicamente, la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de Seguridad han respondido que no se encuentra en sus atribuciones la atención de las causas que fomentan la violencia y la delincuencia. Sin embargo, de cierta manera coadyuvan en el tema al participar en las acciones que se realizan desde el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) 2014-2018.

En conclusión, podría afirmarse que la problemática sobre las pandillas delictivas conocidas como “Maras” es un fenómeno social complejo que se encuentra articulado a diferentes escalas institucionales de corte transnacional, nacional y local. Esto conduce a inscribirlo en contextos y escenarios más amplios que responden a problemáticas sociales estructurales, como la violencia, la delincuencia o la migración que, en la actualidad, son rasgos característicos de la región.

De esta manera, las diferentes acciones institucionales que se han ejercido sobre el caso particular de las “Maras” se han caracterizado por ser indirectas, pues el contexto histórico-social por el que atraviesa el Estado mexicano en la actualidad, ha conducido a las diferentes autoridades estatales a encaminar sus iniciativas hacia el diseño y ejecución de políticas públicas que atienden cuestiones sobre la seguridad pública y el combate a la delincuencia, o a la creación y transformación de ciertos marcos normativos que se evocan a la garantía de los derechos humanos. Ello, a su vez, ha implicado impulsar la reingeniería de ciertos procesos administrativos, como la capacitación de las personas servidoras públicas. De esta manera, se cristaliza que el cumplimiento por parte de las diferentes autoridades estatales de seis de las ocho recomendaciones propuestas por este Informe Especial se enmarcan en acciones institucionales que abordan problemáticas sociales más amplias que se han convertido en prioridad para la agenda pública. Por su parte, las dos recomendaciones que no se han atendido son aquellas que abordan el fenómeno de las “Maras” de manera directa y esto conlleva a pensar que las diferentes acciones institucionales no se han dirigido a lo largo de los últimos años a hacer frente a esta problemática específica.

5) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL GRUPO JUVENIL CONOCIDO COMO “EMO”

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

En términos generales, las respuestas de las autoridades en torno a las recomendaciones de este Instrumento han sido favorables, especialmente, respecto de la creación de políticas públicas relativas a la diversidad y no discriminación entre las y los jóvenes.

Es importante mencionar que la población de estudio particular que orienta ese Instrumento (grupo juvenil conocido como “Emo”), no es objetivo tributario de políticas y programas específicos, sino que se encuadra dentro de políticas más amplias en términos de la población juvenil.

A nivel de la Administración Pública Federal, en lo que respecta a la recomendación referida a la creación e implementación de políticas públicas integrales hacia la juventud, actualmente existen más de 160 políticas y programas sociales dirigidos al desarrollo social de las y los jóvenes para elevar su calidad de vida. Dentro de la diversidad de órganos institucionales y programas existentes, se puede reconocer una lista de los más vinculados con las temáticas de este Instrumento de Posicionamiento: “Campaña de Información Nueva Vida”; “Centros Nueva Vida (adicciones)”; “Programa de Prevención y Atención contra las Adicciones”; “Centros de Integración Juvenil”; “Campaña Conciencia 0 a 100, Cero riesgo 100 %” (mortalidad juvenil); “Seguro Popular”; “Caravana de la Salud”; “Programa Prospera”; “Servicios de Información Sexual para jóvenes”; “Programa de salud sexual y reproductiva para adolescentes”; “Atención curativa eficiente”; “Niñas, niños y adolescentes en situación de violencia”; “Programa de atención a la salud de la adolescencia”; “Programa Escuela y Salud”, “Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia”; “Programa Escuelas de Calidad”; “Programa de Becas Prepárate”; “Becas Impúlsate”; “Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa”; “Dialoguemos jóvenes y SEGOB (participación ciudadana)”; “Programa Construye-T (Participación Ciudadana)”; “Proyecto Conectando Ciudadanía”; “Consulta Infantil y Juvenil”(Participación Político-Electoral) “Centros Poder Joven”, y “Estímulo a la Juventud”.

También a nivel federal destaca el Programa Nacional de Juventud (2014-2018) del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), (el cual responde a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018), que busca generar las directrices para que, de manera coordinada, las diversas dependencias y entidades gubernamentales desarrollen acciones e iniciativas para mejorar la calidad de vida, el bienestar y el acceso a los derechos de las personas jóvenes. En ese sentido, el Programa Nacional de Juventud se propone tres grandes objetivos: a. Incrementar las oportunidades de las y los jóvenes para acceder a los sistemas escolares, productivos y de obtención de vivienda; b Promover condiciones para que las y los jóvenes tengan un entorno digno a través de esquemas de salud, convivencia y seguridad y; c. Fortalecer la participación juvenil en los espacios de decisión públicos, sociales y comunitarios.⁶⁵ Por su parte, de acuerdo

⁶⁵ “Programa Nacional de la Juventud 2014-2018”. Instituto Nacional de la Juventud. <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/PROJUVENTUD2014new.pdf>

al IMJUVE, los lineamientos del Plan fueron diseñados con base en las inquietudes de más de 50 mil jóvenes dentro del territorio nacional, recopiladas mediante la llamada “Consulta Nacional Juvenil”, procedimiento que atendería a uno de los temas planteados en las recomendaciones, relativos a la participación de ese grupo poblacional.

Otra de las autoridades federales implicadas en las recomendaciones propuestas por este Instrumento de Posicionamiento es la Procuraduría General de la República que, a través de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (SDHPDSC), refirió que, de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Procuración de Justicia, en su apartado “México en Paz”, dicha unidad ha implementado acciones y políticas públicas encaminadas a fomentar en la población adolescente y juvenil, la adopción de una cultura de la legalidad, de la no violencia y la prevención de los delitos federales; a través de acciones informativas y de capacitación que se brindan a través de conferencias, talleres, pláticas, cursos y foros temáticos. Esta autoridad también realiza actividades específicas en los centros educativos, como el programa “En la escuela lo justo es prevenir” y “te doy tinta”. Por otro lado, en los talleres REPENSAR se trabajó con adolescentes y jóvenes para mejorar su nivel de vida, desde un enfoque de la prevención. Cada una de esas campañas, agrega la autoridad, va dirigida a jóvenes y adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley y se generan en un marco de igualdad, respeto y tolerancia, enfocadas a todo grupo juvenil (entre ellos a los que se conocen como “Emo”), promoviendo así la igualdad y la no discriminación.

Dicha autoridad también refirió que, en el periodo comprendido de febrero de 2009 a agosto de 2017, a través de la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos de la SDHPDSC, realizó una serie de actividades académicas acreditadas por las y los servidores públicos de esa entidad, relacionadas con el tema del trato hacia los y las jóvenes para evitar conductas discriminatorias. De igual manera, la PGR manifestó que, en el periodo comprendido entre el 1 de enero al 30 noviembre de 2017, impartió cuatro cursos sobre “Derechos Humanos de las Niñas, Niños y Adolescentes”, en donde asistieron agentes del Ministerio Público de la Federación, policías federales ministeriales y peritos, personal administrativo de esta institución y otros sujetos obligados.

En relación a la recomendación vinculada con la creación de campañas que promuevan la diversidad, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) realizó, durante 2017, campañas de información que se difundieron de forma periódica en diferentes espacios, como en las redes sociales y en el Transporte Colectivo Metro,⁶⁶ las cuales fueron dirigidas a toda la sociedad que habita y transita en la capital del país, para promover el derecho a la igualdad y a la no discriminación. Uno de los elementos más interesantes de esas campañas fue que, en la mayoría de los casos, el Consejo tomó en cuenta la participación de las y los jóvenes para su realización y diseño. Dentro de esas iniciativas se pueden destacar las campañas: “Mecanismos de Denuncia”; “Concurso de Tesis sobre el Fenómeno Discriminatorio”;

⁶⁶ Esto se logró con el apoyo de la Secretaría de Gobernación de la Ciudad de México.

La campaña “CDMX sin discriminación” se difundió durante los meses de abril y junio de 2017 y su objetivo fue mostrar la diversidad de personas que habitan y transitan por la CDMX, alentando y fomentando el respeto del derecho al trato igualitario y a la no discriminación. La campaña “¿Ya me viste?” se difundió durante el mes de julio de 2017, y es una iniciativa que parte de la premisa de mirar al otro, con el fin de romper con los estereotipos, los estigmas y prejuicios que laceran la dignidad de las personas con tatuajes, perforaciones o con modificaciones en su cuerpo. La campaña “Vive Trans” se difundió durante el mes de octubre de 2017 y su objetivo fue promover el respeto hacia la diversidad de género a partir del reconocimiento de las poblaciones Trans (transgénero y transexual) y concientizar sobre la no discriminación y el respeto a cada una de las diferencias para proteger la dignidad de las personas; “Hay más en mí”; “Despido por Embarazo, Discriminación”.

De igual manera, la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) y Subsecretaría de Educación Superior, elaboran materiales educativos impresos y audiovisuales del “Programa Nacional de Convivencia Escolar”, ampliando la cobertura a todos los niveles de la educación básica, preescolar, primaria y secundaria. Se reporta para 2017, 17,922 figuras educativas de nivel básico capacitadas a través de cursos y diplomados en temáticas de igualdad de género, derechos humanos, educación sexual integral, convivencia escolar pacífica y educación inclusiva. También se han diseñado otro tipo de materiales informativos acerca de programas específicos que tienen por finalidad el fortalecimiento de políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad. Los temas que se abordan en esas campañas son: prevención de la violencia y las adicciones, derechos humanos, igualdad de género, educación sexual y de la salud y educación inclusiva.

La Dirección Ejecutiva de Administración de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México informó haber efectuado una gran cantidad de acciones relacionadas con la problemática del IP, desde el combate contra la discriminación en el servicio público hasta la ejecución de programas de capacitación dirigidos a las personas servidoras públicas en materia de equidad de género. También indicó que el Gobierno de la Ciudad ha implementado, durante los últimos años, varias políticas públicas cuyo propósito es atender a las personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo a las y los jóvenes.

Además de lo anterior, el Gobierno de la Ciudad de México, a través del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación (COPRED), ha elaborado circulares internas difundiendo el “Programa para prevenir y eliminar la Discriminación en la CDMX 2016-2018” (PAPED) y los “Lineamientos para prevenir actos de discriminación en el servicio público de la administración pública de la Ciudad de México”, coordinadas por la COPRED y la Contraloría General de la Ciudad de México.⁶⁷ En ese

⁶⁷ Los aspectos que regulan dichos lineamientos se encuentran divididos en seis ejes: 1. Mecanismos de comunicación y coordinación entre la CGCDMX y el COPRED, a efecto de recibir y, en su caso, turnar o poner en conocimiento de la otra autoridad, sobre reclamaciones, quejas y denuncias recibidas por presuntos actos discriminatorios en el servicio público contra personas ciudadanas o servidoras públicas; 2. Elaboración de políticas de actuación para mejorar la gestión pública frente a personas o grupos vulnerables y la ciudadanía en general, para prevenir conductas

sentido, ambas iniciativas se encuadran en el ámbito de la primera recomendación del IP sobre campañas formativas dirigidas a la sociedad y al interior de las instituciones administrativas.

Otras iniciativas orientadas a la formación de personal administrativo se pueden observar en los casos de la Dirección de Coordinación y Concentración para la Transparencia y Derechos Humanos, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, que realiza cursos de capacitación a servidoras y servidores públicos de dicha entidad, en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación. Además, el COPRED ha llevado a cabo cursos y capacitaciones específicas relacionadas con esos temas, tales como: “Jóvenes, Tolerancia y No Discriminación” y “Medidas para la igualdad en el marco de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación”, durante marzo y junio de 2017, las cuales estuvieron orientadas a personas servidoras públicas y a la población en general. Otra de las capacitaciones relevantes fue la que realizó esta entidad junto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en línea, denominada “Curso de Derechos Humanos y Género”, impartida del 16 de octubre al 9 de noviembre de 2017, en la cual se realizaron 471 actividades de capacitación.

Otra autoridad directamente relacionada con las recomendaciones emitidas que se analizan en el IP es el Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE), el cual ha respondido a varias de las recomendaciones mediante diferentes políticas y acciones gubernamentales. Por ejemplo, entre 2016 y 2017, inauguró dos “Hospitales de las Emociones” ubicados en las demarcaciones de Venustiano Carranza y Milpa Alta, los cuales han tenido como objetivo ofrecer atención emocional a las personas jóvenes en problemáticas relacionadas con depresión, ansiedad, hábitos alimenticios, adicciones y salud física. Cabe señalar que ese Instituto se dio a la tarea de mejorar y ampliar la infraestructura urbana para la práctica profesional de *skateboarding*, y con ello garantizar el derecho a la recreación y el acceso al deporte. Como respuesta a dicho compromiso, en el 2015 se inauguró el primer *Skatepark* Templo Mayor, el cual fue pionero en México al cumplir con la normatividad y certificación internacional para la práctica profesional y amateur.⁶⁸

A su vez, el Instituto de la Juventud trabaja en el proyecto “Conecta CDMX” con el objetivo de proporcionar a los y las jóvenes de la Ciudad nuevos espacios para contribuir y facilitar su crecimiento y desarrollo en el ámbito social, personal, artístico, cultural y laboral, a través del acceso a servicios, talleres y herramientas que faciliten su desarrollo integral.

discriminatorias; 3. Capacitación y sensibilización periódica de personas servidoras públicas, en torno al tema del derecho a la igualdad y no discriminación; 4. Elaboración de un diagnóstico sobre discriminación institucional; 5. Canales de recepción de quejas, denuncias y reclamaciones de actos discriminatorios, y 6. La Evaluación Preventiva Integral, para ingresar a la Administración Pública, procurará detectar patrones de conducta o tendencia a la discriminación, lo cual en su caso, dará lugar a la recomendación de capacitación y sensibilización conducente.

⁶⁸ Este *Skatepark* recibe diariamente cerca de 800 jóvenes que impulsan el aprendizaje y la práctica del *Skate* con instructores capacitados en el deporte. Dado estos resultados positivos, se construyó posteriormente el segundo *skatepark*, certificado internacionalmente, que contempla en sus 600.3 metros cuadrados, áreas para la práctica segura del *skateboarding*, *roller*, rampas de diferentes niveles, *retail*, espacio para clases y áreas verdes, en beneficio de más de 890 mil personas.

En lo relacionado a la recomendación tres, la cual alude a incluir en los planes de estudio aspectos relativos a la discriminación, una de las acciones concretas, relacionada de manera indirecta con esa problemática, fue realizada por la Secretaría de Educación Pública en el año 2008,⁶⁹ a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) y en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el “Programa ConstruyeT”,⁷⁰ el cual va dirigido a estudiantes, docentes y directivos de los diferentes planteles, con la finalidad de contribuir a la educación integral de las y los jóvenes del nivel medio superior a través del desarrollo de habilidades socioemocionales. En este sentido, el objetivo de este programa es desarrollar habilidades socioemocionales en la comunidad escolar e implementar acciones participativas que contribuyan a la mejora del ambiente escolar en los planteles públicos de educación media superior.

Con respecto a la cuarta recomendación de este Informe Especial, la Secretaría de Gobernación mencionó que cuenta con un Programa Rector de Profesionalización, el cual es el instrumento a través del que se establecen los lineamientos, programas, actividades y contenidos mínimos para la profesionalización del personal adscrito a las Instituciones de Seguridad Pública y se considera como parte del curso de “Especialización para los Operadores del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes”, en el cual se imparten las siguientes asignaturas: 1) “Sistema de justicia penal, principios generales de la justicia especializada para adolescentes desde el enfoque de los derechos humanos”, 2) “Cultura de la legalidad y respeto a los derechos humanos por parte del servidor público”, 3) “Sistema de Justicia Penal, principios generales de la justicia especializada para adolescentes desde el enfoque de los Derechos Humanos” y 4) “Modelo Nacional de Atención para Adolescentes en conflicto con la ley penal”.

A su vez, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), durante junio de 2017, impartió talleres específicos a los Equipos Técnicos de las 31 delegaciones estatales sobre el enfoque de derechos humanos, igualdad de género, no discriminación y respeto a la diversidad. A través del Programa Educativo a Distancia “Conéctate por la igualdad, diversidad e inclusión CONAFE-CONAPRED”, se han impartido cursos de formación en línea dirigidos a las y los servidores públicos de las 31 delegaciones estatales CONAFE, en materia del derecho a la igualdad y la no discriminación.

Respecto de las entidades federativas, también se observan diferentes expresiones e iniciativas relativas a promulgar y fortalecer políticas de inclusión social y no discriminación. En el caso del estado de Nayarit, actualmente se encuentra vigente una campaña de equidad de género dirigida a la población general, a través de comunicados masivos con el objetivo de informar a la sociedad sobre principios relacionados con la desigualdad de género, por medio de spots informativos en

⁶⁹ Aunque las alianzas institucionales y el programa se crearon en ese año, en 2014 se fortaleció con el fin de impulsar la educación integral de las y los estudiantes; contribuir a su desarrollo socioemocional; mejorar el ambiente escolar, y prevenir conductas de riesgo. Estos elementos contribuyen a promover que los estudiantes desarrollen su proyecto de vida, disminuya el abandono y la violencia escolar.

⁷⁰ Es relevante mencionar que el propósito por el cual se estableció este programa fue para abordar la problemática del abandono escolar y las situaciones de riesgo a los que están expuestos los estudiantes de nivel medio superior.

radio, en la televisión local, en periódicos de circulación local y en diferentes medios electrónicos. En lo concerniente a la situación del grupo juvenil conocido como “Emo”, la autoridad reportó que no se han encontrado casos o denuncias de movimiento “Anti Emo”, ni personas violentadas por ser parte del mismo.

En el estado de Chihuahua, el Instituto Chihuahuense de la Juventud también cuenta con campañas de información sobre el respeto a la diversidad, operando con un área denominada “Salud e inclusión”, cuya finalidad es la inclusión social de los jóvenes. De igual manera, se llevan a cabo pláticas relacionadas con el tema así como talleres con la finalidad de fomentar el respeto a todas las personas.

En lo que respecta a la segunda recomendación del Instrumento de Posicionamiento, que se refiere al diseño y aplicación de políticas públicas integrales hacia la juventud, la citada institución chihuahuense cuenta con un catálogo de servicios relacionado con pláticas, talleres, concursos, espacios de expresión y rescate de espacios públicos, así como de eventos especiales con temática de interés para la población juvenil, encaminados a implementar políticas públicas con el objetivo de mejorar su vida, particularmente en torno a la educación y salud. El Instituto Chihuahuense de la Juventud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en México se han coordinado para crear un espacio de participación dedicado a la juventud denominado “Fuerte y Claro Chihuahua: Agenda Estatal de Juventudes 2017”, donde se presentan 21 estrategias y 63 líneas de acción basadas en las problemáticas y necesidades reales que las y los jóvenes atraviesan en cada uno de los siete ejes temáticos establecidos: Educación y Empleo; Salud y Bienestar; Inclusión Social; Seguridad, Justicia y Derechos Humanos; Cultura y Recreación, Desarrollo Sostenible; y Participación.

Para ello se escuchó la voz de los jóvenes y, como resultado, se elaboró el documento “Agenda Estatal de Juventudes 2017-2027”. Las propuestas finales se crearon con base en tres foros de consulta, tres virtuales y una reunión plenaria en donde se empleó la metodología propuesta por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). En el primer foro se detectaron las problemáticas, para luego trabajar las causas y luego posibles soluciones; durante el segundo y el tercero se generaron las recomendaciones de políticas públicas que habrían de ser validadas en la reunión plenaria.

En el caso del estado de Guanajuato, la Procuraduría Estatal de Derechos Humanos llevó a cabo, durante 2017, diversas actividades para favorecer la diversidad, como la realización de una gran variedad de eventos para conmemorar fechas representativas relacionadas con los derechos humanos: “Día Internacional de la Mujer”, “Día Internacional en contra de la homofobia y transfobia”, “Encuentro Nacional de Diversidad LGBTTTI”, “Día Internacional contra la Violencia hacia las mujeres”, “Día Internacional de las Personas con Discapacidad”, por mencionar algunos. La autoridad mencionó que cada una de estas actividades se caracterizó por tener un enfoque académico y de aprendizaje que se refleja en la invitación a expertos en la materia. De igual forma, se mencionó que a dichos eventos asistió público en general, principalmente estudiantes universitarios y representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Esta Procuraduría, durante los últimos años, ha elaborado diferentes materiales informativos impresos para difundir sobre los derechos de las niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas mayores, personas con VIH/SIDA y pueblos indígenas. Es importante resaltar que la autoridad aclaró que las actividades realizadas por la misma no se enfocan en un grupo específico (como el referido en este IP) sino que se encamina a cuestiones más amplias y a favor de la diversidad.

En el estado de Hidalgo, la Comisión de Derechos Humanos de esta entidad federativa, mencionó que, en lo relacionado al diseño e implementación de políticas públicas hacia jóvenes, contempla varias actividades de promoción y difusión de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como cursos, talleres y pláticas dirigidas a servidores públicos relativos al tema de discriminación.

Por su parte, la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro ha implementado programas específicos para niñas, niños y adolescentes, entre los cuales destacan “Soy Defensor/ Defensora de Derechos Humanos” y “Una vida libre de violencia”. El primero surge de la necesidad de difundir y promover los derechos humanos en las zonas de mayor lejanía y marginación de la entidad, con la finalidad de crear vínculos en las comunidades y fomentar el respeto a la dignidad de las personas. El programa se implementa en los niveles preescolares, primarios y secundarios. El segundo, en cambio, tiene como objetivo brindar atención a las localidades de mayor índice de violencia en el municipio de Querétaro y está focalizado en la prevención del delito, la no discriminación, la promoción de derechos sexuales y reproductivos, el combate a las adicciones y los derechos humanos. Es importante mencionar que la autoridad manifestó que, durante 2017, capacitó a policías de nueve municipios en materia de no discriminación y derechos sexuales y reproductivos.

En el estado de Zacatecas se ha lanzado, recientemente, el programa “Hagamos cambio”, el cual va dirigido a población joven entre los 12 años y los 29 años, ya que se considera que es el grupo que más ha resentido la problemática de la inseguridad. Por ello, el programa es una estrategia de prevención social del delito que tiene por finalidad disminuir los factores de riesgo asociados a la deserción escolar, los embarazos adolescentes, la precarización del empleo, la exclusión del entorno urbano, la pobreza cultural y las adicciones. Entre sus objetivos centrales se encuentra la importancia de promover actividades que eliminen la marginación y la exclusión, de manera que se modifiquen las condiciones de vida de la comunidad juvenil. La autoridad afirmó que esta estrategia trabaja bajo cuatro ámbitos importantes: 1. El ámbito social, el cual busca promover actividades que eliminen la marginación y la exclusión. 2. El ámbito comunitario que atiende los factores que provocan la violencia y la delincuencia, para así promover la participación ciudadana y la vinculación comunitaria. 3. El ámbito situacional en donde se pretende modificar el entorno físico para propiciar la convivencia y cohesión social. 4. El ámbito psicosocial que tienen por objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia con referencia a personas, familia, escuela y comunidad.

6) INFORME ESPECIAL SOBRE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE EN LA ZONA CARBONÍFERA DEL ESTADO DE COAHUILA

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

Este Informe Especial contiene 24 recomendaciones. Si bien éstas van dirigidas a cada autoridad (ocho a la Secretaría de Economía, 12 a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y cuatro al Gobierno del Estado de Coahuila) algunas competen a más de una de ellas. Por tanto, y para contar con un medio para comprender de mejor manera los avances y cumplimientos de las recomendaciones, se propone agruparlas en cuatro grandes ámbitos,⁷¹ los cuales las aglutinan por el tema central o aspecto general a la que se refieren. Estos ejes permitirán realizar un abordaje analítico más claro para facilitar la comprensión de las medidas realizadas por las autoridades:

- a. Un primer eje concentra las recomendaciones orientadas a incrementar los recursos (materiales y humanos; cuantitativos y cualitativos) y las acciones que, de manera directa o indirecta, contribuyan a la fiscalización y ejecución de medidas para un funcionamiento adecuado y acorde a la legalidad, para la extracción del carbón en la zona.
- b. Un segundo eje de recomendaciones se centra en las acciones y recursos destinados a salvaguardar los derechos humanos y las condiciones sociolaborales de las y los trabajadores de las minas de carbón, así como en la restitución de derechos en situaciones violatorias de éstos.
- c. El tercer eje integra las recomendaciones que proponen medidas que contribuyan a generar y robustecer información sobre la situación de la minería del carbón en la zona, con el objetivo de mejorar y adecuar acciones y recursos en las dos líneas anteriormente planteadas.
- d. El cuarto eje incluye las recomendaciones que buscan la revisión, modificación o creación de normativa sobre el tema.

Por otro lado, se considera que las últimas dos recomendaciones del Informe, dirigidas al Gobierno del Estado de Coahuila, merecen un tratamiento aparte de la clasificación antes descrita, debido a la generalidad de sus planteamientos.

Cabe mencionar que se trata de un ejercicio sólo de orden analítico y que, en ese sentido, las dimensiones antes descritas se encuentran, en la práctica, intrincadas entre sí.

a. El primer grupo es aquel que integra recomendaciones relativas al incremento y realización de inspecciones periódicas a las minas por parte de ambas Secretarías, a fin de garantizar las

⁷¹ Este procedimiento para el abordaje del cumplimiento (parcial) de las recomendaciones es pertinente dado que, además de permitir ordenar la información con base en la distinción de grandes líneas generales de aproximación, a su vez permite reagrupar recomendaciones que aparecen en algunos casos como muy similares en su formulación, sea que se dirijan a una misma institución o a dos instituciones distintas.

condiciones de seguridad, así como de contar con recursos materiales, económicos y humanos para llevarlas a cabo. De éstas, dos corresponden a la Secretaría de Economía, y una a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Sobre estas recomendaciones, la información que se ha podido recabar es la siguiente:

La Dirección General de Minas, dependiente de la Secretaría de Economía, asegura que cuenta con los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para llevar a cabo un programa anual de visitas de inspección minera y que, en concreto, esos recursos consisten en un personal de 25 inspectores para la realización de las visitas, vehículos, y un recurso financiero de ocho mil pesos mensuales para viáticos.

Si bien no se cuenta con información precisa y fiable que permita no sólo constatar sino dimensionar avances en materia de fiscalización, otras fuentes de información pueden ayudar a contrastar de manera parcial algún tipo de avances al respecto. Así, por ejemplo, según información proporcionada por la Dirección General de Minas, relativa a accidentabilidad y fatalidad ocurridos en las minas del carbón de la región (presencia que indirectamente podría indicar una mayor o menor fiscalización), en los últimos seis años la cantidad de accidentes laborales se mantiene invariable y los trabajadores lesionados fluctúan, año tras año, sin dar cuenta de alguna tendencia, siendo los fallecidos quienes presentan una tendencia a la baja. Evidentemente, el hecho de que el número de siniestros en la minería no haya disminuido no constituye una señal muy alentadora sobre mejoramientos en materia de seguridad.

Tabla 40. Número de accidentes, trabajadores (as), lesionados(as) y fallecidos (as) en la zona carbonífera del estado de Coahuila

Año	Accidentes	Resultados
2017	5	3 lesionados 2 fallecidos
2016	5	1 lesionado 4 fallecidos
2015	5	3 lesionados 5 fallecidos
2014	4	5 fallecidos
2013	5	4 lesionados 5 fallecidos
2012	5	3 lesionados 14 fallecidos

FUENTE: Dirección General de Minas.

El 7 de diciembre de 2011 se firmó un convenio entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Gobierno del Estado de Coahuila, denominado “Convenio de Coordinación para promover la Seguridad y Salud en el Trabajo y fortalecer la inspección laboral”,⁷² que tiene como

⁷² Según la información recogida, este convenio se ha firmado con distintos gobiernos estatales desde el año 2009, cuando se firma, por primera vez, con el Gobierno del Estado de Puebla.

objetivo, según indica la Secretaría de Trabajo del Gobierno del Estado de Coahuila, llevar a cabo acciones en materia de seguridad y salud en el trabajo para la disminución de riesgos laborales; la promoción de mecanismos de auto cumplimiento y de sistemas integrales, el impulso de formación de técnicos y especialistas, y el fortalecimiento de la inspección y verificación de los cumplimientos. La firma de ese Convenio cumple (en sus propósitos) con la disposición de la recomendación dirigida al Gobierno del Estado de Coahuila relacionada con la celebración de convenios con la Federación para la realización de inspecciones periódicas a las minas de carbón.

Según información de prensa,⁷³ con la entrada en vigor de la reforma laboral de 2012, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social obtuvo mayores facultades para aumentar el número de inspectores en la zona carbonífera, lo que habría permitido expandir la cobertura y persistencia de la supervisión logrando, desde entonces hasta 2015, llevar a cabo 793 inspecciones.

Por su parte, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social indica información disímil respecto de las inspecciones llevadas a cabo. En una primera respuesta, señala que, entre 2012 y 2017, se han realizado 253 visitas de inspección en la minería de carbón en los municipios de Allende, Escobedo, Muzquiz, Progreso, Sabina, Saltillo y San Juan Sabinas, en el estado de Coahuila, para verificar las condiciones de seguridad e higiene en dichos centros de trabajo, concentrándose la mayoría de éstas en 2013, con 152 inspecciones. En otra respuesta dada por esta misma dependencia, y con información confidencial y detallada, se indica que, entre 2012 y 2017, se llevaron a cabo 760 inspecciones, lo que se acerca a la información indicada en el órgano de prensa antes aludido.

Como contraparte, con base en información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil, se ha destacado como un problema irresoluto para la realización de inspecciones, la ausencia de registros formales de muchas empresas, sin las cuales no se puede realizar la inspección determinada en la medida en que las inspecciones sólo cubren a las que se encuentran bajo esta condición. Según se ha indicado en informes de organizaciones sociales presentados ante la OIT,⁷⁴ las autoridades gubernamentales, deliberadamente, no ha ejercido sus facultades al respecto obligando a las empresas a registrarse, incluso las que hacen labores de alto riesgo. En este sentido, y no encontrando información que avale lo contrario, no se estaría cumpliendo con la recomendación relativa a que nuevos centros de trabajos integren el Directorio Nacional de Empresas.

Directamente relacionadas con los riesgos en materia de seguridad laboral, así como de fiscalización en las minas, están las acciones relativas a la suspensión provisional o definitiva de obras, las cuales aparecen en dos recomendaciones del IP, dirigidas a la Secretaría de Economía y a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. La primera propone: “Continuar con el ejercicio de

⁷³ *Diario Vanguardia*. “Multaron con casi 19 mdp a mineras de Coahuila”. 20.02.16. Disponible en: <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/multaron-con-casi-19-mdp-mineras-de-coahuila>. Fecha de consulta: 8 de enero, 2018.

⁷⁴ Los informes revisados datan del año 2016 y 2017, y fueron puestos a disposición del equipo de investigación junto a anexos que complementan la información a través de datos y estudios técnicos.

suspender provisional o totalmente las obras y trabajos en las minas ante una situación de peligro o daño inminente, actividad que puede apoyarse en visitas a cargo de la Secretaría de Economía, o derivado de una petición de la STPS”, mientras que la segunda plantea: “Garantizar que una vez detectada una situación que ponga en peligro la vida o seguridad de los trabajadores, se inicie el procedimiento previsto en el artículo 512-D⁷⁵ de la Ley Federal del Trabajo, situación de la que debe informar a la Secretaría de Economía para que, en su caso, clausuren provisionalmente las minas que pongan en riesgo la vida y seguridad de los trabajadores y se le dé el seguimiento debido” (CNDH 2011). Sobre estas recomendaciones, y según información proporcionada por la Dirección General de Minas, con fundamento en la Ley Minera, en el año 2012 se llevaron a cabo ocho suspensiones de lotes mineros, de los cuales cinco fueron de carácter provisional y tres de carácter definitivo, mientras que, entre 2013 y 2014, se llevaron a cabo dos suspensiones, una por cada año, en el primer caso provisional y la segunda definitiva. Por su parte, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social manifiesta no contar con registros en esta materia.

En este contexto, dicha organización realiza un reconocimiento a la labor realizada por la Subdelegación de la Secretaría Trabajo y Previsión Social del municipio de Sabinas, la cual comenzó a operar con rango de subdelegación a partir de 2014, y con quien se han realizado cambios en los procedimientos para llevar a cabo las inspecciones, tales como la estrategia de supervisión por parte del delegado y el personal de inspección a su cargo, para supervisar, en primer lugar, los centros de trabajos y, posteriormente las oficinas, revirtiendo la lógica anterior.⁷⁶

Otro elemento novedoso al respecto es la inclusión en las prácticas fiscalizadoras de representantes de organizaciones de defensa de las y los trabajadores y de los derechos humanos, además de incrementar las visitas a las minas, y mantener una efectiva y constante supervisión. Sin embargo, la misma organización, en un informe dirigido a la OIT, manifiesta que la Subdelegación de Sabinas no cuenta con presupuesto propio y que sobrevive del Presupuesto de la Delegación de Coahuila, manteniéndose en la práctica como una oficina de la Delegación. En consecuencia, según manifiestan, los inspectores no cuentan con equipos de seguridad

⁷⁵ El artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo estipula lo siguiente: “Los patrones deberán efectuar las modificaciones que ordenen las autoridades del trabajo a fin de ajustar sus establecimientos, instalaciones o equipos a las disposiciones de esta Ley, de sus reglamentos o de los instructivos que con base en ellos expidan las autoridades competentes. Si transcurrido el plazo que se les conceda para tal efecto, no se han efectuado las modificaciones, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social procederá a sancionar al patrón infractor, con apercibimiento de sanción mayor en caso de no cumplir la orden dentro del nuevo plazo que se le otorgue. Si aplicadas las sanciones a que se hace referencia anteriormente, subsistiera la irregularidad, la Secretaría, tomando en cuenta la naturaleza de las modificaciones ordenadas y el grado de riesgo, podrá clausurar parcial o totalmente el centro de trabajo hasta que se dé cumplimiento a la obligación respectiva, oyendo previamente la opinión de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene correspondiente, sin perjuicio de que la propia Secretaría adopte las medidas pertinentes para que el patrón cumpla con dicha obligación. Cuando la Secretaría del Trabajo determine la clausura parcial o total, lo notificará por escrito, con tres días hábiles de anticipación a la fecha de la clausura, al patrón y a los representantes del sindicato. Si los trabajadores no están sindicalizados, el aviso se notificará por escrito a los representantes de éstos ante la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene”.

⁷⁶ Como afirman los representantes de la organización, con este nuevo orden de proceder, hay menores posibilidades de que las personas propietarias de empresas mineras puedan manipular los escenarios laborales frente a la fiscalización.

adecuados (por lo que deben pedirlos prestados a las empresas donde inspeccionan), existe una carencia de camionetas para su traslado a los centros de trabajo, así como insuficientes recursos destinados para viáticos.⁷⁷

Respecto de las recomendaciones dirigidas al fortalecimiento de los procedimientos relativos a la contratación de personal, el servicio civil de carrera, el perfil y necesidades del puesto, así como la formación, capacitación, adiestramiento y evaluación de los conocimientos en materia de derechos humanos por parte de los inspectores en función, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social manifiesta no contar con información sobre el tema.

Sobre la recomendación relativa a: *“Diseñar y aplicar un programa de certificación que garantice que el carbón que es objeto de transacción comercial fue obtenido en observancia de la legislación en materia de seguridad e higiene y se impulsen modificaciones a la Ley de Sociedades Cooperativas para que los tres niveles de gobierno apoyen su funcionamiento”* (CNDH 2011), la Secretaría de Economía informó que no se han realizado acciones en ninguno de los dos sentidos planteados, por lo que se puede mencionar que éstas no han sido cumplidas.

Asimismo, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social tampoco cuenta con información que avalen acciones o programas en esta materia. Por su parte, según informes proporcionados por organizaciones de la sociedad civil a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, problemas de ilegalidad dentro de la actividad carbonífera, tanto en relación a procesos licitatorios, de funcionamiento productivo y de formalización de los trabajadores, sigue siendo un tema pendiente en estos últimos años y que han motivado diversas recomendaciones del organismo internacional que, hasta la fecha, no habrían sido cumplidas.

b. Respecto del segundo eje de recomendaciones, en particular los que tienen relación con: *“Diseñar e implementar una política de difusión masiva de los derechos laborales que asisten a los trabajadores de la zona carbonífera de Coahuila y en el resto del país, a la vez que se posibilite la formulación de denuncias por prácticas contrarias a la seguridad e higiene en sus centros de trabajo, mismas que deberán ser atendidas por las autoridades competentes; y: “Asegurar que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, asesore, oriente y represente jurídicamente a los trabajadores y a sus beneficiarios para que éstos obtengan las debidas indemnizaciones e implementar mecanismos para velar por el restablecimiento de la condición física y psicológica de los afectados, a través del apoyo psicológico, médico y de rehabilitación necesario, con las instancias de salud correspondientes”* (CNDH 2011), la Secretaría de Trabajo y Previsión Social manifiesta, en el caso de la primera, que se han establecido acciones para difundir entre empleadores y trabajadores la normatividad laboral en materia minera, así como sobre la promoción de los derechos de los trabajadores. En ese sentido, la dependencia informó que,

⁷⁷ Según se plantea en un Informe Especial de la organización dirigido a la OIT, en 2017, por el rango de esta Subdelegación se debería contar con 25 inspectores, cuatro abogados y tres jefes de departamento, cuando en realidad sólo hay 14 inspectores, un abogado y un jefe de departamento. Además de disponer de sólo dos vehículos para todo el personal (para cubrir un territorio que excede los 15,000 km²), plantean que las condiciones físicas de la subdelegación son insuficientes para el personal que se desempeña en ella.

entre 2013 y 2017, se realizaron en la Región de Coahuila 14 acciones de difusión en las que participaron 1,275 personas.

En relación a la recomendación de orientación y asesoramiento a los trabajadores, la dependencia gubernamental manifiesta no tener información que confirme acciones al respecto.

De acuerdo a información proporcionada por la “Organización Familia Pasta de Conchos”, se puede mencionar que existen casos de víctimas directas o de familiares de trabajadores que han sido afectados por siniestros en las minas (lesiones y fallecimientos), quienes, en vez de obtener reparaciones e indemnizaciones adecuadas, han sido sujetos a la aplicación de la figura de “término de contrato de trabajo” por parte de las empresas, las cuales han recurrido a ese tipo de prácticas —ilegales y abusivas— para limitarse al pago de prestaciones mínimas.

c. En cuanto al tercer eje de recomendaciones, que engloba a las que proponen el desarrollo de estudios o generación de información sobre la situación de la minería del carbón en la zona, cabe señalar que se ha detectado sólo un registro de lotes mineros,⁷⁸ entregado por la Dirección General de Minas, que responde a la recomendación sobre: *“Generar un registro en la zona carbonífera de Coahuila de las minas de carbón que están en operación para que puedan ser objeto de supervisión”* (CNDH 2011). También se constata la existencia del registro sobre las actividades de supervisión por parte de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

El resto de información disponible sobre la situación de la minería del carbón en el estado de Coahuila se ha ubicado, exclusivamente, en documentos, informes, diagnósticos e investigaciones desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil y/o en el ámbito académico. Como ya se indicó, una de las principales fuentes de información y de generación de conocimiento al respecto ha sido la organización de la sociedad civil denominada “Organización Familia de Pasta de Conchos”, la cual se ha dedicado a acompañar a las víctimas y a apoyar la defensa de los derechos de las y los trabajadores en las minas. En este proceso, han elaborado una serie de informes que dan cuenta de la realidad que se vive en las minas de carbón de Coahuila, denunciando la compleja realidad que viven las y los trabajadores, las falencias y negligencias de las autoridades e, incluso, los problemas políticos y delictivos a los que vinculan el funcionamiento del negocio de la extracción de carbón. Tan riguroso ha sido el trabajo realizado por la organización que, incluso la OIT, ha reconocido su desempeño y las denuncias que han presentado. Asimismo, el propio IP aquí analizado utiliza datos de sus Informes para dar cuenta de dichos contextos.

Hasta el momento, la organización ha publicado siete informes.⁷⁹ Los dos primeros centrados en el caso de Pasta de Conchos, publicados en 2007 y 2008; el tercer informe, que data de 2009,

⁷⁸ En relación a dicho registro, ordenado por minas de carbón, ubicación y rango de cantidad de trabajadores, se habrían registrado 70 unidades mineras, de las cuales en 31 trabajarían entre cero y cinco trabajadores; en seis de ellas habría de seis a 10 trabajadores; en 16 minas, de 11 a 30 trabajadores; en siete, de 31 a 50 trabajadores; en cinco de 51 a 100 trabajadores; una de 101 a 250 trabajadores; y cuatro de más de 251 trabajadores.

⁷⁹ Para conocer en detalle cada Informe pueden descargarse de <http://www.pastadeconchos.org/>

incluye información de siniestros en pocitos y minas de arrastre; a partir de 2010, en el cuarto informe, se inicia el seguimiento de casos documentados en años anteriores y se integran, además, los casos nuevos registrados anualmente. Lo mismo se realiza en los años siguientes para el quinto y sexto informe. El séptimo informe fue realizado en el año 2013, el cual contiene un análisis de la situación estructural que explica, desde la perspectiva de la organización, el porqué de las muertes en las minas de carbón, a quiénes se debe indemnizar, y cuál es el papel de las autoridades estatales y federales. El 19 de febrero de 2018 publicó su último informe (octavo), el cual, según la información obtenida, sería un análisis más amplio en cuanto a la temporalidad del estudio (desde 1900 hasta la actualidad) y respecto del tipo de análisis a presentar, ya que no sólo estaría centrado en las minas y sus trabajadores, sino también en el impacto en los propios pueblos mineros.⁸⁰

Otra organización de la sociedad civil dedicada a desarrollar investigaciones sobre el sector minero ha sido el Centro de Reflexión y Acción Laboral (Cereal),⁸¹ enfocado en indagar sobre cuatro gremios específicos: las y los trabajadores mineros y metalúrgicos, las y los trabajadores electricistas, las y los trabajadores docentes las y los trabajadores petroleros. Dicha organización ha elaborado algunos informes, artículos y publicaciones que se han difundido en diversas páginas de internet y se han presentado en encuentros o seminarios académicos, para dar cuenta de la realidad que se vive en los centros donde laboran esos grupos de trabajadores(as). En lo que respecta a los temas tratados por este Instrumento, destacan los artículos sobre *Trabajo infantil en sector minero del carbón*, publicado en 2013 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, así como la publicación de los *Informes de Violaciones a los Derechos Humanos Laborales* (2010, 2011 y 2013), documentos que contienen información precisa y clara para entender la situación que se vive en la zona carbonífera de Coahuila, así como para comprender y dimensionar los problemas de higiene y seguridad en las minas y, en torno a ello, proponer medidas apropiadas para aportar a su solución.

Es encomiable el trabajo constante y riguroso realizado por la sociedad civil organizada y la gran cantidad de información, sistemática y precisa, que han recopilado y analizado. En oposición a ello, se reconoce como tema pendiente, el desarrollo de este tipo de estudios o investigaciones por las autoridades gubernamentales competentes en el tema abordado, sobre todo para los fines recomendados en el IP, y para mejorar el conocimiento acerca de las necesidades que enfrentan las y los trabajadores y sus familias, en dichos entornos laborales.

d. Con respecto al cuarto eje de recomendaciones, sobre el ámbito normativo, una primera recomendación dirigida a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social sugiere llevar a cabo cambios legislativos adecuados a la seguridad e higiene en la minería del carbón y la tipificación de delitos laborales por incumplimiento. Al respecto, puede mencionarse que, en octubre de 2012, se

⁸⁰ Información facilitada por la Organización Familiares de Pasta de Concho, en entrevista realizada a sus integrantes el 29 de enero de 2018.

⁸¹ Para mayor información ver información disponible en: <http://www.fomento.org.mx/cereales/df.html> o <http://www.cerealgdl.org/index.php/es/>. Fecha de consulta: 15 enero de 2018.

publicó la Norma Oficial Mexicana NOM-023-STPS-2012 sobre minas subterráneas y minas a cielo abierto, destinada a establecer requisitos de seguridad y salud en el trabajo. No obstante, dicha normativa no aplica en *“las minas subterráneas donde se desarrollen actividades relacionadas con la exploración y/o explotación de carbón y de gas asociado a estos yacimientos”*.

Por su parte, en noviembre de 2012, se adicionaron cinco artículos a la Ley Federal del Trabajo (343-A, 343-B, 343-C, 343-D, 343-E), los cuales norman sobre los trabajadores en minas, y son aplicables *“en todas las minas de carbón de la República Mexicana, y a todos sus desarrollos mineros en cualquiera de sus etapas mineras en que se encuentre, ya sea, prospección, preparación, exploración y explotación, independientemente del tipo de exploración y explotación de que se trate ya sean, minas subterráneas, minas de arrastre, tajos a cielo abierto, tiros inclinados y verticales, así como la extracción en cualquiera de sus modalidades, llevada a cabo en forma artesanal, mismas que, para los efectos de esta Ley, son consideradas centros de trabajo”*.

Estas nuevas disposiciones legales norman acerca de las condiciones de seguridad, supervisión y penalización por descumplimiento patronal, lo que daría respuesta a la recomendación anteriormente enunciada.

Asimismo, cabe mencionar que, en agosto de 2015, entró en vigor la Norma Oficial Mexicana NOM-033-STPS-2015 que regula y establece condiciones de seguridad para la realización de trabajos en espacios confinados con el objetivo de proteger la integridad de la plantilla laboral, estableciendo como obligación patronal la identificación de esos espacios, analizar los riesgos y adoptar medidas acordes a la normativa. Sin embargo, aunque la normativa tiene aplicación en todo el territorio nacional, *“no aplica en actividades de buceo y en minas subterráneas, salvo que dentro de sus instalaciones se cuente con espacios confinados”*.

En cuanto a la recomendación que propone: *“Realizar las acciones correspondientes para promover que el Ejecutivo Federal impulse ante el Senado de la República la ratificación del convenio 176 de la OIT en materia de seguridad e higiene, para así poder contar con una política nacional que atienda eficazmente las problemáticas descritas en este informe”* (CNDH 2011), se debe mencionar que, a pesar de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil, especialistas sobre temas laborales, y sindicatos, entre otros, no se ha logrado ratificar el citado convenio.

Respecto de las recomendaciones que se podrían clasificar como de “impacto estructural” o “impacto indirecto” al problema concreto de seguridad en las minas, se plantearon dos recomendaciones: *“Tomar medidas para evitar la desertión en todos los niveles educativos y apoyar la creación de centros educativos de nivel medio y superior en la zona carbonífera”, y “Fomentar la diversificación de actividades productivas, a fin de que se creen otras alternativas de trabajo, bien remuneradas, para los habitantes de la zona carbonífera”* (CNDH 2011).

Para la primera medida, el Gobierno del Estado de Coahuila cuenta con un informe técnico sobre deserción escolar, denominado “Reporte Técnico de la Estadística Educativa Núm. 2. Causas que generan la deserción”, dependiente de la Secretaría de Educación y Cultura, que data de 2011. Respecto de la deserción escolar en secundaria, existe una serie de programas e instituciones que operan en distintas líneas de acción, entre las que se mencionan: el programa de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD), El Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Coahuila (CECYTEC), el Colegio de Bachilleres de Coahuila (COBAC), la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DEGTI) la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DEGTA), la Universidad Autónoma de Coahuila (UAC), y el servicio de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD). A continuación, se reproduce la siguiente tabla, entregada por la Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Coahuila, donde se exponen las acciones particulares que se han realizado para evitar la deserción escolar.

Tabla 41. Actividades para evitar la deserción escolar

Subsistema	Reunión con Padres de Familia	Becas	Construye T ⁸¹	Yo no abandono ⁸²	Programas internos	Tutorías
CECYTEC EMSAD	x	x	x	x	x	x
COBAC	x	x	x	x	x	x
CONALEP	x	x			x	x
DGETI	x	x	x			
DGETA		x		x	x	x
UAC		x	x		x	x

FUENTE: Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Coahuila.

Respecto de la segunda recomendación (diversificación de actividades productivas), la Secretaría de Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo del Gobierno del Estado de Coahuila apuntó que han impulsado la llegada de empresas que realizan actividades con mayor valor agregado, a nivel industrial, aeroespacial, de tecnologías de la información y de las industrias cervecera, vitivinícola, logística y de diseño industrial, a lo que se suma el crecimiento de la empresa “Trinity”, dedicada a la producción de carros de ferrocarril, iniciativas todas que han posibilitado la diversificación de actividades de la región.

⁸² Construye T es un programa del Gobierno mexicano, diseñado e implementado a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de la escuela para desarrollar habilidades socioemocionales en las y los estudiantes, y así mejorar el ambiente escolar en los planteles del nivel medio superior participantes (Secretaría de Educación Pública, 2015).

⁸³ “El Movimiento contra el Abandono Escolar es una estrategia integral, de carácter nacional, que involucra la participación conjunta y coordinada de autoridades educativas, federales y estatales, directivos de planteles, docentes, padres de familia, estudiantes y sociedad en general, para lograr mayores índices de acceso, permanencia y conclusión exitosa de los estudios de nivel medio superior. Desde la Subsecretaría de Educación Media Superior, y en consulta con las autoridades estatales, se ha construido un primer conjunto de herramientas para apoyar el trabajo en los planteles y así evitar el abandono escolar” (Subsecretaría de Educación Media Superior s/f).

En materia de trabajo infantil,⁸⁴ aspecto que ni siquiera es atendido con profundidad en el Instrumento de Posicionamiento, y que es un serio problema presente en las minas de carbón, se identificó la necesidad urgente de implementar medidas concisas para erradicarlo, puesto que la presencia de niñas, niños y adolescentes en esta actividad económica no sólo profundiza la inequidad social y la privación de sus derechos humanos (principalmente los de la educación, salud y recreación), sino que también agudiza la vulnerabilidad económica y social de sus familias, y somete a esta población a contextos de explotación, maltratos y graves peligros.

En términos generales, la participación de la población infantil en el trabajo en minas de carbón es considerada como una actividad peligrosa. Con frecuencia, las condiciones precarias impulsan a los mismos padres y madres a tomar la decisión de enviar a niñas y niños a las minas ilegales (que suelen ser las más precarias), puesto que no lo pueden hacer en las minas autorizadas, las cuales se encuentran más regularizadas y están sujetas a la supervisión de las instancias gubernamentales (Archundia 2013).

Cabe mencionar que, según información de prensa de enero de 2018, el delegado de la STPS en Coahuila planteó que, en las inspecciones que había llevado a cabo la Secretaría en el último tiempo, no se habrían encontrado personas menores de edad en las minas de carbón,⁸⁵ aunque no descartaba que se pudieran encontrar violaciones contra esa población en los denominados “pocitos” que funcionan de manera ilegal.⁸⁶

En México, la edad mínima para trabajar⁸⁷ es de 15 años, tal y como lo establece el Convenio Núm. 138 de la OIT. Sin embargo, para el caso de las minas de carbón, en la normativa internacional, la edad aumenta dado que se considera un trabajo arriesgado y peligroso. Particularmente, la OIT prohíbe el trabajo para niñas y niños de cualquier edad en esos contextos. Por tanto, no debería admitirse a ninguna persona menor de 18 años de edad para trabajar en esos sitios, situación que es absolutamente vulnerada en las minas y pozos de la zona de extracción del carbón en el estado de Coahuila.

En cuanto a la normatividad vigente en el país, en los últimos años, posteriores a la publicación de este Instrumento, la Ley Federal del Trabajo ha sufrido algunas modificaciones en lo que concierne al trabajo de personas menores de edad.

⁸⁴ Se incluye este tema puesto que, si bien no existe ninguna recomendación sobre la materia y sólo se enuncia vagamente en el informe, es un aspecto de interés para esta investigación.

⁸⁵ Tal información sería contradictoria con la que se documenta en la prensa y en otros informes de las organizaciones de la sociedad civil que sí dan cuenta de la presencia de niñas, niños y adolescentes trabajando ilegalmente en las minas.

⁸⁶ Montalvo, Armando (s. f.) “Realizan inspecciones a minas de carbón”. Diario *Zócalo*. Saltillo Disponible en: http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/realizan-inspecciones-a-minas-de-carbon. Fecha de consulta: 8 de enero, 2018.

⁸⁷ Se considera la edad mínima a la edad en la cual un niño/niña está autorizado a trabajar sin que ello perjudique su desarrollo, en especial su acceso a la educación. Se considera trabajo infantil al trabajo realizado por debajo de la edad mínima para admisión al empleo. Asimismo, las personas menores de 16 años deben tener jornadas reducidas.

De acuerdo a su artículo 173, las autoridades del trabajo, tanto federales como locales, son responsables de la vigilancia y protección a las niñas, niños y adolescentes que trabajan. A partir de una reforma realizada a esa disposición, en noviembre de 2012 se agrega, además, que *“la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en coordinación con las autoridades del trabajo en las entidades federativas, desarrollarán programas que permitan identificar y erradicar el trabajo infantil. No obstante, dichos programas no han sido detectados para el caso de niñas y niños que trabajan en la zona carbonífera.*

Asimismo, el artículo 175, fracción IV, de la misma ley, prohíbe el trabajo de personas menores de edad en centros laborales en que se realicen *“labores peligrosas o insalubres que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores, en términos de lo previsto en el artículo 176 de esta Ley”*.⁸⁸ A su vez, el artículo 176 describe las labores que se consideran peligrosas o insalubres, entre las que se explicita el trabajo en minas (en el numeral 18).

Por todo lo anterior, al encontrarse niñas, niños y adolescentes trabajando en las minas de carbón, el Estado estaría incumpliendo no sólo con la garantía de derechos humanos de esta población (emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), sino también con la Ley Federal del Trabajo y la normativa internacional, que prohíbe su participación en actividades económicas tan riesgosas como la minería.

México ha ratificado los Convenios fundamentales de la OIT relativos a este tema, a saber, Convenio Número 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (en junio de 2015) y el Convenio Número 138 (en junio de 2016). Por ello, durante 2015, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas incluyó en sus *“Observaciones Finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México”*, el siguiente comentario respecto de la explotación económica, incluido el trabajo infantil, para el caso mexicano:

“El Comité toma nota de la reforma constitucional que eleva la edad mínima de empleo a 15 años. Sin embargo, sigue profundamente preocupado porque cientos de miles de niñas y niños, a veces de tan sólo cinco años de edad, continúan trabajando y un alto porcentaje de ellos está involucrado en las peores formas de trabajo infantil, como la minería y la agricultura, y/o no reciben ningún salario. Le preocupa, además, que las medidas adoptadas han sido insuficientes para abordar el trabajo doméstico, que afecta especialmente a las niñas, así como la participación de niñas y niños en la agricultura que afecta especialmente a las niñas y niños que son hijos de trabajadores agrícolas migrantes” (UNICEF, 2015).

En ese sentido, el Comité recomendó que el Estado mexicano (UNICEF, 2015):

⁸⁸ Fracción reformada mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2015.

“(a) Revise su legislación para garantizar el cumplimiento de las normas internacionales, incluido el Convenio 182 de la OIT y asegurar que el trabajo doméstico y el trabajo en la agricultura y las fábricas de ladrillos, entre otros, se incluyan explícitamente como formas peligrosas de trabajo, y se prohíban para niñas y niños menores de 18 años de edad, debiendo tomar medidas para eliminarlos;

(b) Fortalezca su sistema de inspección y aplique de forma efectiva en la práctica las sanciones para aquellos que explotan económicamente y abusan de niñas y niños, incluidos los que trabajan como mendigos, en el trabajo doméstico, remunerado y no remunerado, y en la agricultura;

(c) Proporcione recursos adecuados para la aplicación efectiva del Programa Nacional para la Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida, y adopte medidas concretas para hacer frente a la situación de niñas y niños trabajadores domésticos, en minas y fábricas de ladrillos y niñas y niños migrantes que trabajan en la agricultura;

(d) Asegure que los datos recopilados sobre trabajo infantil están desagregados e incluyan información sobre niñas y niños que trabajan como mendigos, en el sector agrícola temporal y como trabajadores domésticos en sus casas.

(e) Acelere el proceso de ratificación del Convenio No. 138 de la OIT (1973) sobre la edad mínima de admisión al empleo;

(f) Continúe la búsqueda de asistencia técnica del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT”.

Sobre estas recomendaciones, evidentemente, se visualizan aún muchos pendientes y vacíos.

Otro problema adicional es la falta de información precisa y clara sobre esta problemática, en la medida en que no se cuenta con datos fidedignos que permitan identificar cuántas niñas y niños se encuentran trabajando en las minas de carbón y dónde lo están haciendo. Incluso, varias autoridades han negado la existencia de trabajo infantil en la zona. Sin embargo, como ya se ha mencionado aquí, en prensa y en datos de las organizaciones de la sociedad civil (además de información que se encuentra disponible a partir de los accidentes ocurridos en las minas), se acredita la presencia permanente de niñas, niños y adolescentes que trabajan en esos ámbitos, con las mínimas condiciones laborales y con empresas que incumplen toda la normatividad existente, ya sea a nivel nacional o internacional. Según cálculos aproximados, en los 700 pozos clandestinos y/o no registrados oficialmente, serían más de dos mil niñas, niños y adolescentes trabajando en la minería del carbón en los últimos años en México (Archundia, 2013).

7) INFORME SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CENTROAMERICANOS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL NO ACOMPAÑADOS EN SU TRÁNSITO POR MÉXICO, Y CON NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

Las 33 recomendaciones formuladas en el Instrumento de Posicionamiento están dirigidas, de manera diferenciada, a diversas autoridades a nivel federal.

En el caso del Instituto Nacional de Migración (INM) se pudo constatar que, durante 2016, realizó 222 acciones de capacitación a un total de 6,722 personas servidoras públicas, en temas relacionados con la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, mientras que en 2017 se realizaron 66 acciones de capacitación que beneficiaron a 2,126 de ellas.

Dichos procesos de capacitación han permitido atender no sólo las necesidades de conocimiento que tienen las personas servidoras públicas relacionadas con la problemática del IP, sino que también han otorgado las herramientas necesarias para dar seguimiento a las necesidades especiales de protección que tiene esta población (cuarta recomendación).

A través de estos mecanismos también se ha dado cumplimiento a la novena recomendación del Instrumento pues, a decir de la autoridad, en los cursos de capacitación se ha instruido a las personas servidoras públicas encargadas de ejecutar el retorno asistido de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, sobre los mecanismos y acciones que deben realizar.

Además de lo anterior, la Dirección de Capacitación Migratoria del INM indicó que existe un protocolo en el que se establece, de manera precisa, el procedimiento que se aplicará a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, desde el momento de su detención, incluyendo el seguimiento de asistencia durante su alojamiento en los CAS, hasta la determinación de su situación jurídica migratoria, considerando prioritario el interés superior de la niñez.

Respecto de la recomendación décimo segunda, también fue atendida por dicha institución. El punto recomendatorio señalaba la necesidad de articular acciones con el Sistema Nacional DIF para permitir el acceso a la información contenida en la base de datos de las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, con la finalidad de que dicha información sea considerada para establecer las acciones a seguir en la asistencia y protección integral de este grupo en situación de vulnerabilidad. En ese caso específico, y mandatados por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se ha concretado una estrecha vinculación entre el INM y el Sistema Nacional DIF, en la medida en que ambas instituciones suscribieron un convenio de colaboración publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de julio de 2017.

En cuanto a las cuatro recomendaciones propuestas en el Informe Especial a la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, esta institución se ha dedicado, principalmente, a la realización de acciones de diseño de instrumentos normativos y lineamientos de política pública a favor de la garantía, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Entre las acciones de política pública más relevantes se encuentra la aprobación y promulgación del “Programa Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes” (PRONAPINNA), siendo la política pública nacional que enmarca las acciones realizadas por los tres órdenes de gobierno para garantizar el respeto, la protección y restitución de los derechos de la infancia.

Respecto de las recomendaciones emitidas por el Informe Especial al Sistema Nacional DIF (SNDIF), en lo relativo a los Centros de Asistencia Social (CAS), el sistema no cuenta con ningún centro que haya acreditado las condiciones necesarias para obtener la certificación que menciona la LGDNNA en los artículos 102 y 107. Sin embargo, es importante señalar que, durante 2015, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), dicha institución llevó a cabo el *Censo de Alojamientos de Asistencia Social* (CAAS), el cual tuvo como objetivo obtener información estadística sobre las personas que se alojan en estos espacios, el personal que labora en los mismos, las características de los inmuebles y los servicios que prestan. Como resultado de dicho censo, se identificó un total de 879 casas hogar para niñas, niños y adolescentes. De igual forma, en marzo de 2016, la PFPNNA en coordinación con las Procuradurías Estatales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PEPNNA), llevaron a cabo la *Consulta Nacional de Centros de Asistencia Social* (CAS), con la finalidad de conocer los CAS y las medidas de atención que brindan a niñas, niños y adolescentes en cada entidad federativa. La consulta fue actualizada durante el mes de noviembre de 2017, la cual arrojó un total de 175 CAS públicos, privados o administrados por organizaciones de la sociedad civil.⁸⁹ Las acciones sobre la revisión en materia de infraestructura y operación de los CAS a nivel nacional se encaminaron a la capacitación permanente de personas servidoras públicas que atienden a niñas, niños y adolescentes, entre las cuales destacan: “el Quinto Taller de Capacitación de Alto Nivel del Programa de Justicia Terapéutica para Personas con Consumo de Sustancias Psicoactivas” impartido por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC) y la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC); el “Foro Internacional sobre Desplazamiento Forzado Interno” realizado por la CNDH; “De la Infancia a la Adolescencia”, dictado por la fundación Juntos Con las Niñas y los Niños (JUCONI); “Derecho a la Educación de Adolescentes Privados de la Libertad” (UNICEF, Ciudad de México); “Fortalecimiento del trabajo con familias de acogida” (JUCONI), entre otros. La capacitación constante orientada a la profesionalización de las personas servidoras públicas que atienden a la población infantil permite hacer frente al insuficiente personal que posee la PFPNNA. A ello se suma la elaboración, en julio de 2015, del “Protocolo de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados o Separados que se encuentran Albergados”, enfocado a la atención que se brinda exclusivamente a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados provenientes del TNAC. Asimismo, se han emitido los “Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de

⁸⁹ Respuesta oficial emitida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, Unidad de Transparencia del el Sistema Nacional DIF en oficio DGAJ 205.000.00/948/17, p. 4.

Protección de niñas, niños y adolescentes”, y la “Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, documentos que permiten orientar, regular y garantizar los procedimientos administrativos que realizan las personas servidoras públicas para la garantía, protección y restitución de los derechos de ese grupo poblacional.

También es importante señalar que el SNDIF y la PFPNNA elaboraron un “Modelo de Atención de Niñas y Niños Migrantes No Acompañados”, con la finalidad de proporcionar a los Centros de Asistencia Social (CAS) que reciben niñas y niños migrantes no acompañados, una herramienta básica alcanzable, medible y propositiva, que oriente su desempeño, desarrollo, enfoque y procedimientos de atención en su diversidad, interdisciplinariedad y multipropósito” (DIF, 2016).⁹⁰ De dicho modelo surgió, en 2016, el “Manual de Operación del Modelo de Atención de Niñas y Niños Migrantes No Acompañados” (MANNMA), publicado ese mismo año, que describe la presentación del procedimiento de intervención, el cual comprende cinco etapas: I) Ingreso, II) Atención y Restitución; III) Acceso y Desarrollo, IV) Egreso y V) Seguimiento. Además, con el MANNMA se busca homologar las actividades y las intervenciones que se realizan para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes de acuerdo a lo dispuesto por la LGDNNA.

Esas mismas instituciones (SNDIF y PFDNNA) diseñaron mecanismos de regulación de los CAS y establecieron criterios para la “Carrera Institucional de Protección”, como lo son la “Especialización en el sistema de protección para adolescentes”; la formación especializada para brindar una atención diferenciada que responda a las necesidades particulares de niñas, niños y adolescentes; la capacitación continua del personal y realización de capacitaciones de nivelación para la promoción de las personas servidoras públicas; la actualización de los procesos, asesoramiento y diligencias; la socialización de las buenas prácticas de atención a la infancia; y la implementación de modelos de atención e intervención para niñas, niños y adolescentes, de acuerdo a los requerimientos e infraestructura que posee cada institución en particular.

Aunado a ello, se encuentran las acciones de coordinación realizadas por el Sistema Nacional DIF con el Instituto Nacional de Migración (INM). Para ello, ambas instituciones firmaron un convenio de colaboración publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de julio de 2017. Como parte de las acciones realizadas de manera conjunta por ambas autoridades, se encuentra en proceso el análisis y diseño del proyecto denominado “Red de registros y bases de datos de protección de niñas, niños y adolescentes” (REDPRONNA), el cual contempla el desarrollo del módulo de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

Otra de las acciones que se está realizando a nivel federal en esa materia es la “Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados y Repatriados”,

⁹⁰ Cabe recordar aquí que, derivado de la reforma a la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) realizada en 2014, y de la instalación del Sistema Nacional Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), el Sistema Nacional DIF ha transitado, para su operación, desde un enfoque de asistencia social a uno de carácter garantista de derechos humanos.

implementada en 2011 por la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional DIF, a través de la Unidad de Atención a Población Vulnerable, la Dirección General de Protección a la Infancia, la Dirección de Enlace y Concertación.

En el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), y en colaboración con Caminos Posibles S.C. y Oxfam México A. C., se realizó la publicación del documento “Migración no acompañada de niñas, niños y adolescentes. Recuento de una experiencia por México”, con la finalidad de presentar resultados de investigación en la materia (tanto cuantitativa como cualitativa) y sensibilizar a la población sobre los riesgos de la migración no acompañada de niñas, niños y adolescentes, los retos y desafíos que enfrentan a su paso por México, y la imperiosa necesidad de brindarles atención.

Es importante destacar la participación de México en diversos foros regionales e internacionales en materia de cooperación multilateral de atención a personas migrantes. Uno de ellos es la “Conferencia Regional sobre Migración” que se lleva a cabo desde 1996. Dicha conferencia constituye un espacio regional multilateral sobre migraciones internacionales en la que participan Estados que comparten perspectivas y controversias comunes. Entre los países integrantes se encuentran Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. A través de esta conferencia se elaboraron los memorándums sobre repatriación de personas migrantes, así como lineamientos para repatriar niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

A partir de 2006 se implementó el “Memorándum de Entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua” para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de los nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre.

En 2011 se establecieron los Lineamientos Regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad, para la utilización por parte de instituciones que tengan competencia directa o indirecta en la materia. Este documento delimita, dentro de la definición de condición de vulnerabilidad, a niñas, niños, adolescentes migrantes no acompañados o separados.

Los “Lineamientos Generales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados en casos de Repatriación” fueron establecidos en 2009 por la Conferencia Regional de Migración. Con ello se buscó fomentar la colaboración en la protección y repatriación, así como servir de guía (desde el momento de su detección hasta el de su repatriación) para salvaguardar los derechos y el interés superior de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

De igual forma, en 2014 se emitió la “Declaración Extraordinaria de Managua” (DEM), justo al inicio de la crisis humanitaria de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados. La declaración insta a los Estados miembros de la Conferencia Regional de

Migración, a reconocer la urgencia de atender el riesgo en el que vive este grupo poblacional, considerando que se precisa una respuesta regional en materia de prevención, protección, retorno y reintegración de los mismos. Asimismo, la DEM enfatiza la necesidad de garantizar el interés superior de la niñez por medio de campañas de difusión e informar sobre el peligro que representa migrar y la amenaza que implican los grupos delictivos organizados de tráfico ilícito y trata de personas, incluido el de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Además, el documento invita a que los Estados trabajen de manera conjunta para atender las causas estructurales de la migración, y reforzar las capacidades institucionales para que el personal consular brinde plena atención a ese grupo vulnerable. Del mismo modo, la DEM invita a los Estados miembros al intercambio de mejores prácticas y a la aceptación de asistencia y cooperación de organizaciones internacionales, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, involucradas en la protección de las personas migrantes.

Ahora bien, a la Procuraduría Federal de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA), y a cada una de las Procuradurías de Protección de las entidades federativas, se dirigieron un total de nueve recomendaciones. Al respecto, la Procuraduría Federal reportó que no cuenta con ningún lineamiento específico que determine el interés superior de la niñez (recomendación uno). Sin embargo, agrega, se utilizan como base marcos normativos internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Observación General Número 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial a partir de sus tres dimensiones, así como la Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, realizada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF México) en coordinación con el Sistema Nacional DIF.

Es importante mencionar que la actuación de esta autoridad también se enmarca en protocolos establecidos por otras entidades nacionales, como el “Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados o Separados que se encuentran Albergados” desarrollado por el Sistema Nacional DIF, el cual incluye un proceso transversal de evaluación del interés superior de las personas menores migrantes no acompañados. De igual manera, junto con el Sistema Nacional DIF, la Procuraduría ha generado y publicado instrumentos jurídicos como el “Procedimiento Interno para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes” y los “Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección de Niñas, Niño y Adolescentes”. En conjunto con el Instituto Nacional de Migración, también se elaboró el “Protocolo de Actuación para Asegurar el Respeto a los Principios y la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Procedimientos Administrativos Migratorios”.

Para dar a conocer dichos instrumentos interinstitucionales, la Procuraduría, a través de la Dirección General de Restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, ha compartido estas herramientas con las 32 entidades federativas del país. Para ello, se han coordinado visitas y videoconferencias en los estados de Nayarit, Chiapas, Tabasco, Nuevo León, Coahuila, San Luis Potosí, Quintana Roo, Campeche, Tlaxcala, Estado de México y Jalisco, con el propósito de dar a conocer el actuar en materia de Restitución de Derechos, mediante la realización de

diagnósticos iniciales, planes de restitución de mediadas de protección especial y cuidados alternativos.

Además de lo anterior, la Procuraduría señala que participa y forma parte de reuniones y mesas de trabajo interinstitucionales de manera semanal, donde se acuerdan mecanismos de coordinación para la atención integral de niñas, niños y adolescentes migrantes, cuyos derechos se encuentren vulnerados. En tales espacios se encuentra presente la COMAR, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, el INM, las Procuradurías Estatales de Protección y organismos internacionales, como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, entre otras.

También es importante mencionar que la Procuraduría precisó que, en los próximos meses, se comenzarán los trabajos para la emisión de lineamientos para la determinación del interés superior de la niñez, a efecto de que se encuentre un criterio unificado para la evaluación y determinación del mismo.

Respecto de los convenios que ha establecido la PFPNNA con las Procuradurías de cada entidad federativa (recomendación dos), se mencionó que, desde 2015 a la fecha, se han celebrado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) 31 Convenios Generales de Coordinación entre el Sistema Nacional DIF y sus similares en los diferentes estados del país, con el propósito de diseñar mecanismos que homologuen los lineamientos y procedimientos de restitución de derechos. En lo relacionado al personal con el que cuenta dicha autoridad (recomendación tres), la misma corroboró que cuenta con un grupo multidisciplinario especializado en las áreas de trabajo social, psicología, medicina y derecho, que brinda acompañamiento y protección a las personas menores de edad, de los que se tenga conocimiento que lo necesiten. Este grupo se encuentra capacitado (recomendación cuatro) por personal de UNICEF, por la Oficina de la Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI) y por la Dirección General de Normatividad, Promoción y Difusión de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que es la unidad administrativa de la PFPNNA, encargada de brindar capacitaciones a las personas servidoras públicas que realicen funciones de protección y restitución de derechos a este grupo específico.

Ante la quinta recomendación sugerida en este Informe Especial, la PFPNNA refirió que, a partir de la creación de la Procuraduría Federal de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA), en diversas ocasiones se ha brindado asesoría y acompañamiento bajo la figura de la representación jurídica en suplencia, de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, durante los procedimientos administrativos migratorios, velando en todo momento por la legalidad del debido proceso, y operando que su seguridad jurídica se garantizara con estricto apego al interés superior de la niñez. Es por ello que, según informa la autoridad responsable, habría disminuido el retorno asistido y, al mismo tiempo, incrementado el otorgamiento de condición de refugiados(as) considerando, en todo momento, la opinión de niñas, niños y adolescentes emitida en cada caso en particular, quienes, actualmente, cuentan con la residencia permanente en México.

Respecto de la sexta recomendación, la autoridad mencionó que en lo dispuesto en el artículo 492 de Código Civil para el Distrito Federal y la Ley de Cuidados Alternativos para niñas, niños y adolescentes en el Distrito Federal, de marzo de 2015, se coloca a las personas menores de edad migrantes no acompañados y en situación de desamparo, bajo tutela de la institución autorizada que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores. Para ello se han emitido los “Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección de niñas, niños y adolescentes” y la “Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”. Los presentes documentos permiten orientar, regular y garantizar los procedimientos administrativos que realizan las personas funcionarias públicas para la garantía, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

A partir de lo anterior, puede indicarse que el Estado mexicano ha adoptado diversas medidas para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes. Sin embargo, la autoridad reconoce que es necesaria la implementación de nuevas herramientas jurídicas y administrativas que permitan satisfacer y restituir los derechos que en su travesía se les hayan vulnerado.

En cuanto a las recomendaciones (siete y ocho) referidas por este Instrumento de Posicionamiento sobre los CAS, la Procuraduría refirió que en la primera sesión ordinaria de la Comisión Especial del SIPINNA se aprobó el “Plan de trabajo 2018”, en el que se propondrán y atenderán diversas líneas de acción que contribuyan a dar mayor celeridad en la inscripción del Registro Nacional de Centros de Asistencia Social, previsto en el artículo 112 de la LGDNNA, a efectos de contar tanto interna como externamente con un mapeo georeferencial de los CAS que se encuentran en todo el país. La autoridad aclaró, como se expone en la siguiente tabla, que en la actualidad se cuenta con 47 CAS inscritos en el Registro Nacional, ubicados en cuatro de las 32 entidades federativas, sin especificar si son o no sólo para población migrante.

Tabla 42. Centros de Asistencia Social que en 2017 se encontraban inscritos en el Registro Nacional

Centros de asistencia social del registro nacional	
Entidad federativa	Núm. de CAS registrados
Baja California	18
Baja California Sur	2
Coahuila	16
Nuevo León	11
Total	47

FUENTE: elaboración propia a partir de la respuesta emitida el 13 de febrero de 2018 por la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

La Procuraduría afirmó que, de estos 47 CAS inscritos en el Registro Nacional, cinco de ellos ubicados en el estado de Coahuila, brindan acogimiento a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, sin que se tenga certeza que sean de algún país centroamericano. De igual

manera, la autoridad refirió que, con el fin de dar cumplimiento a los cuatro ejes de regulación de los CAS (registro, autorización, certificación y supervisión) señaladas en la LGDNNA, la PFPNNA ha desarrollado diversas herramientas que permiten atender, de manera eficiente, desde el proceso de registro hasta la supervisión de los CAS, como el “Modelo de Atención de Migrantes No Acompañados”, los “Modelos de Reglamento Interior de Centros de Asistencia Social”, los “Lineamientos para la regulación de los Centros de Asistencia Social, Protocolo y Manual de Supervisión de CAS”, todos ellos, instrumentos publicados en el DOF en mayo de 2016 y difundidos a cada una de las Procuradurías Estatales de Protección de niñas, niños y adolescentes. Por último, también se elaboró la “Guía “El ABC de la Regulación de Centros de Asistencia Social” y los cuadernillos “Tomo I. Marco Referencial de la Regulación de Centro de Asistencia Social” y “Tomo II. La Regulación de Centros de Asistencia Social en México”.

La Procuraduría confirmó que, durante 2017, se supervisaron 206 CAS, de los cuales 29 brindan acogimiento a las personas menores de edad, migrantes no acompañados, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 43. Centros de Asistencia Social supervisados a nivel nacional durante 2017

Centros de asistencia social supervisados en 2017		
Entidad federativa	No. de CAS supervisado	CAS que brindan atención a NNAMNA
Aguascalientes	13	1
Baja California Sur	8	1
Chiapas	9	2
Durango	3	1
Guerrero	1	0
Hidalgo	8	4
Jalisco	90	0
Morelos	7	0
Nayarit	5	5
Puebla	4	2
Quintana Roo	1	0
Sinaloa	16	7
Veracruz	35	4
SNDIF	5	2
Total	206	29

FUENTE: elaboración propia con base en la respuesta emitida el 13 de febrero de 2018 por la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

La PFPNNA, finalmente, reconoció que, en cuanto a la recomendación nueve, se deben considerar diversos aspectos, tales como las estructuras orgánicas con que actualmente cuentan las entidades federativas y los municipios para la atención, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como el presupuesto asignado para tal efecto, toda

vez que existe mucha desigualdad en las estructuras de las Procuradurías de Protección de las entidades federativas. Sin embargo, en razón de que los Estados gozan de libertad y soberanía en todo lo concerniente a su régimen interior, en términos de lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Nacional, se difundirá este punto recomendatorio del Informe Especial a cada una de las Procuradurías de Protección de las entidades federativas a fin de que, en el ámbito de su competencia, determinen lo conducente.

De esta forma, se puede evidenciar que la PFPNNA ha cumplido, en cierto grado, con las nueve recomendaciones emitidas por este Instrumento, ya que ha realizado una serie de acciones concretas que dan cuenta de las diferentes formas que ha abordado la problemática de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Aun así, las respuestas de las entidades estatales en lo concerniente a este grupo fueron muy heterogéneas, y sólo en pocos casos coincidían las acciones realizadas por estas entidades con las propuestas de la autoridad federal.

De las diferentes entidades federativas, se recibió un total de 23 respuestas por parte de los diferentes Estados, de las cuales 15 se consideraron como satisfactorias, es decir, que intentaron dar cuenta de la mayoría de las preguntas formuladas; mientras que siete de esas 23 entidades pueden catalogarse como respuestas rechazadas, ya que las diferentes instancias consultadas afirmaron que las recomendaciones no eran de su competencia.

Jalisco reporta que la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes sigue los lineamientos emitidos por la PFPNNA y el SNDIF para la determinación del interés superior de la niñez de las personas menores de edad centroamericanas migrantes no acompañadas y reitera que, en los casos donde ellas y ellos se encuentren involucrados, la Procuraduría de Protección de Jalisco es quien determina el interés superior para garantizar la protección y restitución integral de sus derechos. Además, esa institución ha designado personal especializado para brindar acompañamiento, asistencia y representación durante cualquier procedimiento migratorio o jurídico. Dicho personal cuenta con la certificación que emite el SNDIF, el cual está capacitado y certificado en derechos humanos de la niñez migrante, y cuyos perfiles profesionales son de trabajo social, psicología o carreras afines. La Procuraduría de Protección de Jalisco ha señalado que cuenta con documentación que garantiza el respeto del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso de las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados durante la sustanciación de los procedimientos administrativos migratorios, del reconocimiento de la condición de refugiado, o bien, de aquellos procesos jurisdiccionales que se inicien con motivo de la representación. A su vez, se señala la existencia de delegaciones de la Procuraduría de Protección Estatal en todos los municipios de Jalisco.

Otra entidad federativa que reporta importantes avances en materia de protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes es Guanajuato, donde la Procuraduría de Protección de niñas, niños y adolescentes sigue los lineamientos emitidos por la PFPNNA y el SNDIF para la determinación del interés superior de la niñez de las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados. Esa Procuraduría firmó un convenio con la

PPFNNA para la realización de un procedimiento único y homogéneo que dé certeza sobre la forma en que se determina el interés superior de la niñez de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados. Respecto de los casos que involucran a esa población, es la Procuraduría de Protección de Guanajuato (como autoridad garante) quien determina el interés superior de la niñez para garantizar la protección y restitución integral de sus derechos. Del mismo modo, esta institución señala la designación de personas servidoras públicas para brindar acompañamiento, asistencia y representación a las personas menores de edad durante cualquier procedimiento tanto migratorio como jurídico. En este caso, dicho personal se encuentra en trámite de certificación por parte del SNDIF, aunque cuenta con la certificación emitida por el Sistema Estatal DIF. También reportó la institución que cuenta con documentación y vigilancia que garantiza el respeto del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso de los mismos durante la sustanciación de los procedimientos administrativos migratorios, del reconocimiento de la condición de refugiado, o bien, de aquellos jurisdiccionales que se inicien con motivo de la representación. La Procuraduría de Protección de Guanajuato señala tener delegaciones en 45 de los 46 municipios de ese estado.

Baja California es otra de las entidades federativas que afirma que la Procuraduría de Protección es la institución encargada de determinar el interés superior de la niñez de las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, en todos los procedimientos administrativos en los que se encuentra involucrada esta población. Para lo anterior, la Procuraduría utiliza las Guías y Cajas de Herramientas emitidas por UNICEF. De igual manera, esa entidad menciona que cuenta con el personal capacitado en derechos humanos de la niñez migrante. Sin embargo, hasta la fecha, el Sistema Nacional DIF no los ha certificado. De igual manera, dicha autoridad comenta que, hasta el momento, no se han establecido los lineamientos y requisitos para la designación de tutores que velen por el bienestar de este grupo poblacional. Aun así, ante esta situación, la autoridad ha designado representantes legales para atender cada uno de los casos relacionados en la materia. También es importante resaltar que en lo relacionado al tema de los Centros de asistencia Social, el estado de Baja California refiere que, en la actualidad, se cuenta con un Registro Estatal de CAS que cuenta con 15 registros en todo el país. En consonancia con esto, Baja California presenta un procedimiento de supervisión de dichos espacios, el cual se encuentra enmarcado en la Ley de Instituciones de Asistencia Social Privada para Niñas, Niños y Adolescentes para el estado de Baja California (LIASPNNABC),⁹¹ aprobada en el mes de abril de 2015, la cual tiene como objetivo que el gobierno del Estado regule el buen funcionamiento de esos centros de asistencia para, así, garantizar una adecuada estadía y desarrollo de las personas menores de edad.

En el caso de la Procuraduría de Niñas, Niños y Adolescentes de Chiapas, ésta refiere que la instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos y acciones de protección de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes es el Sistema Estatal de Protección Integral de los derechos de este grupo poblacional. Aun así, la Procuraduría es la entidad que

⁹¹ La autoridad afirma que la Ley de Instituciones de Asistencia Social Privada para Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Baja California se encuentra homologada a Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

interviene directamente para lograr una efectiva defensa y restitución de sus derechos. De igual manera, esa entidad afirma que sí cuenta con personal que brinda acompañamiento, asistencia y representación en coadyuvancia a las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados durante cualquier procedimiento migratorio y jurídico. Estas personas servidoras públicas han recibido una serie de capacitaciones impartidas por diferentes organismos internacionales y nacionales, como la Organización Internacional de Migración (OIM), la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Sistema Nacional DIF. En cuanto a los Centros de Asistencia Social, la Procuraduría de Chiapas menciona que cuenta con un procedimiento para realizar visitas de supervisión, tanto ordinarias como extraordinarias, en donde se obtiene la documentación que ampara el funcionamiento y operatividad de estos espacios. Esa entidad, en la actualidad, cuenta con procuradoras y procuradores regionales, los cuales se coordinan con los procuradores municipales de la región.

En cuanto al estado de Michoacán, la Procuraduría de dicha entidad menciona que es la encargada de ponderar el interés superior de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos administrativos que realiza. Esto lo ejecuta en consonancia con los lineamientos normativos que se estipulan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo, entre otros. La autoridad afirma, además, que en la actualidad cuenta con profesionistas en las áreas de psicología, trabajo social y asistencia jurídica que acompañan y protegen a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados. Sin embargo, este personal no se encuentra certificado en materia de derechos humanos de la niñez migrante. De igual forma, la Procuraduría del estado se auxilia de los Sistemas DIF municipales o, en algunos casos, de los asesores legales regionales para lograr una mayor eficacia en la protección y restitución de los derechos de las personas menores de edad.

El caso de la Procuraduría de Protección del Estado de Morelos es particular (en comparación con las demás entidades que respondieron a las solicitudes), ya que de las nueve recomendaciones dirigidas por el Informe Especial, la autoridad solamente respondió a dos de las mismas, enfocadas al tema de los Centros de Asistencia Social. En ese sentido, la Procuraduría afirmó que se ha supervisado que los CAS cuenten con las condiciones necesarias para alojar a niñas, niños y adolescentes, con la finalidad de inscribirlos en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social, y así poder realizar la actualización de estos espacios de manera semestral. A lo largo de 2017, afirma la autoridad, se lograron efectuar nueve visitas de supervisión a diversas casas de CAS, donde se identificó que ninguno contempla un modelo de atención dirigido a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, por lo cual se concluyó que estos espacios pertenecientes al estado de Morelos no brindan atención a este grupo poblacional. Sin embargo, es importante señalar que la entidad resaltó que cuenta con procedimientos que documentan la continua supervisión de los Centros de Asistencia Social que albergan a niñas, niños y adolescentes, con el propósito de garantizar que los derechos humanos sean salvaguardados.

El estado de Nuevo León, por su parte, informó que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes es la encargada de determinar el interés superior de la niñez. Para ello, dicha institución toma como base la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de este grupo en procedimientos administrativos migratorios. La autoridad mencionó que, en la actualidad, se encuentra trabajando con la PFPNNA y que el personal que asiste, representa y supervisa los procesos en que se encuentren las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, cuentan con carreras de trabajo social, psicología y derecho. Sin embargo, resaltó que estas personas servidoras públicas no cuentan con certificación en derechos humanos de la niñez migrante. En lo relativo a los Centro de Asistencia Social, en el estado de Nuevo León se supervisan una vez al mes, a través de la Coordinación General de Regulación y Profesionalización de Casas Hogar de la Procuraduría, la cual cuenta con los procedimientos e instrumentos que corroboran y describen esas visitas (actas de inspección realizadas por el Inspector de Seguridad e Higiene y actas de supervisión realizadas por el equipo interdisciplinario). En la actualidad, se cuenta con un albergue de atención a migrantes no acompañados, el cual se encuentra en proceso de inscripción en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social. Por otro lado, la autoridad comentó que, a la fecha, en esta entidad federativa cada municipio cuenta con una Defensoría Municipal, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 168 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nuevo León, quienes fungen como autoridad de primer contacto y se encargan de velar por la protección y restitución de los derechos de las personas menores de edad.

En cuanto a la Procuraduría de Protección de Oaxaca, mencionó que los lineamientos en los que se sustenta la determinación del interés superior de la niñez se encuentran plasmados en diferentes marcos normativos y protocolos emitidos por instancias nacionales e internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General y la local de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y sus Reglamentos. De manera específica, también existen protocolos de atención focalizados en la problemática, como el “Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados o Separados que se encuentran Albergados”, diseñado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en 2015, así como el “Protocolo de Identificación de Indicios de Necesidad de Protección Internacional en Niñas, Niños y Adolescentes No Acompañados o Separados” elaborado en 2016 por diversas instituciones nacionales e internacionales. A diferencia de las respuestas de otras entidades federativas, el estado de Oaxaca es uno de los pocos que ha hecho mención a la relación interinstitucional que sostiene con diferentes instancias nacionales, como la Procuraduría Federal de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con la cual ha entablado varias reuniones donde se han abordado diversas cuestiones inherentes a los derechos de la infancia.

La Procuraduría de ese estado también informó que, en lo relacionado a la capacitación de las personas servidoras públicas, se cuenta con personal profesional en las áreas de jurídica, de trabajo social, de psicológica y pedagogía, las cuales dan acompañamiento, asistencia y representación a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados,

durante el procedimiento administrativo migratorio que tramita el INM. La autoridad afirmó que, este año, la Unidad de Capacitación del Sistema DIF Oaxaca, indicará el proceso para el estándar E0435 que, como entidad certificadora, tiene el DIF nacional. En lo relacionado a los Centros de Asistencia Social, esta entidad federativa mencionó que, cada vez que ingresa una persona menor de edad a estos espacios, se elabora un expediente administrativo, el cual se compone de constancias médicas y psicológicas, como del aviso legal de procedimiento migratorio que se le sigue a la persona, por parte del Instituto Nacional de Migración. De esta manera, el Sistema DIF Oaxaca conoce el contexto del caso y garantiza los derechos de este grupo, ya sea haciendo recomendaciones correspondientes, o bien citando alguna medida cautelar si en algún momento se tuviera conocimiento de que se están vulnerando sus derechos. Para lo anterior, la Procuraduría cuenta con Procuraduría Municipales, quienes son las autoridades coadyuvantes en la jurisdicción municipal para fungir como primer contacto en caso de que una niña, niño o adolescente centroamericano migrante no acompañado requiera atención.

El estado de Quintana Roo mencionó que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes es la entidad encargada de garantizar la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, también es quien determina el interés superior de la niñez, basándose en la normatividad nacional e internacional, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Nacional, la Ley General de los Derechos Niños, Niñas y Adolescentes, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y demás relativos y aplicables. De igual manera, la autoridad afirmó que cuenta con personal capacitado que brinda asistencia y representación a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados y que trabaja de manera coordinada con las Procuradurías de todo el Estado, las cuales dependen de los Sistemas DIF Municipales.

Al igual que el estado de Oaxaca, el caso de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de San Luís Potosí refirió que no cuenta con lineamientos específicos para la determinación del interés superior de la niñez. Sin embargo, informó que la entidad actúa con estricto apego a lo dispuesto en la legislación estatal y federal de la ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como al “Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados o Separados que se encuentren Albergados”, en el cual, dentro de su capítulo II, se encuentra establecido el proceso de evaluación del interés superior de este grupo poblacional. En ese sentido, dicha autoridad es la encargada de determinar el interés superior de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, a efecto de garantizar la protección, a través de la elaboración de diagnósticos y planes de restitución de derechos y, en caso de ser necesario, de medidas de protección especial que se dicten en beneficio de las y los mismos. Asimismo, la Procuraduría notificó que cuenta con personal capacitado en las áreas de trabajo social, psicología y derecho, el cual también ha recibido distintos cursos, diplomados y talleres, impartidos por UNICEF, ACNUR, DIF Nacional y las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos. Aun así, reiteró que, a la fecha, no cuentan con certificación en derechos humanos. Este grupo de profesionistas capacitados brinda asistencia, acompañamiento y representación a las personas menores de edad, en colaboración con el personal del Instituto Nacional de Migración, Delegación San Luís Potosí.

La Procuraduría afirmó que documenta y vigila en todo momento que las autoridades ante quienes se llevan a cabo trámites, ya sea de carácter administrativo y/o jurisdiccional, respeten el derecho a la seguridad jurídica y debido proceso. De la misma forma, la autoridad confirmó que trabaja de manera coordinada con el personal del INM para llevar a cabo los trámites correspondientes para el reconocimiento de la condición de refugiados ante la COMAR, de niñas, niños y adolescentes que manifiesten que su vida y/o integridad corre riesgo en su país de origen. En lo relativo a los Centros de Asistencia Social, esa entidad federativa reportó que ha iniciado un calendario de supervisión, donde se determina cuáles son los que cuentan con las mejores condiciones para alojar de manera provisional a niñas, niños y adolescentes en el periodo que se necesite, mientras se soluciona la situación migratoria de las y los mismos.

La Procuraduría de Protección Social de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora, por su parte, afirmó que contempla, para el mes de enero de 2018, la realización de mesas de trabajo junto con el personal del Instituto Nacional de Migración, para la elaboración de un nuevo procedimiento de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las cuales se enfocarán en sistematizar experiencias y unificar criterios por parte de ambas dependencias, priorizando un enfoque de derechos para que, así, se logre dar cumplimiento a los estándares internacionales en materia de los derechos de la infancia. Es importante resaltar que la respuesta de esta entidad a las diferentes recomendaciones sugeridas en este Instrumento, se enfocó a manifestar que se ha venido desarrollando un proyecto sobre la construcción de un nuevo albergue⁹² que se abrirá en el transcurso de este año, el cual está planeado para alojar específicamente a las personas menores migrantes no acompañados. Por esta razón, los lineamientos, los protocolos y el personal que serán parte de este albergue se irán definiendo y estableciendo en cuanto avance la construcción del mismo.

El estado de Tlaxcala comentó que la Procuraduría de Protección actúa en consonancia con el “Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados que se encuentran Albergados”. En cuanto a los procedimientos administrativos en los que se encuentran involucradas niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, el primer contacto que sostienen es con el personal del Instituto Nacional de Migración de la Delegación de Tlaxcala. Sin embargo, como el INM no cuenta con albergues para este grupo, solicita a la Procuraduría un albergue temporal en tanto se realizan los trámites administrativos necesarios para la restitución de las personas menores de edad a su país de origen, por parte del Instituto Nacional de Migración. De esta manera, la Procuraduría de Tlaxcala únicamente se encarga de brindar albergue temporal a las personas menores de edad durante su estancia en el Estado, proporcionándoles atención jurídica, psicológica, social, médica, alimentación, así como incluirlas en actividades recreativas, artísticas, de manualidades y culturales. Asimismo, se hace referencia que, hasta el momento, no se ha realizado ningún trámite de reconocimiento de condición de refugiado para este grupo en específico. En la actualidad, el Sistema Estatal para el Desarrollo

⁹² El estado de Sonora no contaba con algún tipo de albergue diseñado exclusivamente para atender a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

Integral de la Familia sólo cuenta con un Centro Asistencial, en el cual se le brinda albergue temporal a las niñas, niños y adolescente migrantes no acompañados.

La Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de Yucatán mencionó que cuenta con personal capacitado en el área de trabajo social y psicología, que brinda acompañamiento y protección a las personas menores de edad. De igual forma, la entidad cuenta con Procuradurías de Protección en la región, con las cuales establece relación continuamente.

El estado de Zacatecas informó que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y Familia del SEDIF se basa en el “Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios”, publicado en agosto de 2016, y en el “Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados” para determinar el interés superior de la niñez. En cuanto a los procedimientos administrativos que involucran a dichas personas, la autoridad migratoria debe dar aviso inmediato a la Procuraduría, mediante oficio, correo certificado, o por medios de comunicación electrónica, siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos con objeto de que ésta ejerza las atribuciones que la Ley General y su Reglamento le confieren para la representación jurídica, la emisión de las medidas de protección y restitución de derechos, así como el seguimiento y, en su caso, el alojamiento de niñas, niños y adolescentes en los centros de asistencia del Sistema Nacional DIF. La autoridad reportó que cuenta con personal capacitado en materia de derechos de la niñez migrante y también informó que, continuamente, se ofrecen cursos, talleres y videoconferencias. Aun así, la certificación de estas capacitaciones se encuentra en proceso ante el SNDIF. En lo relativo a los Centros de Asistencia Social, dicha entidad federativa cuenta solamente con uno, el cual brinda alojamiento a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados mientras se resuelve la situación migratoria de los mismos.

Finalmente, Chihuahua informó que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, a través de las Subprocuradurías Auxiliares de Distrito Judicial Bravos, cuenta con un módulo de atención a niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados o separados, y con el Distrito Judicial Manuel Ojinaga que opera bajo los lineamientos establecidos por el “Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados o Separados que se encuentren albergados”. Señaló que, en ambas Subprocuradurías Auxiliares, mediante entrevistas y valoraciones psicológicas, se determina si la niña, el niño o adolescente corren algún riesgo, o si están siendo víctima u objeto de algún delito, sin descartar que, en su caso, los jueces también puedan determinar tal circunstancia en los asuntos de su conocimiento.

La Procuraduría de Protección de Chihuahua llevó a cabo un convenio con el Sistema Nacional DIF el 29 de febrero de 2016, el cual tiene como objeto establecer mecanismos de intercambio de información, colaboración, coordinación y asesoría en materia de prevención, promoción, protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.

La Procuraduría de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes de Chihuahua, a través de las Subprocuradurías Auxiliares de Distrito Judicial Bravos y Distrito Judicial Manuel Ojinaga, cuenta con personal calificado y certificado en las áreas de psicología, trabajo social y derecho, quienes, en conjunto, brindan a niñas, niños y adolescentes atención integral, ya que se encuentran en constante capacitación en materia de derechos humanos, así como en derechos de niñas, niños y adolescentes. Chihuahua, también cuenta con cuatro Centros de Asistencia Social que reúnen las condiciones necesarias para el alojamiento de este grupo poblacional que, además, se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social. En lo referente a la canalización para su atención, de acuerdo al Protocolo mencionado, cada vez que es canalizada alguna persona menor de edad por parte del Instituto Nacional de Migración, se le asigna un número de expediente con los documentos que establece este Protocolo. También se encuentran establecidos los lineamientos para la actuación del personal, lo cual implica asesoría y representación legal para someter solicitudes ante las autoridades, y durante el trámite de las mismas. De esta manera, la integridad de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados recae sobre el personal de las subprocuradurías auxiliares antes mencionadas.

A partir de las respuestas expuestas por las diferentes entidades federativas, puede observarse que existe un cumplimiento parcial de las diferentes recomendaciones contenidas en este IP:

Tabla 44. Recomendaciones cumplidas (al menos, parcialmente) por las diferentes entidades federativas que emitieron respuesta

Entidades federativas	No. de la recomendación									Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Baja California	✓		✓	✓			✓	✓		5
Chiapas			✓	✓			✓	✓	✓	5
Chihuahua	✓	✓	✓	✓			✓			5
Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓				✓	6
Jalisco	✓		✓		✓				✓	4
Michoacán	✓		✓						✓	3
Morelos							✓	✓		2
Nuevo León	✓	✓	✓				✓	✓	✓	6
Oaxaca	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	8
Quintana Roo			✓							1
San Luís Potosí	✓		✓		✓		✓			4
Sonora	✓						✓			2
Tlaxcala	✓	✓	✓				✓			4
Yucatán			✓						✓	2
Zacatecas	✓	✓	✓	✓					✓	5
Total por recomendación	11	6	13	6	3	1	9	5	8	

FUENTE: elaboración propia con base en las respuestas emitidas por las diferentes entidades federativas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018.

Las respuestas de las diferentes entidades federativas es heterogénea. Sin embargo, como se observa en la tabla anterior, puede distinguirse que los estados que respondieron a las solicitudes que tienen un mayor grado de cumplimiento acerca de las recomendaciones sugeridas en este Informe Especial son Oaxaca, Nuevo León y Guanajuato. Por su parte, los que menos grado de cumplimiento presentan son Quintana Roo, Morelos y Sonora. De igual manera, las dos recomendaciones que más se cumplen es la relacionada al personal que brinda acompañamiento, asistencia y representación en coadyuvancia de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados; y la que refiere a los lineamientos que las diferentes Procuradurías Estatales de Protección deben seguir para la determinación del interés superior de la niñez. En cuanto a la recomendación que menos se sigue es la que hace referencia al establecimiento de lineamientos y requisitos para designación de tutores que velen por el bienestar y el interés superior de la niñez de este grupo en particular.

El Informe Especial, además, contiene ocho recomendaciones a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Para conocer su grado de cumplimiento se consultó a las Unidades Administrativas de la Coordinación General y de la Dirección de Protección y Retorno. Sin embargo, la autoridad no emitió respuesta.⁹³

A partir de la información que se tiene respecto de las 33 recomendaciones propuestas por el Informe Especial sobre la situación de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados, podría decirse que las diversas instituciones de la Administración Pública Federal han atendido, en promedio, un total de diez recomendaciones. En ese sentido, la información recabada y analizada permite afirmar que el Sistema Nacional DIF se erige como la única institución que no sólo atendió las cuatro recomendaciones que le fueron emitidas sino que también ha respondido de manera satisfactoria a cada una de las solicitudes de información requeridas. En el extremo contrario, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) manifestó no contar con información para ninguna de las recomendaciones emitidas por el Instrumento de Posicionamiento.

8) INFORME ESPECIAL ADOLESCENTES: VULNERABILIDAD Y VIOLENCIA

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

En lo referente a los resultados alcanzados por las propuestas de este Informe Especial, se encontró que distintas autoridades del ámbito federal han implementado políticas y programas relacionados con las recomendaciones emitidas, incluso con anterioridad a su publicación. A continuación se presentan las acciones desarrolladas desde las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal que estarían dando respuesta a los puntos recomendatorios definidos en el Instrumento.

⁹³ De acuerdo con el portal de INFOMEX, la fecha para la emisión de la respuesta por parte de COMAR venció el 20 de febrero del año en curso.

Respecto del primer eje de recomendaciones, denominado de *prevención*, el IP plantea que, en su definición:

“La prevención social del delito tiene como pilares fundamentales la cohesión, la inclusión y la solidaridad sociales, así como la obligación de todos los ámbitos y órdenes de gobierno de garantizar que las personas adolescentes puedan desarrollarse en un ambiente de respeto y garantía efectiva de todos sus derechos, desde un enfoque holístico y no punitivo” (Artículo 252, Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes).

La fracción II del artículo 253 se refiere a la transversalidad en las políticas públicas de prevención y establece: “Se deberán considerar aspectos de prevención del delito en el diseño de todos los programas y políticas sociales y económicas, especialmente en el diseño de las políticas laborales; educativas; culturales y deportivas; de salud; de vivienda y planificación urbana, desde la perspectiva de género; y, de combate contra la pobreza, la marginación social y la exclusión.

La fracción X del mismo artículo, señala: “Las estrategias de prevención social de la violencia y la delincuencia deben tener en cuenta las características específicas de los diferentes actores de la sociedad, quienes coadyuvan; así como, las necesidades específicas de las personas adolescentes, con especial énfasis en aquellas que se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad o riesgo.

El artículo 254 estipula: “Las políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia para personas adolescentes, no podrán sustentarse de manera exclusiva en acciones de seguridad pública”.

Al revisar lo antes descrito, se identifica que la recomendación no describe de manera puntual alguna política o acción que deba llevarse a cabo, ni tampoco las dependencias específicas responsables de la ejecución de alguna medida. En consecuencia, para indagar respecto del cumplimiento por parte de la Administración Pública Federal se revisó a detalle la LNSIJA y se buscaron todos aquellos elementos que hacen referencia al desarrollo de políticas públicas de prevención del delito, en particular las destinadas a niñas, niños y adolescentes.

De la información expuesta en el IP, se infiere que todos los ámbitos y órdenes de gobierno deben garantizar que las y los adolescentes puedan desarrollarse plenamente en un ambiente de respeto y cumplimiento de sus derechos. De ahí que las políticas sectoriales de educación, salud, vivienda, cultura, deporte, serían un aporte elemental y mínimo para el cumplimiento de esto. Si bien se constata la ejecución de estas políticas por parte de las autoridades federales, aspectos como la cobertura, calidad y alcance de dichas estrategias no pueden ser medidas sin una línea base original.

Por otro lado, se plantea la transversalidad de las políticas de prevención del delito, cuyos conceptos y enfoques deberían estar incluidos en el diseño de todos los programas y políticas sociales y económicas. Cabe señalar al respecto que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

establece, en la meta nacional denominada México en Paz, la realización de una estrategia nacional de prevención, cuyo diseño, implementación y evaluación sea resultado de las coordinación eficaz entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los tres órdenes de gobierno, para lo cual se buscó que, en cada programa sectorial y especial, se incorporaran aspectos de prevención del delito.

Asimismo, se creó el “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia” (PNPSVD), publicado en el DOF el 30 de abril de 2014, el cual propone cinco objetivos encaminados a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de violencia y delincuencia, a través de la colaboración de los tres órdenes de gobierno y con participación ciudadana. Entre sus cinco objetivos, cuenta con uno orientado a trabajar con poblaciones específicas, entre las que se destacan las y los adolescentes y jóvenes. El objetivo dos del PNPSVD señala que se busca *“reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria”*, cuya estrategia número dos indica el trabajo con la población adolescente, tal y como lo plantea el Informe Especial, estableciendo que se debe *“Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia”*. En términos generales, se podría señalar que, desde la Federación, se ha proporcionado atención al tema, no sólo desde un enfoque punitivo sino también social, dado que las acciones propuestas se centran en los determinantes sociales de la problemática. Pueden mencionarse, por ejemplo, acciones de educación sexual para prevenir el embarazo adolescente; otras para prevenir y atender el consumo problemático de alcohol y drogas; para construir acciones libres de violencia en la familia, escuela y noviazgo; para promover la permanencia de los(as) adolescentes en el sistema educativo; para capacitar a las y los jóvenes en oficios para el trabajo, generar proyectos productivos y posibilidades de empleo; desarrollo de actividades culturales, recreativas y deportivas para promover la integración, entre otras.

De este modo, estrategias y proyectos de prevención social de la violencia y el delito, como las mencionadas anteriormente, han sido financiadas en todas las entidades federativas por el subsidio existente desde 2013 denominado “Programa Nacional de Prevención del delito” (PRONAPRED), enmarcado dentro del “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia” (PNPSVD) entregado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. También han sido financiadas por el “Subsidio para la Seguridad en los Municipios” (SUBSEMUN), actualmente denominado “Programa de Fortalecimiento para la Seguridad” (FORTASEG), que se entregan directamente a los municipios y son coordinados por el Centro Nacional para la Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

La Secretaría de Gobernación comunica, además, que en la cuadragésima sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública de 2016, se aprobó un acuerdo que establece la “Estrategia integral de implementación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes”, donde se exhorta al Secretariado Ejecutivo del SNSP la generación de mecanismos de coordinación y conformación de un grupo de trabajo interinstitucional, integrado

por la Procuraduría General de la República, el Comisionado Nacional de Seguridad, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y el SIPINNA, con el objeto de elaborar estrategias de implementación de la ley, por lo cual se realizó el “Informe de Actividades del Grupo Interinstitucional de Justicia Penal para Adolescentes”. En 2017, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública implementa, en el marco del FORTASEG-2017, el proyecto “Jóvenes en Prevención”, planteándose como objetivo contribuir a su desarrollo, mediante una estrategia integral de promoción de habilidades técnicas, artísticas, deportivas y culturales, en pos de construir una cultura cívica y reducir situaciones de violencia.

Respecto de las estrategias sectoriales llevadas a cabo por otras Secretarías para dar cumplimiento a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, pueden mencionarse las siguientes. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) ha diseñado y puesto en marcha la acción institucional *“Fortalecimiento de la empleabilidad de las personas próximas a ser liberadas”* con el propósito de incidir y coadyuvar a la reinserción social de las personas privadas de su libertad, a través de la promoción de actitudes y aptitudes, prevención de adicciones y apoyo pedagógico de dichas personas, para la obtención de habilidades y competencias que les permitan acceder a un empleo, o bien auto emplearse en condiciones de dignidad y respeto a los derechos humanos. Si bien esta acción está dirigida a población adulta, la Secretaría también señala que se ha extendido su operación a centros de atención para adolescentes en conflicto con la ley como, por ejemplo, la realización en 2017 de una jornada de fortalecimiento a la empleabilidad en el interior del Centro Especializado en la Aplicación de Medidas para Adolescentes (CEAMA) en el estado de Yucatán.

La Secretaría de Cultura, por su parte, informa de las siguientes iniciativas que darían cumplimiento a los requerimientos de la mencionada Ley. En el estado de Nuevo León, la Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas en coordinación con la Dirección General de Vinculación Cultural y el Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, a través del Programa “México, Cultura para la Armonía”, realizaron, entre noviembre de 2016 y junio de 2017, el proyecto denominado “Colectivo Comunitario de Teatro” para 31 jóvenes en el Centro de Readaptación Social de Apodaca, Nuevo León.

Por su parte, el Museo Nacional de Culturas Populares, ha realizado talleres con adolescentes infractores de ley con base en el programa “El Museo en tu comunidad”, en coordinación y a petición de la Dirección General de Tratamiento para adolescentes (DGTPA), dependiente de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.

El “Programa de Coordinación Nacional de Desarrollo Cultural Infantil. Alas y Raíces” ha informado que, atendiendo diversos artículos de la Ley Nacional del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes (artículos 46, 188, 251, 253 y 263), y orientados por un enfoque de garantía de los derechos humanos, se han ejecutado proyectos culturales con el objetivo de la prevención del delito en zonas con alta marginación y la atención de adolescentes en reclusión, tales como el proyecto de “Comunidades de Atención Especializada en Conflicto con la Ley Penal” en la

comunidad de máxima seguridad “Dr. Alfonso Quiróz Cuarón” en Ciudad de México,⁹⁴ así como el proyecto de “Intervención cultural con adolescentes de zonas marginales y en conflicto con la ley penal”, de carácter regional, en los estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, a través de los Programas “Alas y Raíces” que operan en cada entidad federativa.

En suma, se puede evidenciar que la recomendación estaría en su generalidad siendo cumplida, aun cuando falte evidencia para identificar si todas las autoridades responsables y enunciatas en la Ley están desarrollando lo que les corresponde para atender a la población adolescente.

Del segundo eje de recomendaciones, denominado de *políticas públicas*, la mayoría de éstas se orientan a mejorar la cobertura y calidad de algunas políticas dirigidas a la infancia y/o adolescencia, y/o a incrementar los recursos, es decir, ya sea revisar o mejorar dichas políticas públicas o sus procedimientos operativos.

Entre las recomendaciones establecidas en este eje, destacan aquellas que pretenden promover la protección de la infancia para evitar el abandono, la situación de calle, la negligencia, el maltrato y/o abuso sexual por parte de familiares, atender la violencia familiar y de género, el problema de abuso de sustancias en niñas, niños y adolescentes o de sus padres, madres y/o adultos cuidadores. También se plantea la necesidad de desarrollar acciones especializadas para la población infantil y adolescente que cuente con su padre y/o madre en prisión, como aquellos que sean víctimas directas e indirectas de la violencia, incluyendo la atención en salud mental. El Informe plantea, además, incorporar un enfoque de género y de respeto a la diversidad, integrando acciones particulares para la población indígena, además de otorgar los recursos necesarios para que el Sistema Nacional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes pueda operar, como está previsto en la ley.

De esas recomendaciones, se detectó lo siguiente: en la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA no opera un programa en particular orientado a la mejora de la cobertura o calidad de las implementaciones, siendo su labor la coordinación, articulación y vinculación del trabajo que realizan las entidades involucradas en la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En consecuencia, la Secretaría no ofrece ningún servicio directamente a esta población beneficiaria, aunque distribuye su presupuesto en remuneraciones del personal, materiales y servicios generales (traslados, viáticos, etc).⁹⁵

⁹⁴ En 2015, la Segunda Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), luego de realizar una visita de verificación a la Comunidad “Dr. Alfonso Quiróz Cuarón”, manifestó que ésta cuenta con pocas garantías de estancia de vida digna para los jóvenes que cumplen con medidas de tratamiento en el lugar, dado los deterioros de sus instalaciones eléctricas, sanitarias y de seguridad. Este señalamiento es importante considerarlo desde una perspectiva evaluativa, pues, la presencia, en mayor o menor cantidad, de acciones formales implementadas, no aseguran necesariamente, la calidad y el sustento técnico de éstas.

⁹⁵ La Secretaría aclara que, para 2017, contó con un presupuesto aprobado de 53,697,727 pesos, recursos que le permitieron operar y realizar las acciones que tienen estipuladas.

Durante sus dos años de existencia, el trabajo realizado por dicha autoridad ha consistido, principalmente, en otorgar asesoría y apoyos a las entidades federativas y municipios, a fin de que puedan implementar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes e instalar los Sistemas Estatales de Protección Integral, sumando a diferentes actores en el compromiso de garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes. Además, esa institución publicó el “Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018” (PRONAPINNA) en agosto de 2017, programa que establece las estrategias y líneas de trabajo específicos para impulsar y hacer efectivo el ejercicio de los derechos de esa población, dictando las bases para que las diversas instituciones de la Administración Pública Federal, desde sus facultades y funciones, conozcan las rutas para saber qué hacer y cómo desarrollar las estrategias que sean necesarias para garantizar el pleno desarrollo de la infancia y adolescencia.

La Secretaría Ejecutiva de SIPINNA trabajó coordinadamente con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en las entidades federativas y la Federal, para delinear las acciones prioritarias en la protección especial de niñas, niños y adolescentes a quienes se les han vulnerado derechos y requieren de restitución inmediata. Se crearon comisiones al interior del SIPINNA con la intención de proporcionar acompañamiento a las problemáticas. También se generó un acuerdo con los gobiernos de las entidades federativas para darle continuidad al trabajo de los SIPINNA estatales, además de generar ciertos compromisos de trabajo al respecto, plasmados en el acuerdo “Diez compromisos para la niñez y la adolescencia”, firmado por el pleno de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

De los puntos recomendatorios sobre creación de programas de protección de derechos a la violencia intrafamiliar y de género para niñas, niños y adolescentes indígenas, así como la que indica la creación de programas de atención integral especializada para los niñas, niños y adolescentes que tengan a su padre y/o a su madre en prisión, el SIPINNA indica que el PRONAPINNA cuenta, para ambos casos, con líneas de acciones dirigidas. El primer punto estaría cubierto a través de siete líneas de acción coordinadas en conjunto por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígena (CDI), el CONAPRED, la SEP y el propio SIPINNA, mientras que el segundo contaría con la línea de acción 4.5.9, relativa a instrumentar acciones para garantizar todos los derechos de hijas e hijos de personas privadas de su libertad, a cargo de la Comisión Nacional de Seguridad. No obstante la respuesta afirmativa de la autoridad, se debe mencionar que, desde el SIPINNA, han indicado no contar con información disponible sobre cobertura, temporalidad e impacto de las acciones implementadas, de conformidad con el calendario de informes establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual debería estar disponible en el transcurso de 2018.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social, al ser consultada sobre la realización de acciones para mejorar la cobertura y calidad de atención brindadas por las instituciones de protección a la infancia contra el abandono, maltrato, negligencia y/o abuso sexual familiar, plantea que el programa más cercano con la directriz de la recomendación sería el Seguro de Vida para Jefas de Familia, el cual tendría un impacto indirecto, al buscar la dotación de esquemas de seguridad

social para la protección socioeconómica de la población en situación de pobreza y, particularmente, mediante el establecimiento de apoyo para la continuación de estudios de jóvenes que han quedado en situación de orfandad.

De la recomendación dirigida a la creación de programas en el sector educativo para combatir la violencia y propugnar la resolución pacífica de conflictos, en febrero de 2017 se firmó, por parte de los titulares de las Secretarías de Gobernación y Educación Pública, el Presidente del Consejo General Sindical del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el Presidente del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, el “Plan de Acción para la Prevención Social de la Violencia y el Fortalecimiento de la Convivencia Escolar”, que define ocho líneas de acción con el fin de alcanzar dos grandes objetivos: la construcción de ambientes de convivencia armónicos, pacíficos, inclusivos y libres de discriminación, y el desarrollo de habilidades socioemocionales de niñas, niños y adolescentes.⁹⁶

Del punto recomendatorio sobre la creación de programas que promuevan la participación de las y los adolescentes en la solución de problemas de su comunidad, algunas iniciativas que pueden ser mencionadas son las siguientes.

Desde el Instituto de la Juventud de Ciudad de México (INJUVE) se ha desarrollado el Programa “Jóvenes en Impulso” que tiene como objetivo garantizar el derecho a la participación y empoderamiento ciudadano, a través de más de 40 Brigadas que reciben capacitación para que las y los jóvenes participantes puedan replicar los conocimientos adquiridos en sus comunidades en temas diversos (salud, recreación, educación, medio ambiente, tecnología, ciencia, cultura, ciudadanía y derechos humanos, entre otros). Los participantes reciben una beca para el desarrollo de estas actividades y pueden permanecer hasta tres años en el programa.

Por su parte, la SEDESOL, junto con el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, delineó el “Apoyo a Proyectos Sociales de Colectivos y Grupos Juveniles Projuventudes 2017”, con el fin de financiar proyectos que contribuyan a

⁹⁶ Las ocho líneas de acción difundidas por el “Plan de Acción para la Prevención Social de la Violencia y el Fortalecimiento de la Convivencia Escolar” se pueden resumir en las siguientes medidas: 1. Difundir y aplicar el “Programa Nacional de Convivencia Escolar” en tanto estrategia educativa, formativa y preventiva, en las escuelas de tipo básico en todo el país de manera focalizada; 2. Rediseñar intervenciones y protocolos para evitar el ingreso de armas en los planteles, como el caso de la aplicación de dispositivos como “mochila segura”; 3. Promover redes interinstitucionales de apoyo orientado para los docentes, padres de familia y tutores con el fin de identificar conductas de riesgo y mecanismos de canalización según sea el caso, para una valoración y atención pertinente por instituciones y profesionales especializados; 4. Vincular protocolos de la SEP con protocolos del servicio telefónico de emergencia 911 para atender amenazas concretas que pongan en peligro la seguridad de los centros educativos; 5. Garantizar la vinculación entre sistemas educativos, de seguridad pública y de protección integral y especial de niñas, niños y adolescentes, a nivel estatal y federal; 6. Fomentar entre estudiantes, familias, docentes y la sociedad en general, un manejo adecuado de las redes sociales en internet y reforzar actividades de la policía cibernética; 7. Convocar a diferentes actores sociales y autoridades municipales y estatales, a participar en una campaña para evitar la apología de la violencia, el delito y promover el desarme, y 8. Fortalecer acciones de proximidad de la División de Gendarmería de la Policía Federal en las localidades donde opera, en coordinación con autoridades educativas estatales y los sistemas estatales de protección a niñas, niños y adolescentes.

acciones para mejorar las condiciones de las y los jóvenes mexicanos, especialmente aquellos en situación de pobreza, exclusión, vulnerabilidad, marginación, discriminación, o que vivan en contextos de violencia, encaminados a fomentar el desarrollo comunitario y el capital social.

En relación al punto recomendatorio que establece el combate al maltrato, tortura o penas crueles propiciados por fuerzas policiales, militares, agencias de investigación o de procuración de justicia, no se dispone de información que acredite avances en la materia en el último tiempo, a lo que se suma la opinión desfavorable de expertos sobre prácticas abusivas y maltrato en centros de reclusión de jóvenes.⁹⁷

Sin embargo, en materia de avances protocolares se pueden mencionar algunas acciones dirigidas en la dirección de la recomendación, como por ejemplo, la Guía denominada “Protegiendo a las personas contra la tortura en México. Guía para operadores jurídicos”, documento elaborado en 2013 como herramienta para el desarrollo del Curso-Taller “La Prevención de la Tortura en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: acceso a la justicia y combate a la impunidad”, impulsado por la Barra Internacional de Abogados, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, en 2014, la Corte elaboró el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos” orientado a las autoridades judiciales para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y convencionales para la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, así como la prevención, sanción y reparación de éstos, producto de la tortura y tratos degradantes.

En relación al tercer eje de recomendaciones, incluidas en el IP, relativas al *sistema de justicia*, cabe señalar que se han encontrado algunas acciones que responderían a lo propuesto en ellas. Lo primero que se puede indicar, a modo de avance, es la publicación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la cual reemplaza a todas las leyes locales y a la anterior ley federal para, con ello, mejorar la efectividad de los procesos de reinserción que el sistema ofrece a las y los adolescentes. Esta Ley entró en vigor durante 2017 permitiendo, en teoría, que con ello se unificaran los marcos legales y, en consecuencia, se estandarizaran los procesos de procuración de justicia, tratamiento y atención integral para las y los adolescentes, respondiendo así a los requerimientos internacionales, y aumentando las probabilidades de llevar a cabo procesos de reinserción social y familiar efectivos para las y los adolescentes en conflicto con la ley.

Hasta el momento se ha identificado que, en la mayoría de las entidades federativas, hay avances a nivel normativo, pero que aún cuentan con diversos retos en lo operativo.

⁹⁷ Información entregada por especialistas entrevistados dan cuenta de la existencia de prácticas abusivas en algunos centros de internamiento, principalmente por parte de los “Guías”, lo que propicia la reproducción de climas violentos en el interior de los establecimientos.

El Instituto de Justicia Procesal Penal⁹⁸ plantea que *“la especialización del sistema no solo significa aprobar leyes “especializadas”, sino un cambio estructural. Por ejemplo, los estados mantienen las mismas estructuras preexistentes en las instituciones tutelares y el mismo personal, de manera que el cambio en las legislaciones no necesariamente se ha traducido en una transformación estructural y orgánica”* (Instituto de Justicia Procesal Penal 2013). Esto es aún más evidente en los centros de medidas privativas de la libertad, donde persisten las estructuras típicas del modelo tutelar y el personal no necesariamente ha recibido la capacitación debida sobre el sistema integral de justicia.

Algunas de las recomendaciones señaladas en este eje tienen relación con la utilización del internamiento como último recurso para sancionar a las y los jóvenes y, por ende, proponen propiciar las medidas en el medio libre, idealmente en sus comunidades. Sin embargo, la información entregada por los especialistas entrevistados, da cuenta de que se están aplicando cada vez más pero, en muchas ocasiones, con problemas de implementación, puesto que son malentendidas, se encuentran desarticuladas o no hay un programa integral que oriente a los operadores sociales encargados de ejecutarlas. De este modo, en las medidas sancionatorias en el medio libre, en muchas ocasiones se presenta un conjunto desarticulado de actividades, sin contar con un objetivo claro ni con una estrategia de intervención que beneficie a las y los jóvenes en su proceso de reinserción y tratamiento. Además, opinan los especialistas, en muchos casos siguen institucionalizando a los jóvenes, no se trabaja en las comunidades sino en las locaciones de las instituciones que ejecutan las medidas. Las medidas en libertad están pensadas para que las instituciones de ejecución de medidas trabajen en red con las familias, el centro educativo, las organizaciones de la sociedad civil de la comunidad, los vecinos y con todos los actores presentes en el territorio para que, en conjunto, se pueda aportar a los procesos de reinserción de los adolescentes. Sin embargo, en el país son escasas las experiencias que demuestran esta articulación y coordinación, como parte de una estrategia diseñada y basada en evidencia.

En relación a la recomendación que plantea la necesidad de que las medidas que son dictadas reconozcan las diferencias etnoculturales y de género, y, por tanto, que realicen acciones especiales para las necesidades de la población indígena y de las mujeres, se puede señalar que la información recabada permitiría señalar que, en general, en el sistema no existe una “sensibilidad” y concientización de género. Lo único que puede encontrarse en los centros de internamiento es la separación de las y los jóvenes por sexo aunque, como bien señalan los especialistas, sexo no es género y, por tanto, existen muchos pendientes respecto de cómo abordar estos aspectos. Asimismo, se da cuenta de la presencia de un trato especial para las madres embarazadas o con hijos. Por otro lado, la justicia está obligada a tener un traductor de lengua indígena en el proceso judicial siempre que la persona joven no hable español.

⁹⁸ El Instituto de Justicia Procesal Penal nace en 2004. Dentro de sus diversas acciones están la publicación de estudios e informes sobre costos personales, sociales y económicos derivados de la *“utilización arbitraria de la prisión preventiva, la justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal, el principio de presunción de inocencia; y la defensa penal efectiva”*. Para más referencia ver: <http://ijpp.mx/home/historia>

Del cuarto eje de recomendaciones, denominado de *derechos humanos*, las respuestas de las autoridades y de la sociedad civil recabadas son múltiples y diversas y, en su mayoría, las acciones se vienen realizando hace varios años.

La CNDH, a través de su Tercera Visitaduría General, da cuenta de que, en el marco de las obligaciones derivadas del “Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura u Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México”, ha llevado a cabo visitas *in situ* a lugares de detención e internamiento para adolescentes que infringen la ley penal, con el fin de garantizar el respeto de los derechos humanos de todas las personas en situación de privación de la libertad. Con esas acciones se busca verificar el contexto en el que se encuentran las personas menores de edad, verificando que se respeten sus derechos, principalmente, aquellos vinculados con recibir un trato humano y digno, la legalidad y seguridad jurídica, la protección de la salud, y la integridad personal.

Señaló que, como resultado de esas visitas, se emiten informes que muestran los hallazgos en cada centro de internamiento, principalmente en relación a las problemáticas identificadas, tales como la tortura y los tratos crueles o inhumanos, a su vez que se incluyen las acciones que deberían realizarse para dar solución o prevenir esas situaciones. Posteriormente, se realizan visitas de seguimiento con el fin de verificar el cumplimiento y/o avances de las recomendaciones emitidas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en las materias señaladas, constatando, a su vez, si persisten o no los problemas. Durante los últimos años, ese mecanismo ha emitido diversos informes sobre las visitas realizadas, a saber: en 2008 sobre Querétaro, Campeche, Tabasco y Durango; en 2009, sobre Coahuila, Yucatán, Jalisco y Sinaloa; en 2010, sobre Aguascalientes; para 2011 se realizaron los informes de Baja California, Nayarit y Puebla; en 2012 se efectuó el Informe de Tlaxcala; en 2013, los de Chihuahua, Guanajuato y Morelos; en 2014 se elaboró el de Chiapas; para 2015 los de Veracruz, Nuevo León, Sonora y Quintana Roo; en 2016, los de Tamaulipas, Michoacán y Guerrero; y, por último, en 2017, se elaboraron los de la Ciudad de México y Campeche. Para todos ellos, con excepción de Campeche, se cuenta con los informes iniciales y de seguimiento.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura ha emprendido diversas acciones en materia de promoción y divulgación para propiciar el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y la prevención de la tortura, dirigidas a personas servidoras públicas que atienden los Centros de Tratamiento Interno para adolescentes en conflicto con la Ley Penal. Una de las estrategias de capacitación que puede destacarse ha sido la implementación del “Programa Espacio de Oportunidad para el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y la prevención de la tortura”, realizado en 31 centros a nivel nacional, además de la distribución de trípticos y material bibliográfico diverso, entre los que destacan las Compilaciones denominadas “Normatividad Nacional e Internacional en materia de Justicia para Adolescentes que Infringen la Ley Penal” y “Observaciones del Comité de Derechos Humanos del Niño de Naciones Unidas relacionadas con Adolescentes que Infringen la Ley Penal”, con la finalidad de que las autoridades cuenten con herramientas que orienten su quehacer institucional.

También se puede señalar la publicación, en 2015, del *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Centros de Tratamiento Interno para Adolescentes que infringen las leyes penales que dependen de los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal en la República Mexicana*, el cual formula una serie de propuestas encaminadas a garantizar el respeto de los derechos humanos de los adolescentes en conflicto con la ley penal. En consecuencia, puede afirmarse que la CNDH ha estado cumpliendo con su tarea de fomentar, constatar y supervisar que los derechos humanos de esa población sean respetados y garantizados.

La información recopilada permitiría señalar que, tanto a nivel federal como estatal, se encontró evidencia de que, desde antes del *Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia*, se venían generando, al menos en lo formal, avances en los cuatro ejes de recomendaciones. Quedaría pendiente ver cómo, las leyes y los planes publicados que integran el abordaje de estas temáticas, están siendo implementados para poder analizar a cabalidad sus alcances. Sin embargo, dado el tiempo transcurrido desde su emisión (menos de un año) es probable que no se encuentre evidencia sobre resultados o impactos concretos.

Las acciones presentadas dan cuenta de la atención y respuestas que la Federación le ha dado al trabajo con la población adolescente, ya sea para prevenir que se involucren en la comisión de delitos, como para atender a quienes ya se han vinculado en estas prácticas delictivas, promoviendo acciones que eviten la reincidencia y favorezcan la reinserción social.

Se detectaron estrategias y programas desarrollados por instancias de gobierno y de la sociedad civil en el interior de los centros de internamiento para asegurar y garantizar los derechos humanos de las y los adolescentes que se encuentran privados de libertad. Aunque se puede evidenciar la presencia de iniciativas que dan cumplimiento a las recomendaciones del IP en estudio, existe opacidad en torno a su alcance y cobertura a la población que lo requiere, así como a la pertinencia de las metodologías y acciones desarrolladas para atender las necesidades en lo que refiere a niñas, niños y adolescentes.

9) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y FOSAS CLANDESTINAS EN MÉXICO

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

El tema de las desapariciones forzadas en México es uno de los delitos de alto impacto que se ha comenzado a posicionar, en los últimos años, como una de las expresiones de mayor violencia en el país, afectando a la sociedad en su conjunto, sobre todo considerando la magnitud del problema, a lo que se suman los pocos avances conseguidos por el Estado para diseñar e implementar soluciones institucionales.

De los resultados obtenidos y al nivel de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe Especial, cabe señalar que, por la fecha de su publicación (2017), no ha sido posible

identificar un gran nivel de avances en la materia. Es por ello que este apartado se limitará a presentar lo que se ha realizado hasta el momento (en la mayoría de los casos, desde antes de la publicación del Informe). Como se mencionó con anterioridad, se buscó conocer las acciones que realizan las instituciones públicas a partir de la solicitud formal de información, vía las plataformas de transparencia pero, además, se realizó una examinación de las políticas que se han ejecutado respecto de este delito de alto impacto, encontrando escasas políticas públicas que lo aborden.

Un primer análisis de las propuestas del IP, y a modo de facilitar la comprensión de las medidas realizadas, es que éste recomienda diversos tipos de acciones que pueden ser clasificadas en 1) acciones directas, que se orientan a atender a las víctimas de la problemática, y 2) acciones de prevención del delito, en general.

Las primeras buscan atender de manera directa el fenómeno de las desapariciones proponiendo, tanto en lo normativo, procedimental, como de políticas públicas, acciones como: la mejora de los protocolos de búsqueda, las respuestas iniciales ante este tipo de sucesos, los debidos acompañamientos a los familiares y la reparación a las víctimas. Asimismo, plantea mejorar las acciones desde las diversas instituciones para poder tener un conteo más preciso de las víctimas de este delito para, con ello, conocer la real magnitud del fenómeno, con procesos de sistematización continuos y rigurosos; y también propone mejorar la seguridad pública del país para controlar este fenómeno.

Los segundos puntos recomendatorios denominados, para este análisis, como acciones de prevención, son aquellos que están orientados a atender las posibles causas o factores de riesgo que podrían estar incrementando las probabilidades de que ocurra este tipo de delito, es decir, refieren a medidas de prevención de la criminalidad y a acciones de política social que buscan atender los problemas de las poblaciones más vulnerables.

A continuación se presentarán algunas de las acciones que, en esas dos vertientes, se vienen desarrollando, principalmente, desde el nivel federal, haciendo la aclaración de que la presencia de ese tipo de acciones (*per sé*) no implicaría necesariamente un buen y preciso abordaje del Instrumento ya que, en muchos casos, dichas políticas presentan problemas de implementación, por las multiplicidad y amplitud de los problemas sociales, los limitados recursos destinados a ellas y por la escasa cobertura e impacto que alcanzan.

En lo que refiere a las acciones directas, cabe señalar que, efectivamente, se detectaron pocos avances conseguidos desde el Estado para lograr afrontar y plantear soluciones institucionales, sumado a los problemas para reconocer la magnitud que ha revestido el fenómeno en los últimos años, dado que las cifras oficiales son cuestionadas desde la sociedad civil y los organismos académicos especializados en el estudio de estos problemas.

En dicho contexto, se pueden rescatar algunas iniciativas recientes en materia legislativa, tal como la creación de la Ley General en Materia de Desapariciones Forzadas de Personas,

Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el DOF el 17 de noviembre de 2017 y con entrada en vigor el 16 de enero de 2018, la cual da cuenta del cumplimiento, de manera directa, de la recomendación destinada al Congreso de la Unión, relativa a crear a la brevedad la normativa sobre la materia. Asimismo, cabe señalar que muchos de los puntos recomendatorios del IP quedaron plasmados en dicha legislación, cuestión que, en términos formales, debería asegurar la realización de éstos por quienes resulten responsables.

Sin embargo, ha de explicitarse que ya existe un retraso en los plazos establecidos para iniciar ciertos aspectos propuestos en la Ley, lo cual, para las organizaciones de la sociedad civil, es una mala señal que podría adelantar las dificultades que enfrentará la puesta en práctica de las medidas incorporadas en esta normativa.

En cuanto a las políticas públicas, se puede señalar que el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 establece entre sus estrategias y acciones, el reconocimiento en la agenda pública de este grave delito, asumiendo la necesidad de fortalecer la asistencia a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad, particularmente a través de coordinar acciones con los tres órdenes de gobierno para el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y de coadyuvar en la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas, y brindar acompañamiento a sus familiares para facilitarles la obtención de apoyo. De este modo, al menos formalmente y desde la planeación, se plantea la necesidad de desarrollar trabajos con estas poblaciones víctimas del delito de desapariciones. Para ello, se define a la Comisión Ejecutiva de Atención Víctimas (CEAV), dependiente de la Secretaría de Gobernación, como la autoridad competente en la materia.

Otra política pública vinculada a la problemática se plasmó en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, estableciendo el marco orientador para el desarrollo de las acciones de seguridad y procuración de justicia en el país, planteando como finalidad lograr un México en Paz, que tenga al ciudadano y a su familia como centro de las políticas de seguridad. En lo que se refiere al tema de interés del Informe, cabe señalar que dicho Programa incorpora explícitamente a las desapariciones forzadas como un problema a atender en su estrategia 2.1, enfocada a priorizar la disminución de delitos de alto impacto por su grado de violencia, incluyendo la línea de acción 2.1.9 que propone: *desarrollar e impulsar en los tres órdenes de gobierno protocolos de actuación y búsqueda de personas no localizadas y desaparecidas*. Por tanto, al menos en la planeación, se reconoce y posiciona la necesidad de atender este delito y propone su abordaje a nivel nacional y entre los diversos órdenes de gobierno, especialmente en lo relativo a los procesos de búsqueda. Ello también estaría dando respuesta a las recomendaciones planteadas en el IP respecto de procesos y acciones en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas. Sin embargo, quedaría pendiente identificar cuáles han sido las acciones que realmente se han implementado en el país respecto de esa línea de acción.

Dependientes de la Secretaría de Gobernación, se debe señalar la existencia del “Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas” (RNPED). No obstante, cabe señalar que no se encontró evidencia que permitiera señalar que se ha avanzado en ello, por el contrario, las organizaciones de la sociedad civil plantean las falencias de este registro y señalan que hay muchos pendientes al respecto, sobre todo en cuanto a la unificación de fuentes de información.

Por otro lado, se encuentra la “Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas” (CEAV), también dependiente de la Secretaría de Gobernación. La CEAV *“atiende y apoya a quienes han sido víctimas de algún delito federal o de una violación a sus derechos humanos, con el fin de que las personas, obtengan verdad, justicia y reparación del daño para que, en la medida de lo posible, recuperen un proyecto de futuro”* (CEAV s. f.).⁹⁹ Esta Comisión da atención a las víctimas de diversos delitos y a sus familiares, y en el caso de las desapariciones, principalmente a las familias que, en ocasiones, se ven forzadas a desplazarse de sus territorios o pierden a un familiar que reporta ingresos a las familias. En cualquier caso, las necesidades que enfrentan estas familias víctimas de un delito de este tipo son múltiples, desde acompañamiento legal hasta necesidades económicas, por lo que se deben abordar múltiples apoyos. Para ello, esta instancia otorga el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. Dicho Fondo es un fideicomiso público, cuya finalidad es servir como mecanismo financiero para el pago de las ayudas, la asistencia y la reparación integral a víctimas, incluyendo la compensación en el caso de víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades federales y la compensación subsidiaria para víctimas de delitos del orden federal, en términos del dictamen de procedencia que para cada caso emita el Pleno de la CEAV, conforme a la Ley General de Víctimas, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.¹⁰⁰ Las acciones de la CEAV, en conjunto, responderían a las recomendaciones incluidas en el IP relativas a la protección de los familiares de las víctimas de desaparición, aún más cuando eran familiares directos, dependientes económicos de las personas desaparecidas. Deviene una urgencia ampliar la instalación de delegaciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a todas las entidades federativas, puesto que el fenómeno de la criminalidad y la violencia, así como la presencia de este tipo de delitos, y por ende, la cantidad de víctimas, se ha extendido por todo el territorio nacional. Por tanto, al igual que todas las iniciativas identificadas en relación al problema de las desapariciones, esta Comisión tiene muchas limitaciones en cuanto a recursos, situación que, según algunas víctimas, se ve reflejado en la dificultad para acceder a los beneficios que deberían ofrecerles y, por ende, en la poca efectividad de su funcionamiento.

Respecto de medidas orientadas a reforzar la seguridad pública para atender y controlar el delito de las desapariciones forzadas, otras estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Seguridad Pública que pueden vincularse con las recomendaciones establecidas en el Informe Especial, son: la profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía, el desarrollo de información en materia de seguridad que sea de utilidad al ciudadano, la promoción y articulación de la participación ciudadana en materia de seguridad pública, así como esquemas

⁹⁹ Para mayores detalles ver en: <https://www.gob.mx/ceav>

¹⁰⁰ Para mayores detalles ver: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/faari-2016>

de protección a las víctimas de delito y violaciones a los derechos humanos. Por tanto, el Programa estaría atendiendo de manera directa, general y en términos formales, a tres recomendaciones del Instrumento de Posicionamiento, relativas a generar mecanismos de participación ciudadana en materia de seguridad pública, la creación de políticas públicas de protección a los familiares de las víctimas y, de manera particular, las que tienen que ver con las estrategias para recuperar la seguridad ciudadana y elaborar programas específicos de prevención del delito.

De la recomendación sobre *los procesos y acciones en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas*, se puede señalar que las principales acciones han sido impulsadas desde la sociedad civil, con la participación de algunos representantes de entidades gubernamentales. Destaca como una de las más importantes, tal y como lo menciona el IP, la creación y publicación, en junio de 2015, del “Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas”, documento redactado por la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia Estatales y del Distrito Federal, organismos de Derechos Humanos y expertos en la materia, el cual busca establecer las políticas de actuación y procedimientos de aplicación nacional, para las y los servidores públicos a nivel federal y local, apegados a los estándares internacionales de derechos humanos para la investigación en caso de personas desaparecidas. A su vez, integra las mejores prácticas para la investigación ministerial, pericial y policial de este delito, e incluye principios de actuación para una atención digna y respetuosa hacia las víctimas.

Como una acción de difusión y promoción del Protocolo, que a más de dos años de aprobado aún en 2017 no se encontraba implementado, el Grupo (Idh)eas redactó y publicó en mayo de 2017, la “Guía Práctica sobre la Aplicación del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas”. Este trabajo fue realizado con la colaboración de colectivos de familiares de personas desaparecidas, como “Familiares de Acapulco en Busca de Desaparecidos”, “Voces Unidas por Nuestros Desaparecidos con vida”, “Comité de Familiares de Personas Desaparecidas de México”, “Nos hacen falta” y el “Programa de Atención a Víctimas de la Universidad Autónoma del Estado de México”. Dicho documento definió como objetivo ofrecer a las familias de personas desaparecidas y a quienes acompañan la búsqueda, una versión ilustrada y de fácil comprensión del Protocolo Homologado, en donde se señalan las acciones que deben realizar las autoridades para determinar el paradero de la persona desaparecida. Además, propone informar a las familias de los derechos que tienen como víctimas indirectas, así como las herramientas jurídicas con las que cuentan, en caso de que las autoridades se nieguen a realizar las acciones de búsqueda e investigación. La guía es un aporte técnico y metodológico que asegura la instrumentación del Protocolo ya que permite identificar las diversas etapas, las acciones a realizar, así como los objetivos parciales que se esperan alcanzar con él. La realización de esa guía por parte de la sociedad civil da cuenta de cómo ésta ha tenido que asumir un rol muy activo en el tema, dada las falencias, pendientes e incapacidades del Estado en la atención de tan grande problemática.

Durante los últimos años han surgido diversas iniciativas por parte de familiares que buscan a sus seres queridos y que realizan acciones para demandar justicia y verdad sobre sus casos. Un ejemplo de ello son las Brigadas Nacionales de Búsqueda de Personas Desaparecidas, las cuales proponen un enfoque integral para el fortalecimiento, intercambio de experiencias y conocimiento, así como la articulación de grupos locales de búsqueda de personas, de alcance nacional, en respuesta a la incapacidad o falta de voluntad del Estado para la búsqueda de sus familiares. Las Brigadas son grupos de familias de personas desaparecidas que se reúnen con el fin de, entre otras cosas, realizar diagnósticos geográficos sobre las condiciones sociales y delictivas en las diferentes entidades federativas donde se presenta el fenómeno de la desaparición forzada. Se reúnen con otras familias de desaparecidos para escucharlas y solidarizarse con ellas, documentan casos y comparten experiencias de los diferentes grupos de víctimas para retroalimentarse y acercar herramientas. Las Brigadas cuentan con el acompañamiento de diferentes organizaciones civiles, dedicadas a la defensa de los derechos humanos y a la documentación de casos y patrones de desaparición.

La Brigada Nacional se integra por colectivos de personas (familiares de desaparecidos) de Estados como Guerrero, Sinaloa, Coahuila, Chihuahua, Morelos y Veracruz, entre otros, que tras años de esperar resultados por parte de las instituciones de justicia, decidieron iniciar, por su propia cuenta y con sus propias manos, la búsqueda de sus familiares. En ese sentido, han desarrollado grandes habilidades para la obtención de información y la búsqueda en campo, lo que les ha permitido capacitar a otras familias para la localización de fosas clandestinas, promoviendo que se consoliden grupos de búsqueda locales.

Hasta el momento, se han efectuado tres Brigadas. La primera se realizó en el municipio de Amatlán de los Reyes, Veracruz, en abril de 2016 y la segunda Brigada Nacional tuvo lugar en el estado de Veracruz, en julio de 2016, específicamente en diversos puntos de la región de Orizaba, Córdoba y también en Amatlán de los Reyes. Durante ambos eventos se localizaron restos humanos, muchos de ellos calcinados, que se encuentran en proceso de análisis por parte de las autoridades competentes para determinar su identidad y entregárselos a sus familias de manera digna. La tercera Brigada se llevó a cabo en Culiacán, Sinaloa, entre el 21 de enero y el 4 de febrero de 2017, cuya misión fue localizar fosas clandestinas y trabajar en la búsqueda de personas desaparecidas en ese territorio, de los cuales se tenía documentado, al menos, 50 casos de desaparición forzada.

De acuerdo con información entregada por representantes de la organización Uniendo Cristales, A. C. (integrantes de las Brigadas de Búsqueda), en todas las acciones desarrolladas y convocadas por las propias familias de personas desaparecidas están presentes representantes de entidades gubernamentales, ello en razón de que, una vez descubierto cualquier resto humano, ellos son los responsables de resguardar y analizar las evidencias.

Se ha observado hasta el momento que, principalmente, las organizaciones de la sociedad civil son quienes han llevado a cabo la mayoría de las acciones para posicionar el tema en la agenda pública, desde la creación de la Ley, hasta las acciones de búsqueda, o la elaboración de material.

Otro ejemplo de ello es la “Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada en México”, surgida en 2015 y llevada a cabo por diversas organizaciones de la sociedad civil, como el Comité Cerezo de México y el Comité de Familiares de Detenidos y Desaparecidos “Hasta encontrarlos”. Entre sus objetivos principales se encontraba la lucha con acciones concretas para la presentación con vida de las víctimas de desaparición forzada.

El Informe “Sombra para el análisis del Informe del Gobierno mexicano ante el Comité contra la Desaparición Forzada”, redactado en 2017, entre otras organizaciones, por Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos (FUNDEM) y la Fundación para la Justicia, recomienda, entre otros aspectos, la búsqueda efectiva e inmediata de desaparecidos, la investigación y coordinación entre instancias gubernamentales, y un mejor funcionamiento de la “Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas”, la cual pertenece a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República.

Lo que más ha destacado en términos públicos es la conformación de colectivos y organizaciones de la sociedad civil que lanzan campañas de movilización, sugieren modificaciones en materia legislativa, generan bases de datos actualizadas y realizan brigadas de búsqueda, entre otras medidas. En ese sentido, y según un informe de Amnistía Internacional, son diversas las organizaciones y colectivos existentes que se dedican a trabajar en torno a esta problemática y en la protección a las víctimas, siendo fundamentales para posicionar los temas en la agenda pública.¹⁰¹

Ese tipo de organizaciones, en muchos aspectos, ha venido llevando a cabo acciones que le corresponden al Estado mexicano, orientando críticas y demandas para que éste cumpla con sus responsabilidades, tanto en lo que refiere a los temas de justicia penal como en lo que corresponde a defensa y garantía de los derechos humanos de las y los afectados. Si bien, en

¹⁰¹ Entre las organizaciones e iniciativas existentes se pueden mencionar las siguientes: “Agrupación de mujeres organizadas por los ejecutados, secuestrados y desaparecidos en Nuevo León Amores”, la “Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México” (AFADEM), la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (FEDEFAM), la “Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California, A. C.”, el “Comité de Familiares de Detenidos y Desaparecidos ‘Hasta encontrarlos’”, el “Comité de familiares de Personas Detenidas Desaparecidas en México” (COFADDEM -Alzando Voces-), el “Comité de familiares y amigos de Secuestrados, Desaparecidos y Asesinados en Guerrero”, Desaparecidos Justicia, A. C. Querétaro, Eslabones -Estado de México, Morelos, Nuevo León y Veracruz-, “Familias en Búsqueda María Herrera A. C.”, “Familias Unidas de Chiapas, Buscando a Nuestros Migrantes”, “Junax Ko’ Tantik”, “Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas, A. C.”, “Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (FUNDEJ)”, “Familias Unidas en Red, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México” (FUNDEM), “Grupo V.I.D.A. Víctimas por sus Derechos en Acción”, “Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio H.I.J.O.S. México”, “Justicia y Esperanza”, “Mujeres de Pacto”, “Los otros desaparecidos de Iguala”, “Red de Familiares Ciudad Juárez”, “Red Eslabones por los Derechos Humanos”, y “Voces Unidas por la Vida”. Dentro de los colectivos centroamericanos, se puede mencionar, la “Asociación Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos del Salvador niñas, niños y adolescentes” (COFAMIDE), el “Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Centro de Honduras” (COFAMICENH), y el “Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos de El Progreso” (COFAMIPRO).

términos formales, se encuentra una serie de políticas públicas que reconocen la necesidad de atender y prevenir este fenómeno, así como dar acompañamiento a las víctimas, se identifican aún muchos vacíos y temas pendientes, tal y como lo refleja el Instrumento de Posicionamiento aquí analizado. Cabe señalar, además, que las iniciativas mencionadas (al igual que el informe en análisis) se encuentran orientadas, en su mayoría, hacia la población general víctima de las desapariciones forzadas, repercutiendo de manera directa o indirecta, en la población de niñas, niños y adolescentes que se encuentra afectada por el fenómeno.

En materia de las recomendaciones de prevención de la violencia y el delito definidas por el IP en análisis, se debe mencionar la existencia del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) que depende de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, y que es el primero en su tipo desarrollado en el país y que tiene como principal objetivo atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y delincuencia.¹⁰² Así, como explicita SEGOB en sus diversos Informes de Labores, desde 2013 a 2017, a través del PNPSVD, se llevaron a cabo acciones orientadas a crear condiciones de seguridad y entornos libres de violencia a partir de la atención a los diversos factores de riesgo de los fenómenos violentos y delincuenciales, así como el incremento de los factores de protección.

Lo anterior se concreta en la ejecución de programas locales en las 32 entidades federativas, generalmente coordinadas por los Centros Estatales de Prevención del Delito, o por las Oficinas de Prevención del nivel municipal, quienes han implementado acciones y proyectos enfocados a la construcción de infraestructura, rehabilitación de espacios públicos, conformación de redes ciudadanas, consejos y comités locales de prevención social de la violencia y la delincuencia, capacitaciones a jóvenes en oficios y habilidades, en beneficio de casi cinco millones de personas. Las diversas acciones preventivas financiadas por el Programa para las 32 entidades federativas darían cumplimiento a algunos puntos recomendatorios del Informe Especial, relativos al desarrollo de estrategias para recuperar la seguridad ciudadana; la elaboración de programas específicos de prevención del delito; mecanismos de participación ciudadana para escuchar a la población y atender problemáticas relacionadas al tema de seguridad pública; y finalmente, implementar programas que impulsen el desarrollo de políticas públicas de empleo, salud, vivienda, educación, seguridad y de desarrollo sustentable, en aquellas regiones con alto rezago económico, social y educativo. Algunas de las acciones realizadas por el Programa, en sus primeros años de ejecución, según lo informa SEGOB, serían las siguientes:¹⁰³

Se elaboraron y actualizaron 107 diagnósticos de las 32 entidades federativas, municipios y delegaciones que participan en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

¹⁰² Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. DOF: 30/04/2014.

¹⁰³ Información extraída del III Informe de Ejecución 2015 publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016).

Se ejecutaron más de 80 acciones para fortalecer consejos y comités locales de prevención social de la violencia y la delincuencia, a través de la creación de redes de seguridad vecinal que consolidan la participación ciudadana, así como más de mil acciones para conformar y capacitar redes ciudadanas por medio de actores estratégicos que trabajen con la comunidad en temas de liderazgo, manejo de conflictos e historia.

Se construyeron más de cuatro mil metros de ciclovías; la instalación y reparación de más de cuatro mil luminarias; la instalación y rehabilitación de más de 52 paraderos de autobús, la pintura de más de 9 mil fachadas y la realización de más de 330 murales artísticos.

Se realizaron más de mil eventos, tales como teatro y cine, exposiciones culturales, ferias comunitarias y conciertos musicales para promover y reforzar la identidad local, la cultura de paz y cohesión comunitaria.

Se desarrollaron gran cantidad de capacitaciones a ciudadanía en temas de prevención social, situacional, comunitaria y cultura de la legalidad, así como la formación de promotores comunitarios que participan de la implementación de proyectos locales de prevención del delito. Así, como capacitación organizaciones de la sociedad civil en los mismos temas.

Se realizaron actividades formativas, tales como capacitaciones, talleres, seminarios, conferencias, pláticas en temas de respeto a los derechos de las niñas y niños, prevención del *bullying*, desnaturalización de la violencia, prevención del maltrato y abuso infantil y parentalidad positiva, así como actividades en temas de educación sexual y salud reproductiva, prevención del suicidio y de la violencia en el noviazgo, dirigida a adolescentes y jóvenes.

Se generaron actividades enfocadas a la capacitación de jóvenes en oficios y habilidades para el trabajo, así como para generar proyectos productivos, posibilidades de empleo y desarrollo de fondos concursables.

Se presentaron actividades formativas (talleres y cursos) para mujeres en nuevas masculinidades, nuevas femineidades, equidad de género, salud sexual y reproductiva, prevención de adicciones, cultura y deportes. Así como capacitaciones laborales y apoyo para iniciativas productivas. También atención médica, jurídica y psicológica con perspectiva de género por consumo de drogas, agresiones y violencia, incluyendo atención a sus familias en los casos requeridos.

A nivel federal, se han implementado otras medidas preventivas que responden a la recomendación sobre la creación de políticas públicas integrales para elevar la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes. Un ejemplo de ello es el caso del Programa Nacional de Convivencia Escolar 2016-2017, redactado por la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Básica, cuyo objetivo principal es favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar sana y pacífica que ayuden a prevenir situaciones de acoso escolar en Escuelas Públicas de Educación Básica, propiciando condiciones para mejorar el aprovechamiento escolar.

Respecto de las políticas e iniciativas realizadas por las entidades federativas sobresalen, comparativamente, las intervenciones en el estado de Jalisco, en materia de prevención y desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes. En dicha entidad se han llevado a cabo varias iniciativas que responden a la recomendación del IP que tiene que ver con el desarrollo integral y la mejora en la calidad de vida las niñas, niños y adolescentes en las entidades federativas, como parte de medidas de prevención para atender esta problemática. Entre éstas, la incorporación del programa federal denominado “Programa Nacional de Convivencia Escolar 2017-2018”. Del mismo modo, se encuentra en ejercicio el “Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Convivencia Escolar y la Prevención Social de la Violencia”, el cual tiene como objetivo convocar a padres, maestros y autoridades de las escuelas para emitir recomendaciones con el fin de identificar objetos que niñas y niños tendrían prohibido introducir en los planteles de las escuelas. Por su parte, el “Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica” (POCAREIB) plantea una estrategia de asesoría pedagógica itinerante que tiene como propósito contribuir al desarrollo integral de una vida digna de niñas, niños y adolescentes mediante asesorías personalizadas a alumnas y alumnos de tercero a sexto grado de primaria.

Tales datos indicarían que, en la problemática de desapariciones forzadas, se han llevado a cabo algunas medidas de política pública, un cambio significativo en la legislación nacional y algunas transformaciones en materia de procesos administrativos. La mayoría de estas iniciativas han sido llevadas a cabo por parte del gobierno federal, en conjunto con la sociedad civil. Sin embargo, se destaca el rol de esta última, particularmente de las organizaciones de víctimas, puesto que han desarrollado, por su propia cuenta, una labor importante en cuanto al posicionamiento y demanda del problema de desapariciones en la agenda pública.

El avance ha sido muy lento y el tema de las desapariciones forzadas en México, por ejemplo, sigue reflejando una grave crisis de derechos humanos en el país.

Síntesis de la evaluación de resultados de las respuestas de las autoridades a los nueve Instrumentos de Posicionamiento

El objetivo principal de este apartado ha sido analizar, cualitativamente, las respuestas proporcionadas por las autoridades correspondientes a cada una de las recomendaciones contenidas en los nueve Instrumentos de Posicionamiento, elaborados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en materia de niñas, niños y adolescentes durante el periodo 2001 y 2017. Para ello se han considerado 133 puntos recomendatorios emitidos, 192 solicitudes de información, 137 respuestas recibidas, 867 acciones reportadas y, en general, 71 puntos recomendatorios atendidos.

Tabla 45. Resumen de resultados

Resultados	Número
<i>Instrumentos de Posicionamiento</i>	9
<i>Puntos recomendatorios emitidos</i>	133
<i>Solicitudes de información</i>	192
<i>Respuestas de la autoridad</i>	137
<i>Acciones reportadas</i>	867
<i>Puntos recomendatorios atendidos</i>	71

FUENTE: elaboración propia

Las recomendaciones incluidas en los Instrumentos de Posicionamiento considerados en la presente investigación suman 133, las cuales se dirigieron a más de 20 tipos de autoridades federales y estatales.¹⁰⁴

Del total de puntos recomendatorios emitidos, 56 % fueron operativos, 38 % programáticos y menos de 1 % normativos. Dicho dato no es menor si se consideran las débiles respuestas de la “autoridad” que se han encontrado en el análisis. En primer lugar, porque significa que la gran mayoría de las recomendaciones suponen acciones relativamente simples, o al menos poco complejas (comparado con las dificultades que implicaría elaborar una nueva política pública, por ejemplo), que pueden llevarse a cabo en el interior de las propias instituciones, y que si bien contemplarían una considerable disponibilidad de recursos físicos, económicos y humanos, en la mayoría de los casos se trata de transformaciones o cambios que deberían hacerse a través de instrucciones directas por parte de los mando superiores. En segundo lugar, un dato que se encuentra detrás de esos valores numéricos es que gran parte de las recomendaciones se enfoca al incumplimiento de los derechos humanos por acciones u omisiones directamente relacionadas con las autoridades en cuestión.¹⁰⁵ Es decir, si la mayoría de los puntos recomendatorios estuviera destinada, por ejemplo, a crear nuevas políticas públicas o a modificar las que se encuentran en operación, ello sería indicativo de que la necesidad más apremiante en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en el país, sería mejorar sus condiciones de vida así como lograr que sus derechos fueran respetados a través de acciones que, de una u otra manera, inciden directamente en su bienestar y desarrollo. Casi la totalidad de las recomendaciones esté dirigida a “corregir” actos o comportamientos “internos” de la propia autoridad, aun en los Informes Especiales (capacitar a funcionarios, girar instrucciones, incluir manuales de atención a la población objetivo, etc.), ello es un serio ejemplo del gran déficit institucional que, en materia de derechos humanos, presenta el Estado para cumplir con criterios y protocolos que constituyan estándares mínimos en el trato que debe darse a niñas, niños y adolescentes para respetar sus derechos. En tercer lugar, este hallazgo permite reflexionar acerca del papel y la

¹⁰⁴ Más adelante, en este mismo apartado, se muestra el listado completo de autoridades comprometidas en el grupo de recomendaciones analizadas.

¹⁰⁵ De hecho, los puntos recomendatorios de las Recomendaciones Generales se enfocan precisamente a dicho objetivo: promover modificaciones a disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyen o generan violaciones a los derechos humanos, con el fin de restituirlos y prevenir futuras repeticiones.

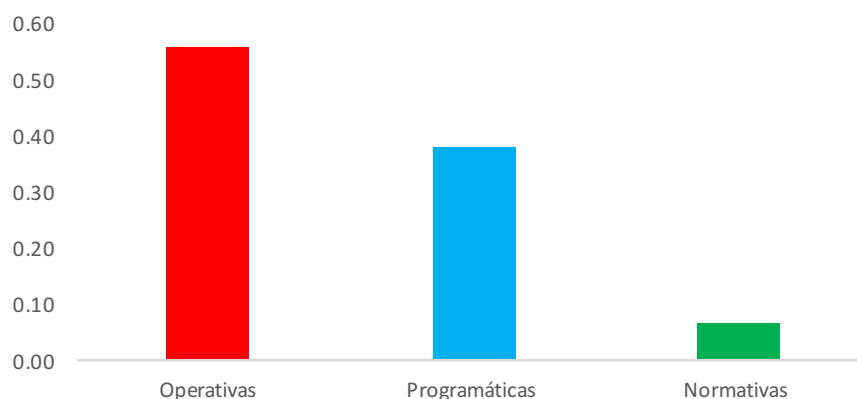
importancia misma de los puntos recomendatorios. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá establecer un diálogo más directo con las autoridades del país encargadas de tomar acciones para respetar y hacer cumplir los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Tabla 46. Tipos de recomendaciones emitidas, IP de CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes, 2001-2017

Recomendaciones incluidas en el IP	Tipo de Recomendaciones		
	Operativas	Programáticas	Normativas
133	56 %	38 %	6 %

FUENTE: elaboración propia

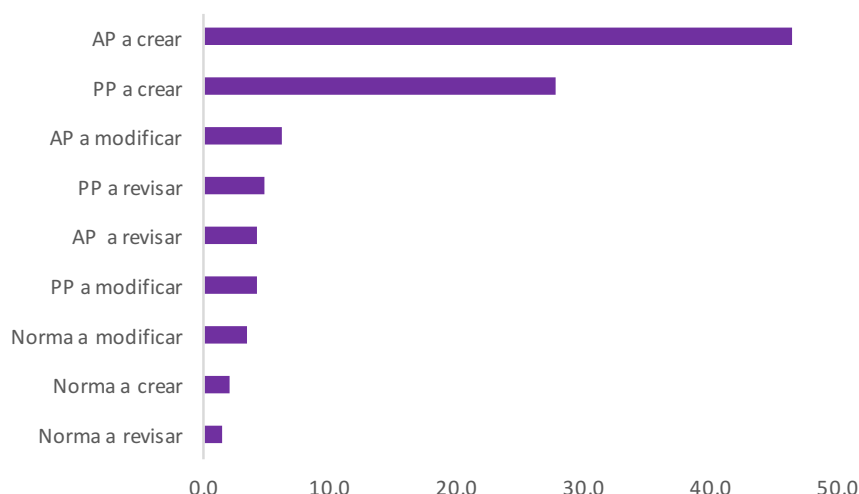
Gráfica 1. Tipo de recomendación, CNDH 2001-2017, en materia de niñas, niños y adolescentes



FUENTE: elaboración propia.

Además de lo anterior, si se considera el “tipo” de recomendación que predomina en los Instrumentos en materia de niñas, niños y adolescentes durante el periodo 2001-2017, se aprecia que en casi la mitad propone la creación de nuevos procedimientos administrativos (gráfica 4.2), mientras que el diseño e implementación de políticas públicas específicas para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes ha quedado en segundo plano. Las recomendaciones normativas relacionadas con modificar, crear o revisar una ley o reglamento específico, son las menos consideradas en los IP; lo cual pudiera estar relacionado con el hecho de que México, a pesar de los rezagos en materia institucional, se encuentra en una posición de relativa vanguardia en lo que respecta a normatividad y leyes que protejan la infancia y adolescencia. En ese sentido, más que avanzar en el reconocimiento legal de los derechos de ese grupo poblacional, lo que deviene imprescindible es efectivizar y, sobre todo, hacer justiciable, dicho marco normativo.

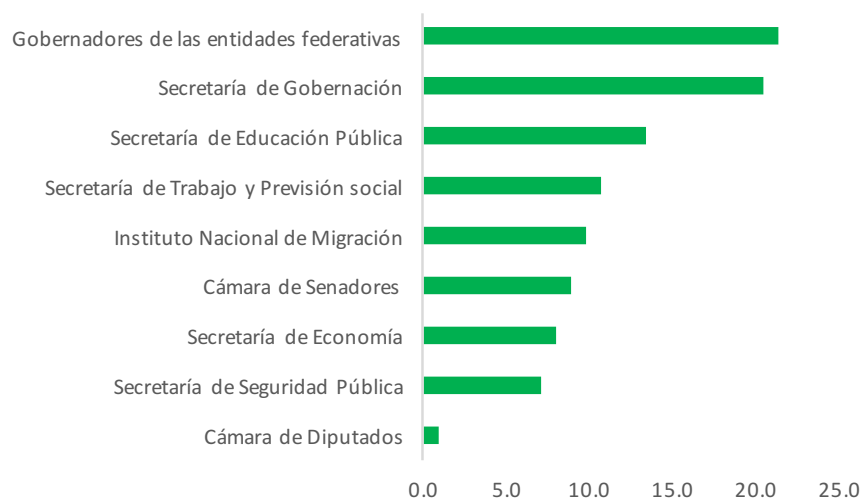
Gráfica 2. Tipo de recomendación según su función, IP de CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes, 2001-2017



FUENTE: elaboración propia.

Tal como lo muestra la gráfica 3, del total de autoridades mencionadas en los IP, sobresalen las siguientes por ser las más requeridas en términos de recomendaciones: Gobernadores de las entidades federativas; Secretaría de Seguridad Pública y Secretarías Estatales de Seguridad Pública; Secretarías de Gobierno; Secretaría de Educación Pública y Secretarías Estatales de Educación Pública; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Instituto Nacional de Migración, Cámara de Senadores, Secretaría de Economía; Secretaría de Seguridad Pública (y CISEN); Secretaría de Desarrollo Social; PGR; Gobierno de Coahuila; SIPINNA; DIF, y Cámara de Diputados.

Gráfica 3. Autoridades a las que se dirigieron las recomendaciones de los IP, CNDH, 2001-2017, en materia de niñas, niños y adolescentes.



FUENTE: elaboración propia.

Los resultados anteriores indican varias cuestiones a considerar. Lo primero es la heterogeneidad y diversidad de autoridades involucradas en problemas relacionados con los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, es decir, no sólo se trata de un número importante de instituciones y dependencias comprometidas, sino también de una gran variedad de áreas y funciones dentro de la Administración Pública (desde los servicios de inteligencia hasta la cartera de Economía, por mencionar sólo dos). Lo segundo destacable es que las autoridades que más se mencionan en los puntos recomendatorios de los IP son los Gobernadores de las entidades federativas y la Secretaría de Gobernación. Ello implica que, tanto a nivel federal como estatal, el Poder Ejecutivo tiene un rol central en la protección y cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. De hecho, tal como ya se expuso, las autoridades estatales consultadas para esta investigación han mostrado un conocimiento más certero y profundo de los Instrumentos en cuestión que sus homólogos a nivel federal. En aquellos Estados en los que se han encontrado respuestas favorables y positivas a las recomendaciones contenidas en los Instrumentos se hace una referencia explícita al reconocimiento no sólo del documento en cuestión, sino también al contenido del mismo. Ello es indicativo de la importancia de que instancias como la CNDH y los OPDH de las entidades federativas, trabajen, se acerquen y coordinen acciones de manera directa con las autoridades locales, ya sea a nivel municipal o estatal, en la medida en que parecería ser el espacio por excelencia para ejercer impactos más sustantivos en las diversas problemáticas relacionadas con cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento.

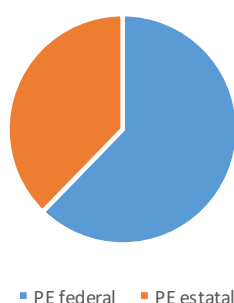
Además de los Gobernadores y la Secretaría de Gobernación que encabezan el listado de autoridades a quienes van dirigidas las recomendaciones analizadas aquí, las dependencias que le siguen son aquellas encargadas, fundamentalmente, de resolver y atender problemáticas sociales, de políticas públicas relacionadas con lo social y de recursos económicos que están directamente dirigidos a mejorar la calidad de vida de las personas (Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Economía, etc.). En particular, es preocupante que una autoridad como la Secretaría de Educación Pública, es decir, la institución pública que mayor contacto directo tiene con las niñas, niños y adolescentes de nuestro país (y que debería constituirse como un espacio de integración, respeto e inclusión para la población objetivo) es precisamente a la que más recomendaciones emite la Comisión. También es cierto que pudiera detectarse allí un sesgo metodológico importante: pudiera ser la autoridad más mencionada por ser, precisamente, la que más contacto tiene con la población objetivo. En cualquier caso, que gran parte de la violación de derechos de niñas, niños y adolescentes ocurra en los ámbitos de la educación en general, y entre los muros de las escuelas en particular, es un llamado de atención para revisar, crear o fortalecer mecanismos de cooperación entre la CNDH y la Secretaría de Educación Pública, asimismo, que procedan en iguales términos los OPDH de las entidades y las Secretarías de Educación locales. Por su parte, el resto de las autoridades involucradas está directamente vinculado con los principales problemas que, en materia de derechos humanos, acontecen en nuestro país: migración (especialmente internacional), narcotráfico, crimen organizado, violencia y seguridad pública, entre otros.

La siguiente gráfica muestra la distribución de las recomendaciones formuladas por la CNDH en los IP según las autoridades estatales y federales del Poder Ejecutivo. Allí se observa que la mayor

parte de las recomendaciones corresponde al Poder Ejecutivo Federal y alrededor de 38 % a los Poderes Ejecutivos de los gobiernos estatales. Entre otras cuestiones, el hallazgo indica que el problema de atención, protección, cumplimiento y respeto de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes es, fundamentalmente, un asunto del gobierno federal y de las autoridades que dependen de su Poder Ejecutivo, más que del Poder Legislativo, ya sea federal o estatal.¹⁰⁶

Gráfica 4. Recomendaciones según autoridad responsable

Recomendaciones emitidas por la CNDH en el período 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes según autoridades responsables

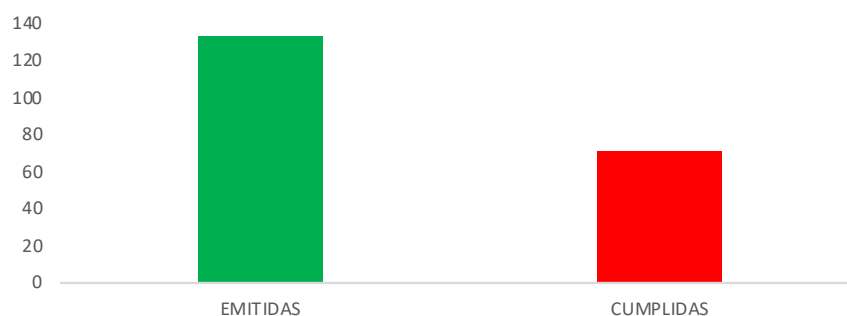


FUENTE: elaboración propia

Ahora bien, a partir de los resultados de la investigación, de las 133 recomendaciones, en promedio, que se han emitido durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes, las autoridades han dado algún tipo de cumplimiento a 53 % de ellas, aproximadamente (con una media de 71 respuestas). Ello supone un nivel medio de cumplimiento, en términos generales.

Gráfica 5. Recomendaciones incluidas y cumplidas

Recomendaciones incluidas en los IP de la CNDH y cumplidas durante 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes

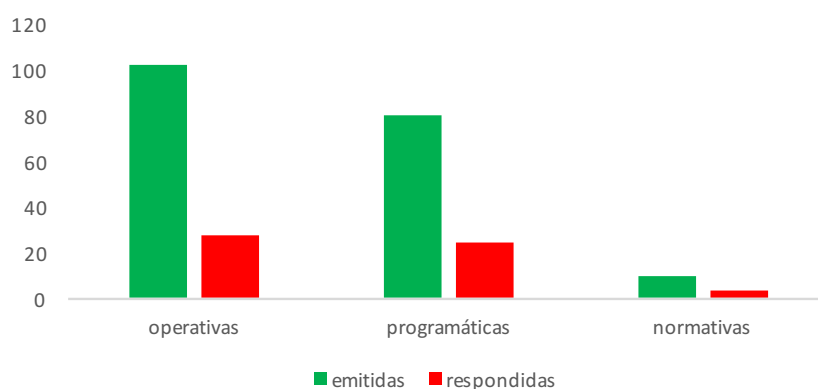


FUENTE: elaboración propia.

¹⁰⁶ Claro está que también hay que considerar la competencia de la propia CNDH en la materia, más allá de lo que indican estos datos.

Por su parte, si consideramos el nivel de cumplimiento de los puntos recomendatorios en función de su tipo, las diferencias no son demasiado importantes. En todos los casos, menos de la mitad han sido atendidas. Ello pudiera indicar que, independientemente del tipo de recomendación de que se trate (operativas, programáticas o normativas), los resultados reflejan una dificultad estructural y sistémica por parte de las autoridades competentes para atender, responder o cumplir con las demandas solicitadas en cada uno de los IP aquí analizados.

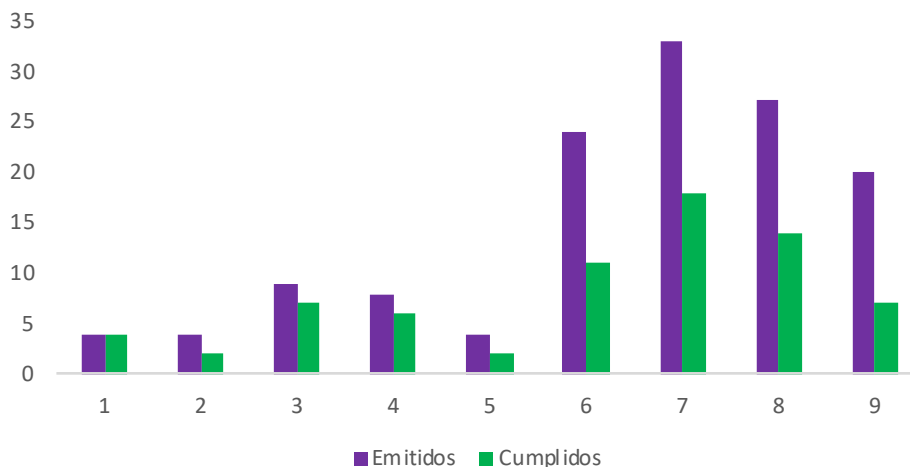
Gráfica 6. Recomendaciones emitidas y cumplidas por tipo



FUENTE: elaboración propia.

La siguiente gráfica muestra la relación de puntos recomendatorios emitidos y cumplidos por Instrumento de Posicionamiento. Allí se observan, al menos, tres cuestiones. En primer lugar, las Recomendaciones Generales tienen un nivel mayor de cumplimiento que los Informes Especiales. En segundo lugar, los Instrumentos que datan de más tiempo de publicación presentan un nivel de cumplimiento también más alto. En tercer lugar, aquellos Instrumentos que contienen un número menor de puntos recomendatorios, exponen más probabilidades de ser cumplidos.

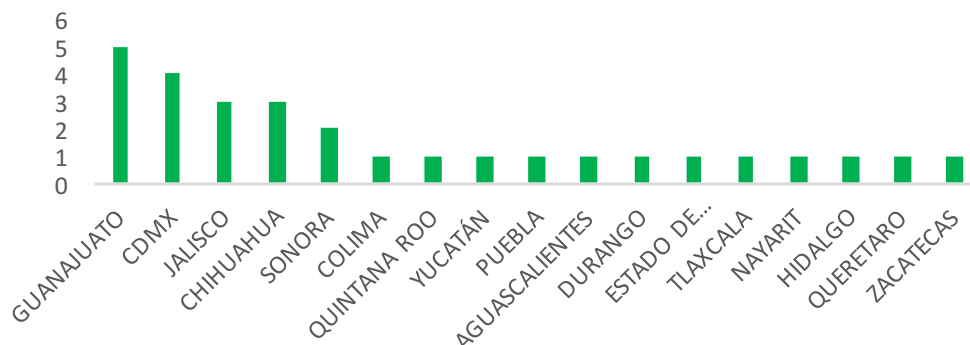
Gráfica 7. Puntos recomendatorios emitidos y cumplidos por ip



FUENTE: elaboración propia.

Si el análisis se realizara a partir de la incidencia de los IP bajo estudio en el ámbito estatal, los resultados indican que Guanajuato y la Ciudad de México son las entidades federativas que más habrían atendido las recomendaciones formuladas durante los últimos años en materia de niñas, niños y adolescentes.

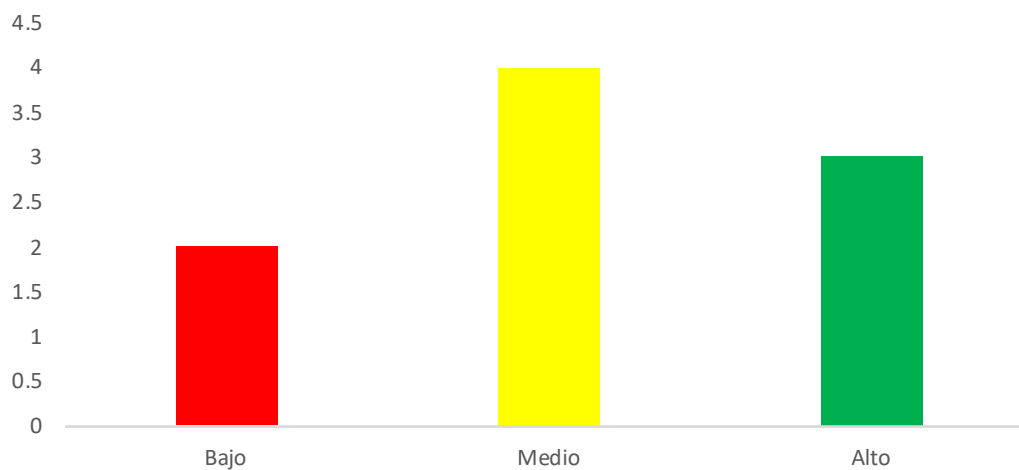
Gráfica 8. Autoridades estatales por nivel de cumplimiento



FUENTE: elaboración propia.

Al observar el nivel general de cumplimiento durante este periodo, se encuentra que la gran mayoría tiene un “grado medio” (que indica que se ha cumplido la mitad de las recomendaciones que figuran en el IP), le siguen aquellas que han tenido un “grado alto” de cumplimiento (esto es, cuando se han cumplido más de la mitad de las recomendaciones señaladas en el IP), y, finalmente, sólo en el caso de dos Instrumentos de Posicionamiento, su cumplimiento ha sido bajo (es decir, cuando las autoridades cumplieron con menos de la mitad de las recomendaciones que se indicaban en el IP).

Gráfica 9. Nivel de cumplimiento de las recomendaciones

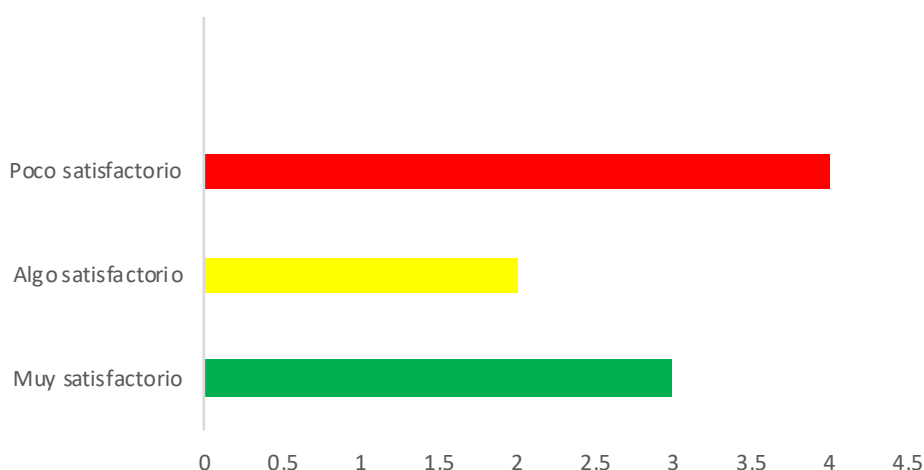


FUENTE: elaboración propia.

Además de valorar y evaluar el grado de cumplimiento, también se han considerado los alcances de las respuestas otorgadas por las autoridades; esto es, evaluar cualitativamente a las acciones emprendidas por las instituciones responsables con el fin de conocer hasta qué punto las respuestas generadas corresponden efectivamente a lo solicitado en cada recomendación. Como se puede observar en la siguiente gráfica, la mayoría de las respuestas emitidas por la autoridad se puede considerar como “poco satisfactorias”, sobre todo, por el escaso número de medidas adoptadas, lo indirectas que son dichas acciones y por representar formalidades que poco contribuirían a mejorar las problemáticas planteadas en los Instrumentos de Posicionamiento. Por su parte, las respuestas evaluadas como “algo satisfactorias” (las de dos IP) refieren a aquellas que, si bien fueron dirigidas a la población objetivo correcta, las autoridades correspondientes han intentando responder de manera efectiva a la recomendación, pero no han considerado aspectos fundamentales ni del enfoque de derechos ni de aspectos clave en el marco de los derechos de niñas, niños y adolescentes, como son: opinión de los y las participantes, interés superior de la niñez, perspectiva de género, tratamiento de la población objetivo como sujetos titulares de derechos, principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, etcétera.

No obstante lo anterior, tres respuestas fueron consideradas como muy satisfactorias porque lograron ser mucho más integrales en sus propuestas: atendieron claramente las recomendaciones, agregaron otras acciones adicionales o complementarias y, además, presentan de un modo bastante más nítido el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Gráfica 10. Alcances del cumplimiento



FUENTE: elaboración propia.

La siguiente tabla muestra un resumen de los hallazgos obtenidos en esta evaluación de resultados, a partir del IP de referencia.

Tabla 47. Resumen de la evaluación de resultados, IP emitidos por la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes durante el periodo 2001-2017

IP	Año	Tema	Tipo IP	Nº Recomenda ciones	Nº Respuestas	%	Grado	Alcances
1	2003	Discriminación por motivos religiosos	RG	4	4	100.0	Alto	MS
2	2004	Discriminación por VIH	RG	4	2	50.0	Medio	AS
3	2014	Violencia sexual	RG	9	7	77.8	Alto	MS
4	2008	"Maras"	IE	8	6	75.0	Alto	AS
5	2009	Adolescentes "Emo"	IE	4	2	50.0	Medio	MS
6	2011	Minas de carbón	IE	24	11	45.8	Bajo	PS
7	2016	Migrantes no acompañados	IE	33	18	54.5	Medio	PS
8	2017	Adolescentes y violencia	IE	27	14	51.9	Medio	PS
9	2017	Desapariciones	IE	20	7	35.0	Bajo	PS
Total				133	71	53.4		

FUENTE: elaboración propia.

Los datos de esta tabla indican que en cinco Instrumentos se logró superar el 50 % de recomendaciones atendidas. Ello quiere decir que la gran mayoría de los Instrumentos de Posicionamiento elaborados durante el periodo de estudio en materia de niñas, niños y adolescentes ha tenido una respuesta favorable por parte de las autoridades. El segundo dato de relevancia es que los Instrumentos que lograron mayor cantidad de respuestas favorables son aquellos que han sido emitidos hace más tiempo. Parecería, entonces, que el tiempo de exposición de los Instrumentos es una variable importante a considerar en el nivel de cumplimiento de los puntos recomendatorios.

Por otro lado, en cuatro casos, sólo se ha conseguido responder a la mitad o menos de los puntos recomendatorios. Sin embargo, en el caso específico de algunos IP, este balance negativo pudiera estar relacionado no sólo con la factibilidad y especificidad de las recomendaciones emitidas (en la medida en que ciertos puntos recomendatorios suelen ser un poco vagos, ambiguos, difusos, demasiado generales o, incluso, extremadamente difíciles de ejercer o cumplimentar), sino también con posibles imprecisiones respecto de las autoridades responsables. Por ejemplo, mientras que la Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos, fue dirigida a las Secretarías Estatales de Educación Pública, la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos, estuvo dirigida sólo a los Gobernadores de las entidades federativas. En este caso, la figura de gobernadores no era la más adecuada para responder los puntos recomendatorios. De allí que resulte fundamental, en la elaboración de los Instrumentos, no sólo establecer puntos recomendatorios puntuales y precisos, sino también asegurarse de que éstos estén dirigidos a las autoridades pertinentes.

El segundo dato de interés proveniente de la tabla es que, en general, las Recomendaciones Generales muestran un grado de efectividad más alto que los Informes Especiales. Ello estaría relacionado con las características propias de cada tipo de Instrumento: las Recomendaciones Generales contienen puntos recomendatorios más específicos, dirigidos a autoridades responsables de violaciones a derechos humanos y con un grado de precisión y focalización mayor, lo que posiblemente incide de modo más efectivo en su cumplimiento y atención.

Otro hallazgo importante es que los tres IP que fueron evaluados con alcances muy satisfactorios no necesariamente muestran un grado de cumplimiento alto. Ello indicaría la relativa independencia entre grado y alcances como dimensiones de las respuestas de la autoridad: aunque no se hayan cumplido más que la mitad de las recomendaciones, la calidad de las acciones implementadas puede ser muy buena, o viceversa; puede haberse cumplido un número alto de recomendaciones, con acciones de calidad deficiente o poco satisfactoria.

No deja de ser preocupante que las problemáticas asociadas con los niveles más bajos de cumplimiento sean la situación de las niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad, el trabajo infantil en las minas y las desapariciones forzadas. En general, los niveles más bajos de cumplimiento corresponden a Instrumentos más cercanos en el tiempo. Como se dijo, desde el punto de vista metodológico, esta consideración es importante en la medida en que para ejecutar cualquier tipo de acción de índole pública se necesita tiempo y, en ese sentido, habría mayores posibilidades de encontrar buenos resultados en aquellos Instrumentos que llevan más tiempo de exposición y publicación que en aquellos más recientes. El tipo de problemática también puede ser un factor explicativo de importancia. En términos de ejecución de acciones, ya sean de índole operativas o programáticas, no es lo mismo entablar medidas para eliminar y combatir la discriminación por motivos sexuales en las escuelas que encomendar acciones para resolver el problema de desapariciones forzadas. Sin embargo, pese a dichas consideraciones, se observan tan pocas medidas implementadas en problemáticas como las que se mencionan.

Los IP que lograron más aceptación o cumplimiento por parte de las autoridades responsables son la Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos; la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos; el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”.

En el caso del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, los resultados son poco alentadores. Sin embargo, los cambios legislativos, administrativos e institucionales de los últimos años en el país en materia de seguridad pública, inciden mucho en la recolección de ese tipo de información ya que, por cuestiones de “Seguridad Nacional”, la gran mayoría de las autoridades responsables se ha negado a proporcionar datos oficiales al respecto.

El Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional, ha generado resultados favorables y se han encontrado algunas acciones implementadas que son de relevancia, y que permiten dar cuenta de ciertos avances en el tema de la movilidad de niñas, niños y adolescentes. Esos resultados muestran los esfuerzos de México ante un contexto internacional poco alentador para llevar a cabo acciones de esta naturaleza. Como se sabe, los países de América Central, y de manera particular El Salvador, Guatemala y Honduras (el denominado Triángulo Norte de América Central), enfrentan, desde hace algunos años, una endeble, insuficiente y rebasada capacidad institucional para encarar los desafíos sociales que vienen generando enormes dificultades sociopolíticas y económicas, proclives para la proliferación de pandillas delictivas, el asentamiento del crimen organizado y un ingente éxodo de personas (de manera particular, niñas, niños y adolescentes) en búsqueda de mejores condiciones de vida.

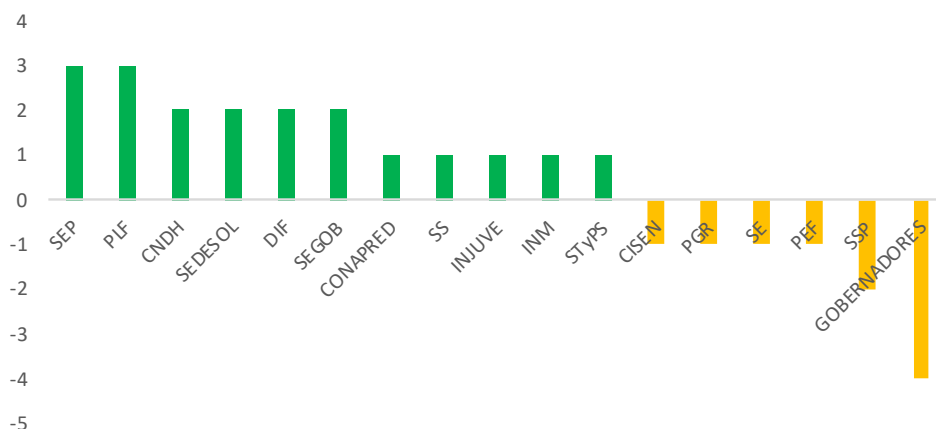
Las respuestas de las autoridades que muestra este Informe es reflejo, también, de la grave crisis humanitaria que en los últimos años ha vivido la frontera sur de México, expresada en numerosas violaciones a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados, quienes huyen víctimas de la ignominia de la violencia, el deterioro social y la falta de oportunidades que prevalece en sus países de origen.

En ese sentido, parecería que las principales dificultades institucionales para cumplir con las recomendaciones formuladas en ese IP (18 de 33) pudieran estar relacionadas con la ambigüedad de las atribuciones y competencias de las autoridades y las dificultades para asignar y delegar responsabilidades (es decir, el “quién debe hacer qué” es una premisa que aún no se encuentra lo suficientemente especificada dentro de la Administración Pública Federal en dicha materia).

Otro dato que sobresale en relación a las respuestas de las autoridades ante varios Instrumentos, es la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y de la Ley Nacional del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, orientados a garantizar una administración y procuración de justicia pronta y expedita, para garantizar el derecho al debido proceso y eliminar la impunidad y la corrupción en la administración pública.

Si se realiza una valoración en conjunto por tipo de autoridad, se observa que las autoridades que más y mejor han respondido a cada una de las recomendaciones emitidas son la Secretaría de Educación Pública, el Poder Legislativo Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema Nacional DIF, la Secretaría de Gobernación, el CONAPRED (aunque ésta no fuera una autoridad directamente involucrada en los diversos IP), la Secretaría de Salud, el INJUVE (que tampoco es una autoridad directamente aludida en las recomendaciones), el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Por su parte las autoridades que menos acciones han reportado durante este periodo de estudio son el CISEN, la PGR, la Secretaría de Economía, el Poder Ejecutivo (o Presidencia de la República), la Secretaría de Seguridad Pública y, en general, los gobernadores de las entidades federativas.

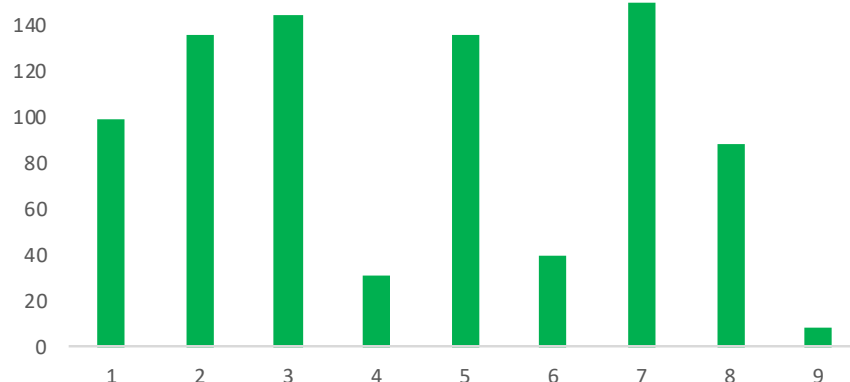
Gráfica 11. Nivel de cumplimiento por tipo de autoridad



FUENTE: elaboración propia.

La siguiente gráfica muestra el número de acciones emprendidas por las autoridades responsables para cada Instrumento, reportadas mediante respuestas formales a las solicitudes de información. Allí se observa que en tres casos específicos (Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”; Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila; e Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México), las acciones realizadas para responder a los puntos recomendatorios han sido escasas. Por el contrario, en el resto, especialmente en el Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional, y en la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos, las autoridades reportaron alrededor de 150 acciones, respectivamente.

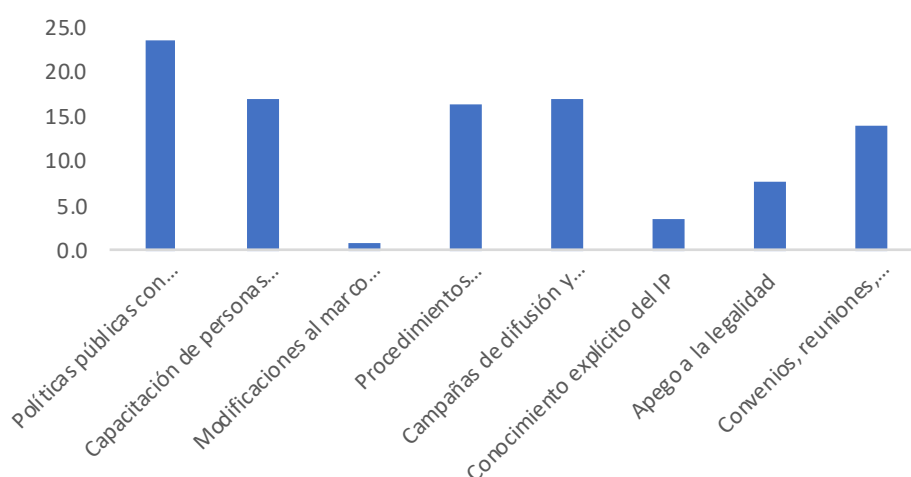
Gráfica 12. Incidencia de los IP en las acciones reportadas por las autoridades



FUENTE: elaboración propia.

Finalmente, la siguiente gráfica muestra el tipo de acciones reportadas por la autoridad para dar respuesta a los 133 puntos recomendatorios que se consideraron en la investigación. De un total de 867 acciones reportadas, la gran mayoría corresponde a la creación de políticas públicas directamente relacionadas con la población objetivo: niñas, niños y adolescentes. En segundo lugar se encuentran acciones vinculadas con la realización de campañas de difusión y sensibilización; la capacitación de personas servidoras públicas tanto en temáticas de derechos humanos como en cuestiones de la población objetivo; y procedimientos administrativos relacionados con la generación de reglamentos, protocolos o lineamientos acerca de cómo atender y dar seguimiento a las diversas problemáticas que plantean los Instrumentos de Posicionamiento.

Gráfica 13. Tipos de acciones reportadas por la autoridad



FUENTE: elaboración propia.

Más allá de estos resultados cuantitativos, un hallazgo general de esta evaluación de resultados es el alto grado de desconocimiento de los Instrumento de Posicionamiento que muestran las diversas instituciones y dependencias públicas, tanto de la Administración Pública Federal como de las entidades federativas. En muchos casos, las autoridades responsables ignoran los temas sobre los que se les pregunta, reconocen no haber tenido noción de los Instrumentos y especifican que nunca se les hicieron llegar o no les fueron enviado y, por tanto, están “enterándose” de su existencia a partir de la solicitud de información. Ello constituye un hallazgo fundamental en la medida en que refleja no sólo la escasa difusión de los IP en las diversas dependencias de la Administración Pública sino también la falta de coordinación institucional tanto para la atención de las recomendaciones formuladas como para su posible seguimiento.

Resulta imprescindible, en ese sentido, que los IP cuenten con una ruta crítica, no sólo para establecer de qué manera las autoridades pueden cumplir las recomendaciones contenidas en ellos, sino también sobre cómo difundir las problemáticas que abordan y la existencia misma del Instrumento. Si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estableciera una ruta crítica

para difundir, emitir y enviar los diversos Instrumentos de Posicionamiento que elabora a las autoridades responsables, seguramente coadyuvaría para que dichos documentos llegaran a las manos de quienes tienen que tomar decisiones de política pública al respecto.¹⁰⁷

El segundo hallazgo general relevante es la contundencia de algunas respuestas negativas acerca de la problemática en cuestión. Por ejemplo, en la Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA, la Secretaría de Educación Pública a nivel federal, ha respondido tajantemente que dicha autoridad no ha realizado ninguna acción a favor de la garantía y protección de niñas, niños y adolescentes cuando, en realidad, han sido varias las acciones implementadas por dicha dependencia relacionadas con la problemática en cuestión. En ese sentido, llama la atención la disparidad encontrada en varios casos entre la “respuesta formal” de la autoridad y las acciones que efectivamente se han llevado a cabo para atender esos problemas. En ese IP específico, por ejemplo, no cabe duda de que el mismo ha marcado un precedente fundamental en la lucha contra la discriminación por motivos de salud. Desde el inicio de la pandemia de VIH/SIDA en la década de 1980, se han realizado una serie de enormes esfuerzos por parte de colectivos de personas LGBTTTIAPQ,¹⁰⁸ organizaciones de la sociedad civil en defensa y exigencia de tratamientos médicos para las personas portadoras o que padecen VIH/SIDA, así como por parte de organizaciones cuyo trabajo se centra en la promoción, garantía y defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las personas. Sin embargo, en la agenda pública es claro que ha faltado visibilidad respecto de los derechos de niñas, niños y adolescentes portadores de VIH/SIDA. Además, las autoridades mexicanas iniciaron, desde la década de 2000, la promulgación de leyes reglamentarias y la creación de instituciones encaminadas a la construcción de una cultura de la inclusión, sancionando las prácticas de discriminación por cualquier motivo y realizando acciones de prevención. De allí que ese Instrumento de Posicionamiento haya sido tan importante no sólo para visibilizar esas problemáticas, sino también por la efectividad de su seguimiento, con 50 % de las recomendaciones atendidas. Entre las principales dependencias involucradas, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha formulado una serie de políticas públicas importantes para atender las prácticas discriminatorias por parte de las autoridades de los centros escolares en contra de niñas y niños portadores de VIH o que padecen SIDA. Sin embargo, el impacto de las acciones es mucho menor (o menos efectivo) cuando se trata de recomendaciones consistentes en la emisión de oficios o circulares, situación que se ha observado en varios de los IP: cuanto más operativas o administrativas son las sugerencias, más dificultades se observan para poder llevarlas a cabo.¹⁰⁹

¹⁰⁷ La LGDNNA, en su artículo 140 indica que “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, deberán establecer áreas especializadas para la protección efectiva, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos de niñas, niños y adolescentes”. En ese sentido, podría sondear la posibilidad de que dichas instancias fueran las responsables de dar seguimiento a los puntos recomendatorios de los IP aquí analizados.

¹⁰⁸ De acuerdo con el Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales (CONAPRED: 2016), las personas se pueden identificar con una orientación distinta a la heterosexual como lo es Lesbiana, Gay, Bisexual, Travesti, Transexual, Transgénero, Intersexual, Asexual, Pansexual o Queer (LGBTTTIAPQ).

¹⁰⁹ Que se trate de acciones o medidas administrativas no significa que resulten ineficaces por sí mismas. Es decir, a veces puede ser más efectivo para el día a día girar una circular determinada que esperar una reforma normativa que

Ahora bien, es necesario reconocer aquí el papel que han tenido tanto las organizaciones de la sociedad civil como otros actores participantes (como CNDH, CONAPRED, INJUVE) no sólo por la presión que ejercen para la formulación de políticas públicas y la adopción de medidas por parte de las autoridades responsables, sino también en la propia ejecución de acciones e iniciativas ciudadanas. Ya sea por omisión o por incapacidad, es evidente que el Estado mexicano está dejando en manos de otros sujetos sociales la puesta en marcha de una serie de andamiajes institucionales y sociales que permiten atender las diversas problemáticas relacionadas con los derechos de niñas, niños y adolescentes. Desde el punto de vista de la participación ciudadana es alentador y necesario que la sociedad civil exija, se movilice y demande el cumplimiento y la garantía de los derechos humanos. A su vez, desde un prisma legal y normativo, las responsabilidades del Estado en la materia tienen, como se sabe, un fundamento constitucional inapelable: el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹⁰ Por su parte, la LGDNN indica entre sus principios rectores a la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y las autoridades para lograr el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Como pudo advertirse, el nivel de cumplimiento por parte de las autoridades ha sido heterogéneo. De la misma manera, las características que asumen cada una de las medidas adoptadas varían no sólo en cantidad sino especialmente en calidad, en función de un gran número de variables: tiempo de exposición del IP, problemática de estudio, autoridades responsables, tipo de recomendación solicitada, etc. En ese sentido, los hallazgos indicarían que aún existe un déficit institucional considerable en materia de acciones que protejan, promuevan y respeten los derechos de niñas, niños y adolescentes. Ni el enfoque de derechos ni la voz de las y los propios titulares de derechos tienen algún tipo de incidencia en las medidas adoptadas por la autoridad para dar cumplimiento a los puntos recomendatorios. Quizá, en ese sentido, la crítica más importante que podría hacerse a las respuestas de las autoridades responsables es que en ninguna de ellas se establecen de manera específica, acciones y/o medidas de reparación integral, proporcional y razonable al daño, para las personas en situación de víctimas, principio fundamental del enfoque de derechos humanos en general y de la perspectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes en particular.

Un último punto a considerar es la importancia metodológica de analizar de manera sistemática y estandarizada las respuestas de la autoridad a las recomendaciones emitidas en los diversos Instrumentos de Posicionamiento de la CNDH. Sólo a través de una mirada de conjunto y exhaustiva pero, a su vez, ordenada y separada mediante indicadores, dimensiones y variables específicas, es que se puede obtener este tipo de conclusiones y hallazgos que, seguramente, será importante de cara al futuro no sólo para la propia CNDH y para las autoridades involucradas

“transforme” una situación específica. Lo que se pretende poner en evidencia aquí es que los procedimientos administrativos parecerían ser los más dificultosos de llevarse a la práctica.

¹¹⁰ Desde la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, el párrafo tercero del artículo 1o. indica que *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*.

sino especialmente para niñas, niños y adolescentes que, en cuanto sujetos de derechos, son quienes se encuentran en el foco de atención de cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento aquí señalados.

Es preciso recordar que la defensa, promoción y fortalecimiento de los derechos de la población comprendida por niñas, niños y adolescentes requiere no sólo del establecimiento de normativas, orientaciones programáticas, estrategias y prácticas que generen acciones reactivas o reparativas frente a casos puntuales de vulneraciones de derechos sino también que se avance en la generación de transformaciones culturales y de prácticas sociales de mayor alcance, que contribuyan tanto a expandir como a normalizar una cultura de derechos de carácter integral. Las diversas respuestas de la autoridad responsable, observadas y analizadas aquí, salvo algunas excepciones puntuales, distan de encaminarse hacia estos objetivos.

XII. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: EVALUACIÓN DE IMPACTO

ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO PERIODÍSTICO Y DEL INTERÉS ACADÉMICO EN TEMAS CONCERNIENTES A LOS DERECHOS HUMANOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN MÉXICO, 2001-2017

Introducción

En el marco de la presente investigación se realizó un rastreo en medios de comunicación y en bases de datos bibliográficas de noticias y documentos académicos, respectivamente, cuyo tema principal fueran los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en México. El periodo de análisis, 2003-2017, fue acotado de acuerdo con el marco temporal de las Recomendaciones Generales y los Informes Especiales analizados, de modo que fuera posible determinar el posicionamiento del tema, tanto en los medios de comunicación como en la comunidad académica, e identificar, de acuerdo a las fuentes de información elegidas, los principales subtemas en los que la agenda mediática y académica han puesto su interés.

Metodológicamente, para la selección, sistematización y análisis de la información se siguieron los pasos de la técnica de análisis de contenido cuantitativo y cualitativo no probabilístico de Krippendorff (1990), priorizando durante la sistematización las categorías que surgían *in situ*¹¹⁰ y que permiten alcanzar los objetivos del rastreo.¹¹¹ En ese sentido, para el análisis de la información se midieron las frecuencias absolutas y relativas de los subtemas de mayor cobertura, tanto de medios de comunicación como de bases de datos bibliográficas.

Análisis de medios de comunicación

Los medios de comunicación son las principales fuentes de diseminación de conocimientos en la sociedad (van Dijk, 2016), por lo cual, su estudio (para la especificidad de esta investigación) radica en que si se conocen los temas que se han difundido sobre niñas, niños y adolescentes relativos a los derechos humanos, podría inferirse (hasta cierto punto) cuáles son los subtemas que prioriza cada medio en su agenda (McCombs, 2011) y que, por ende, el público o la sociedad está sujeta a relacionar con niñas, niños, adolescentes y derechos humanos.

Para el rastreo particular en los medios de comunicación se utilizaron las herramientas de búsqueda avanzada de google para identificar las noticias por cada uno de los seis medios

¹¹⁰ En el análisis de medios se obtuvieron 26 subtemas en total y 24 en el análisis de las fuentes académicas.

¹¹¹ En el anexo digital de este documento se presentan la tabla de sistematización de medios de comunicación y la tabla de sistematización de bases de datos académicas.

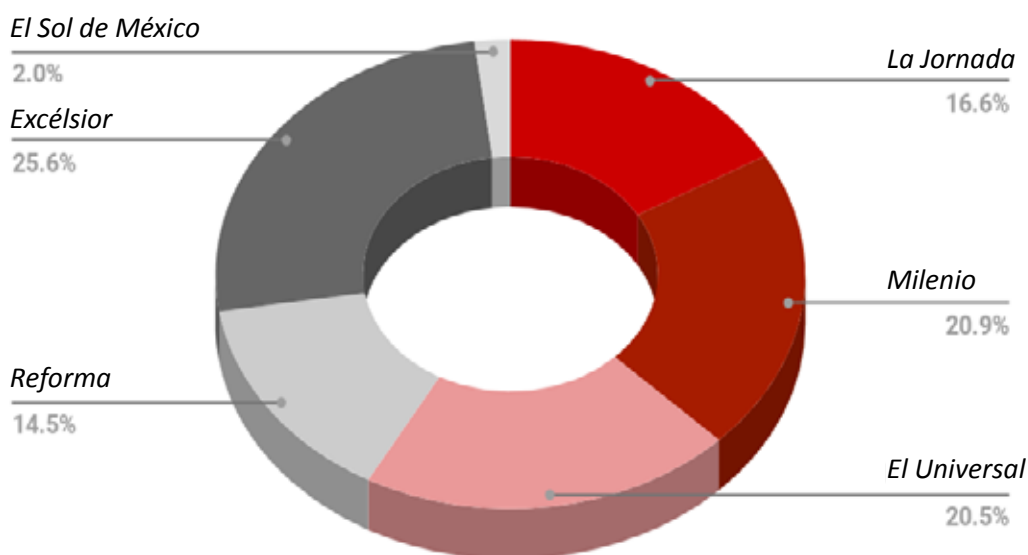
analizados (*La Jornada*, *Milenio*, *El Universal*, *Reforma*, *El Sol de México* y *Excélsior*¹¹²) que, en cualquier parte de su contenido (título, entradilla o cuerpo de la noticia), aludieran al tema objeto de estudio. Es importante advertir que la recolección de noticias estuvo limitada por la disponibilidad de información que los medios de estudio tienen en internet, por el acceso a sus acervos, y que el marco temporal se centró de 2003 a 2017.

Hallazgos generales

En total, se encontraron 512 noticias, distribuidas de mayor a menor en *Excélsior*, *Milenio*, *El Universal*, *La Jornada*, *Reforma* y *El Sol de México*. Luego de analizar cada una de ellas, se puede sugerir que:

- a. El sólo hecho de que pudieran encontrarse noticias que relacionaran los términos niñas, niños y adolescentes con derechos humanos, constituye un avance con la incorporación en el lenguaje mediático de palabras que reflejan a las personas menores de 18 años como titulares de derechos.

Gráfica 14. Distribución, en porcentajes, de las noticias analizadas por medio de comunicación en México, 2003-2017, que refieren al tema: niñas, niños y adolescentes y derechos humanos

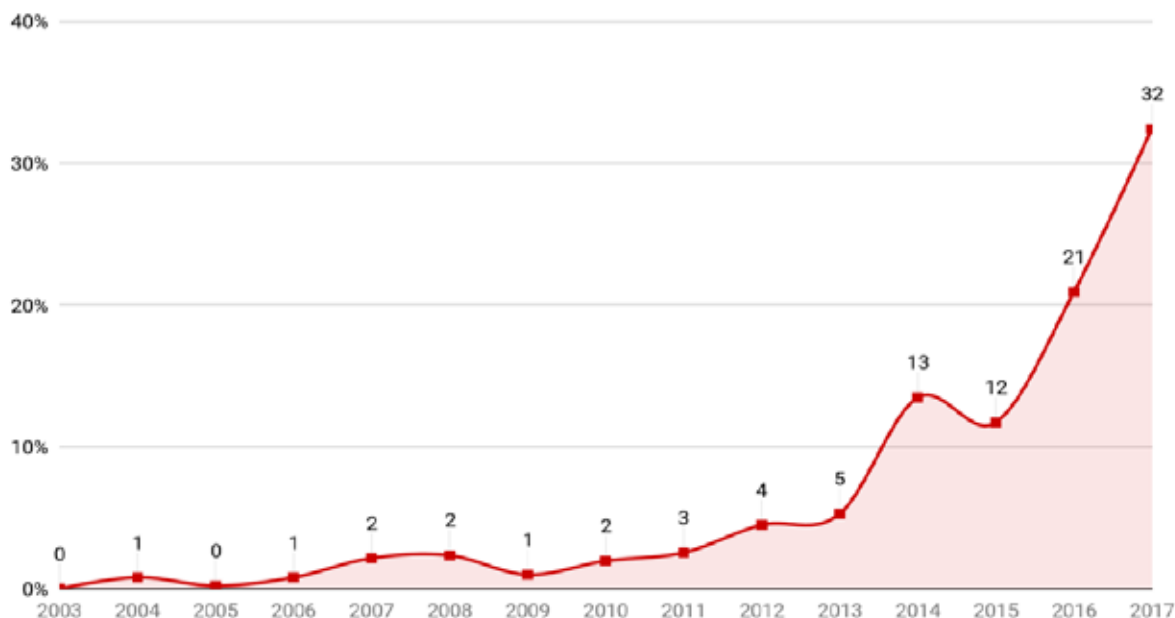


FUENTE: elaboración propia.

¹¹² Estos medios fueron elegidos por sus características: 1) cobertura de temas nacionales y locales; 2) más de dos décadas de trayectoria, y 3) circulación nacional.

- b. En términos temporales, las notas periodísticas sobre niñas, niños y adolescentes relacionadas con derechos humanos aumentaron su publicación a partir de 2014, con 53 % de las noticias concentradas entre 2016 y 2017. Esto podría deberse, tentativamente y teniendo en cuenta el primer hallazgo general, al posicionamiento de los derechos humanos de este grupo poblacional en la agenda noticiosa.

Gráfica 15. Distribución, en porcentajes y por años de las noticias analizadas por medio de comunicación en México, 2003-2017, que refieren al tema: niñas, niños y adolescentes y derechos humanos

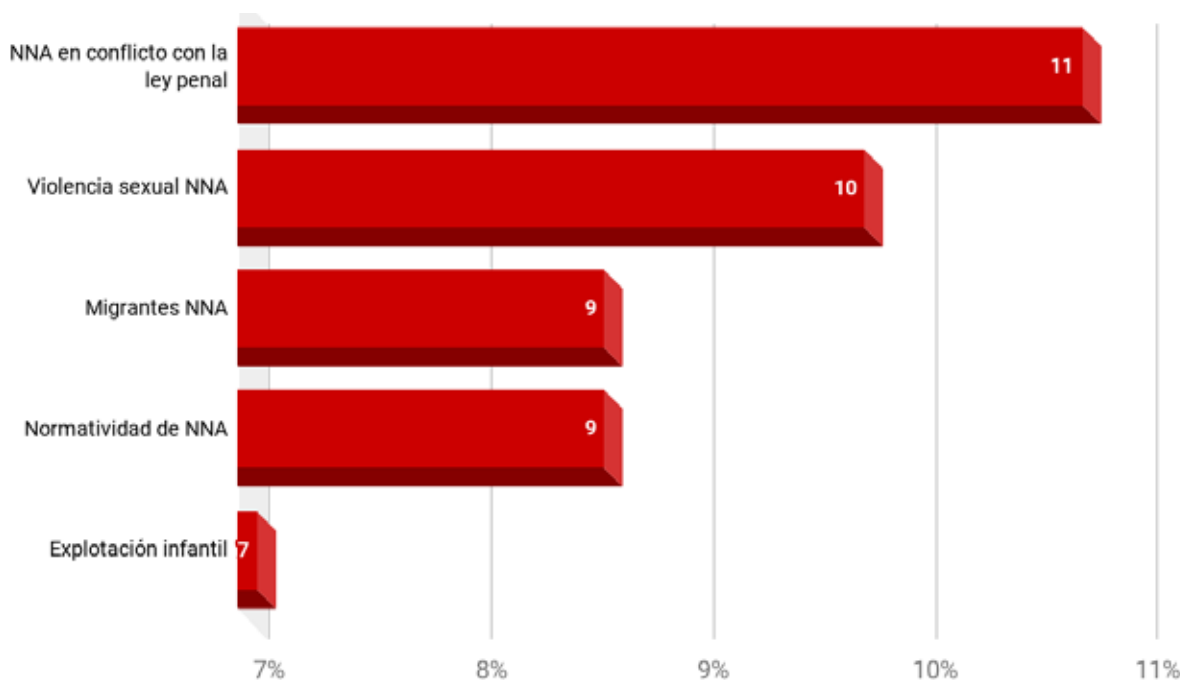


FUENTE: elaboración propia.

Adicionalmente, la Gráfica 15 permite visualizar que el número de noticias sobre el tema objeto de estudio incrementó en 2014; y de hecho, la media de noticias en el periodo 2003-2013 fue de 10 por cada año, mientras en el periodo 2014-2017 fue de 100 por año, lo que implica que el promedio de noticias en los últimos cuatro años fue nueve veces mayor que durante la década 2003-2013.

- c. Los subtemas con mayor cobertura, asociados a los derechos de niñas, niños y adolescentes, permiten indicar que, desde los medios estudiados, las características o situaciones de mayor vulnerabilidad para este grupo poblacional entre 2003 y 2017 se encuentran en: niñas, niños y adolescente en conflicto con la ley penal con 11 % de las noticias analizadas (vinculado con el Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia); violencia sexual de niñas, niños y adolescente con 10 % (asociado a la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos); niñas, niños y adolescentes migrantes con 9 % (en relación con el Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional); norma sobre este grupo poblacional¹¹³ con 9 %, y explotación infantil con 7 % (vinculado con el Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila).

Gráfica 16. Subtemas sobre niñas, niños y adolescentes con mayor cobertura del total global, por porcentajes, 2003-2017



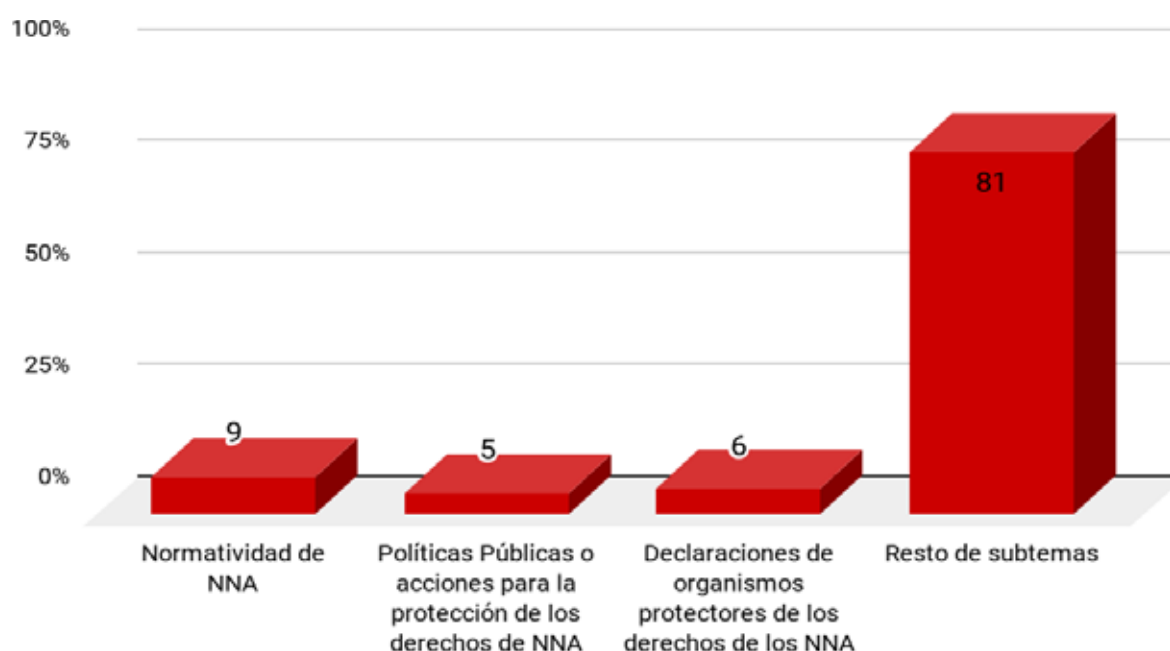
FUENTE: elaboración propia.

¹¹³ Noticias que difunden nueva norma o discusiones que se gestan sobre ella.

En contraste, los cinco subtemas que tuvieron menos cobertura fueron adopción de niñas, niños y adolescentes (1 %); protección de imagen y resguardo de identidad (2 %); inclusión de niñas, niños y adolescentes discapacitados (2 %); derecho a la salud (2 %); y tráfico de niñas, niños y adolescentes (2 %).

- d. Se hallaron tres subtemas que pueden relacionarse con el principio de interés superior de la niñez, el cual garantiza y amplía la esfera de protección de niñas, niños y adolescentes. Tales noticias fueron agrupadas como normativas de niñas, niños y adolescentes (con un 9 % del total de casos), declaraciones de organismos protectores de los derechos de este grupo poblacional (con un 6 %) y políticas públicas o acciones para la protección específica de niñas, niños y adolescentes¹¹⁴ (con un 5 %).

Gráfica 17. Porcentaje de noticias relacionadas con los derechos específicos de niñas, niños y adolescentes del total global, 2003-2017



FUENTE: elaboración propia.

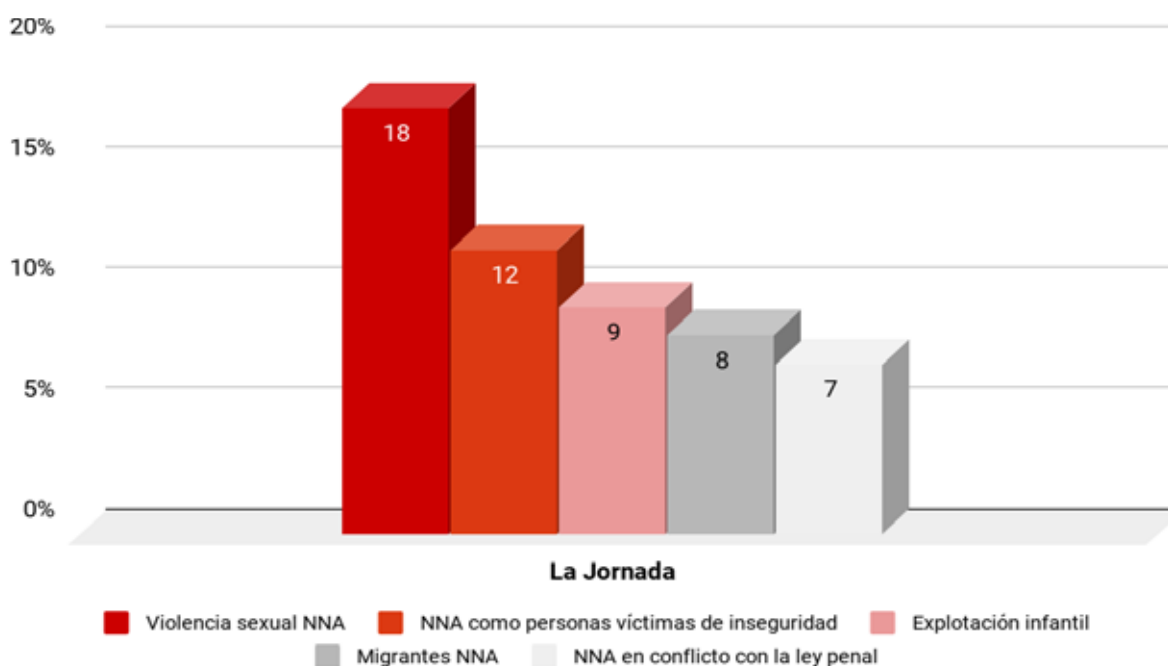
¹¹⁴ Noticias que aluden a políticas o acciones emprendidas por actores institucionales oficiales para dar solución a una problemática particular de niñas, niños y adolescentes.

Hallazgos específicos

La Jornada

En total, se encontraron 85 noticias para *La Jornada*, de las cuales 54 % se concentraron en cinco subtemas: violencia sexual; niñas, niños y adolescentes como personas víctimas de inseguridad; explotación infantil; niñas, niños y adolescentes migrantes, y niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley. En congruencia con los resultados generales, la agenda del diario sigue la tendencia global en cuatro de los cinco subtemas, al diseminar conocimientos sobre los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Respecto del subtema niñas, niños y adolescentes como personas víctimas de inseguridad, *La Jornada* fue el medio que más lo asoció con los derechos humanos, agregando la tercera parte (34 %) al total de noticias de la muestra.

Gráfica 18. Subtemas sobre niñas, niños y adolescentes con mayor cobertura, por porcentajes, *La Jornada*, 2003-2017

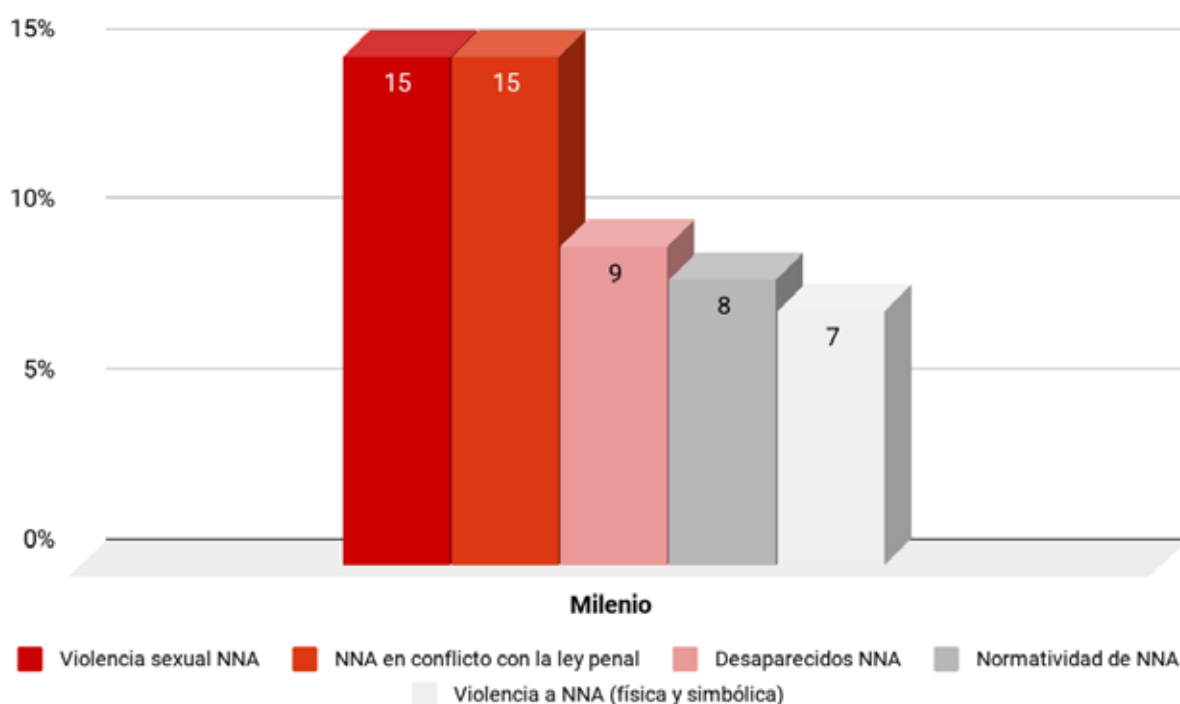


FUENTE: elaboración propia.

Milenio

La muestra total del medio la conforman 107 noticias, cuyos subtemas con mayor cobertura son: violencia sexual; niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley; niñas, niños y adolescentes desaparecidos; normatividad de niñas, niños y adolescentes; y violencia hacia niñas, niños y adolescentes (física o simbólica).¹¹⁵ En comparación con los resultados generales, tres de cinco subtemas siguen la tendencia global. En cuanto a desaparecidos, *Milenio* publicó el 38 % de las noticias sobre este subtema en el total global y sobre violencia (física y simbólica) aportó con un 30 % al total global.

Gráfica 19. Subtemas sobre niñas, niños y adolescentes con mayor cobertura, por porcentajes, *Milenio*, 2003-2017



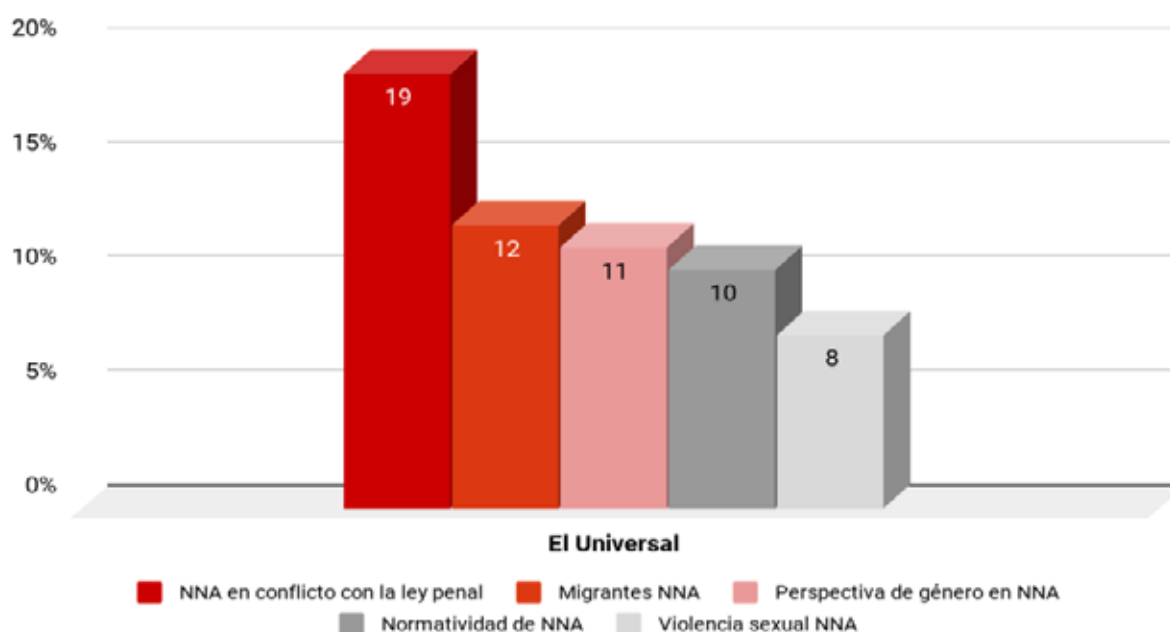
FUENTE: elaboración propia.

¹¹⁵ Noticias que aluden al maltrato o violencia contra niñas, niños y adolescentes, de naturaleza tanto física como simbólica (psicológica).

El Universal

Con un total de 105 noticias, *El Universal* concentró en cinco subtemas 61 % de las noticias publicadas por el medio durante el periodo de análisis. Estos subtemas fueron: niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley; niñas, niños y adolescentes migrantes; perspectiva de género en niñas, niños y adolescentes; normatividad sobre este grupo poblacional; y violencia sexual. Respecto de los resultados generales, cuatro de cinco subtemas de *El Universal* van con la tendencia a diseminar conocimientos de los resultados globales; mientras uno de ellos –perspectiva de género– aporta un 38 % del total global de este subtema, el cual hace referencia a noticias que implícitamente trae a colación las vulneraciones que niñas y adolescentes enfrentan por el hecho de ser mujeres. La situación más recurrente es el matrimonio adolescente o que explícitamente indican la desigualdad de género.

Gráfica 20. Subtemas sobre niñas, niños y adolescentes con mayor cobertura, por porcentajes, *El Universal*, 2003-2017

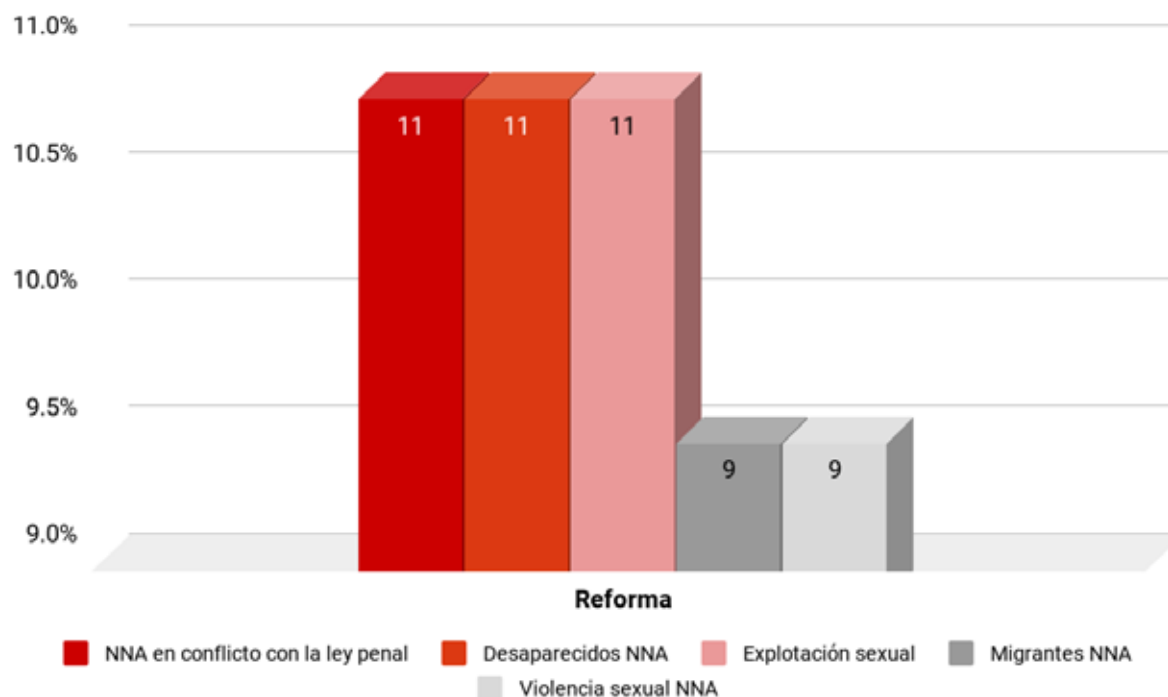


FUENTE: elaboración propia.

Reforma

Reforma publicó en el periodo de análisis 74 noticias, de las cuales cinco subtemas son los de mayor cobertura, concentrando la mitad de noticias publicadas por el medio de comunicación: niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal; niñas, niños y adolescentes desaparecidos; explotación sexual; niñas, niños y adolescentes migrantes; y violencia sexual. De estos subtemas, tres siguen la tendencia global y dos –desaparecidos y explotación sexual– son subtemas divergentes. El primero aporta al total global de desaparecidos el 31 % y el segundo, explotación sexual, casi la mitad.

Gráfica 21. Subtemas sobre niñas, niños y adolescentes con mayor cobertura, por porcentajes, *Reforma*, 2003-2017

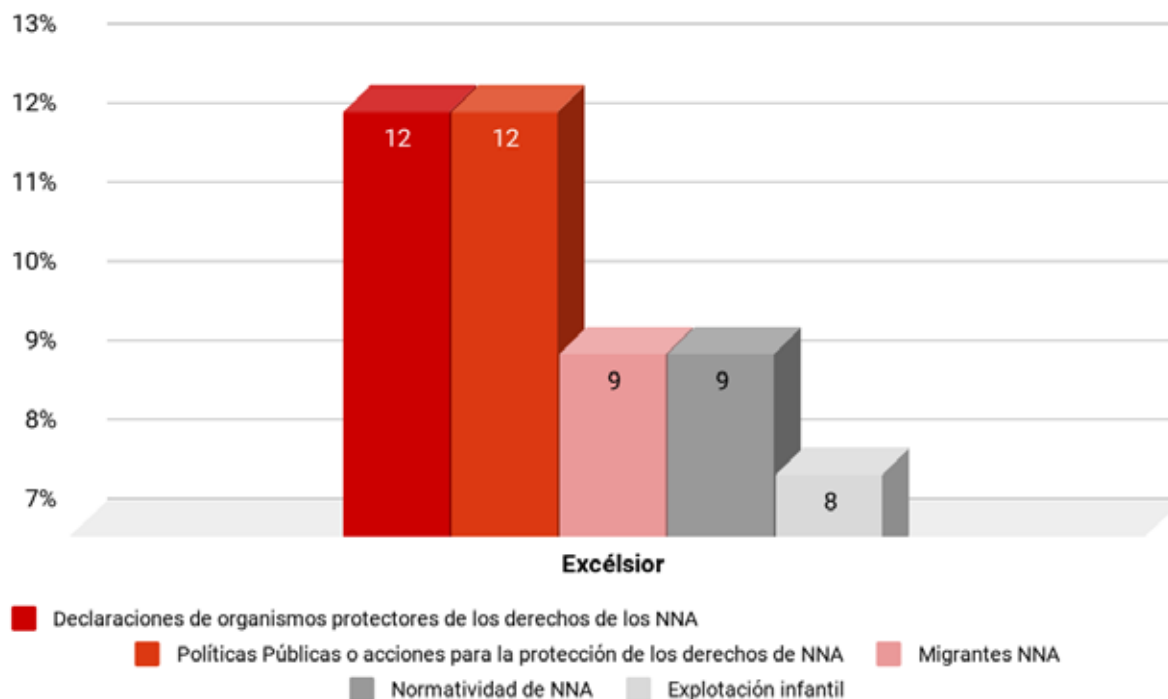


FUENTE: elaboración propia.

Excélsior

Este medio de comunicación, con un total de 131 noticias publicadas durante el periodo, es el que menos sigue la tendencia de los resultados generales, pues de sus cinco subtemas con mayor cobertura, sólo dos –niñas, niños y adolescentes migrantes y su normatividad– lo hacen. En contraste, este es el medio que más aporta –entre los estudiados– a la disseminación de conocimientos sobre los derechos específicos de niñas, niños y adolescentes: 33 % de su cobertura está conformada por los subtemas normativas de niñas, niños y adolescentes, declaraciones de organismos protectores de los derechos de este grupo poblacional y políticas públicas o acciones para la protección de niñas, niños y adolescentes.

Gráfica 22. Subtemas sobre niñas, niños y adolescentes con mayor cobertura, por porcentajes, *Excelsior*, 2003-2017



FUENTE: elaboración propia.

El Sol de México

Este medio sólo representa el 2 % de los datos, que se traduce en 10 noticias recabadas. Por tanto, dada su poca relevancia, no se desagregaron los datos para el presente Informe.

Análisis de investigaciones académicas

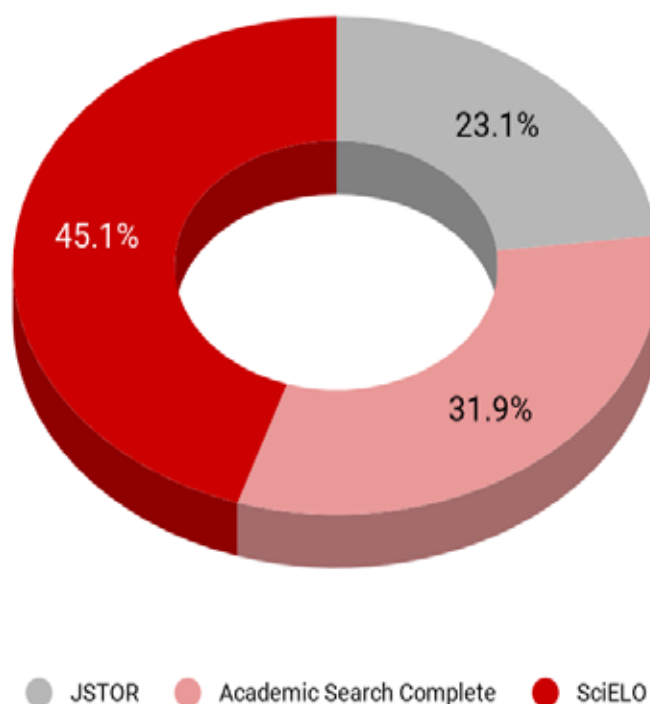
Para el análisis del conocimiento que la comunidad académica en México ha generado sobre derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, la búsqueda de información se acotó a tres bases bibliográficas: JSTOR, Academic Search Complete y SciELO. En cada una se revisaron y sistematizaron los artículos académicos encontrados y que asociaban la población objeto de estudio con los derechos humanos.

Hallazgos generales

En total, se hallaron 90 documentos académicos (entre artículos científicos, capítulos de libro, libros y reseñas), publicados en las bases bibliográficas estudiadas durante el periodo 2003-2017 y de las cuales, tras su análisis, puede inferirse que:

- a. La comunidad académica en México ha incorporado en sus investigaciones los términos que reconocen a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, en 45.2 % de los artículos de la base bibliográfica SciELO (especializada en contenidos latinoamericanos); en 31.9 % de los trabajos publicados en Academic Search Complete, (que es parte del grupo de bases de datos de la compañía privada *EBSCO Industries*); y, por último, en 32.1 % de las publicaciones encontradas en JSTOR (asociación estadounidense sin fines de lucro).

Gráfica 23. Distribución, en porcentajes, de los documentos académicos por medio base bibliográfica, 2003-2017.



FUENTE: elaboración propia.

- b. En términos temporales, los documentos académicos se distribuyen a lo largo del periodo, con tres aceleraciones significativas: 2008-2009, 2011-2012 y 2013-2014. Se destaca que a partir de 2012, la media anual de publicaciones relacionada con los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes fue de 9.5, cuando anteriormente la media se encontraba en 3.6 documentos por año; es decir, que en los últimos cinco años la producción académica ha aumentado su media anual un 164 %.

Gráfica 24. Distribución, en porcentajes, de los documentos académicos publicados por año en materia de niñas, niños y adolescentes y derechos humanos, 2003-2017

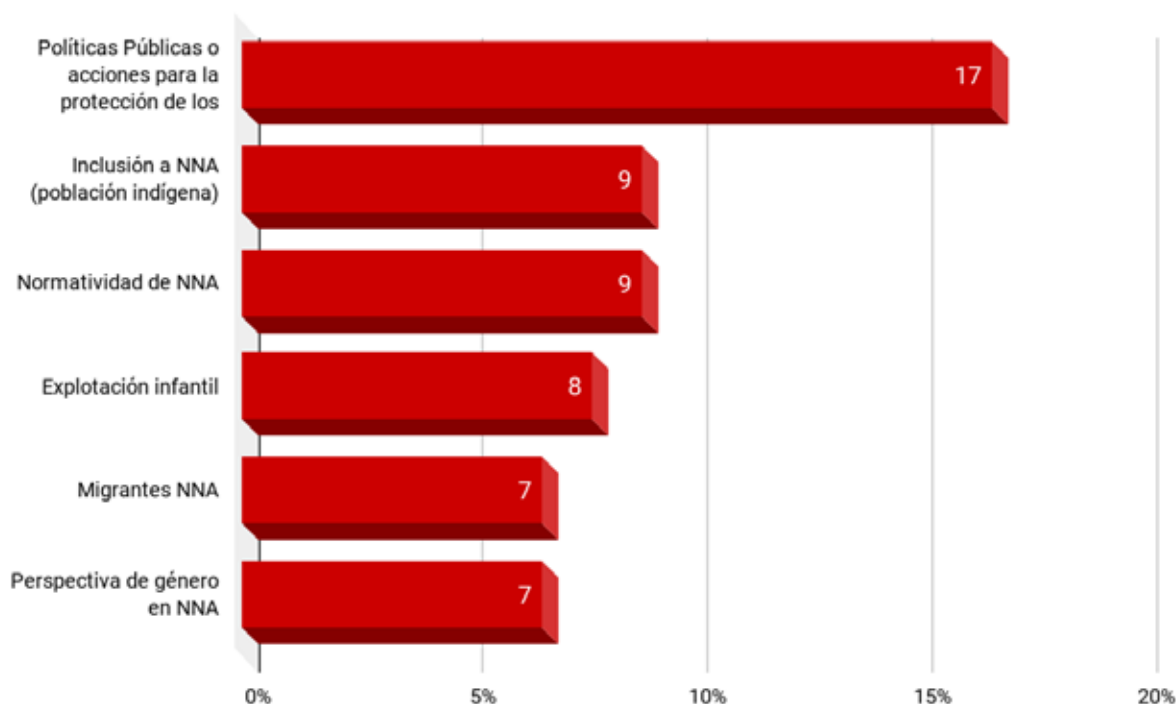


FUENTE: elaboración propia.

- c. En cuanto a los subtemas que tuvieron mayor cobertura por las fuentes académicas, y que acumulan 56 % del total de observaciones, se encontraron seis subtemas significativos,¹¹⁶ de mayor a menor, respectivamente: políticas públicas o acciones para la protección específica de niñas, niños y adolescentes; inclusión de población indígena; normatividad; explotación infantil; migrantes, y perspectiva de género.

¹¹⁶ Ya que se encontraron dos subtemas con la misma frecuencia, se decidió agregar ambos como subtemas de mayor cobertura.

Gráfica 25. Subtemas, en porcentajes, sobre niñas, niños y adolescentes con mayor cobertura del total global, recursos académicos, 2003-2017



FUENTE: elaboración propia.

Síntesis cualitativa del tratamiento periodístico y del interés académico en temas concernientes a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en México, 2001-2017

- a. Tanto en el discurso mediático como en el académico de las fuentes seleccionadas, se encontró que en 512 y 90 ocasiones, respectivamente, las notas y artículos relacionan a niñas, niños y adolescentes con derechos humanos. Este resultado permite inferir que se estaría diseminando un conocimiento que (en un plano denotativo), reconoce a este grupo poblacional como sujetos titulares de derechos.
- b. En términos temporales, como puede verse en las gráficas, en el rastreo de medios y de bases de datos, la media de información sobre el tema objeto de estudio ha incrementado a partir de 2014 para los medios noticiosos, y desde 2012 para la comunidad académica.
- c. Teniendo en cuenta las gráficas correspondientes, que denotan los subtemas con mayor cobertura por los medios de comunicación y la comunidad académica, respectivamente, se pueden indicar, comparativamente, similitudes y diferencias. Por similitud, se encuentran tres subtemas de niñas, niños y adolescentes (normatividad, migrantes y explotación infantil). Por diferencia, se encontró que los medios de comunicación

tendieron en su agenda noticiosa a publicar información sobre niñas, niños y adolescente en conflicto con la ley penal y violencia sexual; y las fuentes académicas a políticas públicas o acciones para la protección específica de niñas, niños y adolescentes, a la inclusión de personas menores de edad indígenas y a la perspectiva de género para este grupo poblacional.

A continuación, se presentan las listas de recursos académicos y notas periodísticas que han abordado el tema “niñas, niños, adolescentes y derechos humanos” en México durante el periodo 2003-2017. (Véanse Tablas 48-51)

Análisis de la situación actual de las problemáticas involucradas en los Instrumentos de Posicionamiento: impacto estadístico, jurídico, de política pública y en la voz de víctimas, medios de comunicación y especialistas en la materia

En la siguiente sección se intenta abordar el estado actual de la problemática que originaron los Instrumentos de Posicionamiento, tanto a nivel de su manifestación directa en términos de tendencia de indicadores relevantes, como también a nivel de los cambios jurídico-institucionales que han sido priorizados a partir del fenómeno estudiado, lo que es a su vez complementado con la información proporcionada por el impacto mediático que se ha logrado registrar, así como, por las valoraciones ofrecida por especialistas sobre la materia. En suma, lo que se pretende es, mediante un análisis integrado, identificar los factores centrales que permitan caracterizar la situación actual del problema en cuestión, visualizando cambios y/o continuidades a partir del momento en que fueron elaborados los distintos IP. Cabe mencionar que, salvo en casos concretos donde la información lo acredite, las expresiones actuales del fenómeno estudiado, no deben ser consideradas explicativamente como impactos directos que hayan tenido los Informes Especiales y Recomendaciones Generales, dado que son diversas las variables en juego que pueden estar presionando para los cambios que puedan encontrarse, como es el caso claramente identificable, en algunos IP más que en otros, de la influencia que han tenido distintas organizaciones de la sociedad civil sobre la problemática.

Tabla 48. Publicaciones encontradas en Jstor sobre el tema “niñas, niños, adolescentes y derechos humanos” en México durante el periodo 2003-2017

	Título	Autor	Referencia	Link	Categoría de clasificación	Tipo de documento académico	Año
1	ENTRE PRÁCTICAS, INSTITUCIONES Y DISCURSOS: TRABAJADORES INFANTILES EN LA CIUDAD DE MÉXICO (1920-1934)	Susana Sosenski	Historia Mexicana, Vol. 60, No. 2 (238), La revolución Mexicana: distintas perspectivas (OCTUBRE-DICIEMBRE 2010), pp. 1229-1280	http://www.jstor.org/stable/25758297	Explotación infantil	Artículo	2010
2	Violencia y tráfico de mujeres en México: una perspectiva de género	Arun Kumar Acharya, Adriana Salas Stevanato	Estudios Feministas, Vol. 13, No. 3 (setembro-dezembro - 2005), pp. 507-524	http://www.jstor.org/stable/43596176	Tráfico de mujeres [niñas]	Artículo	2005
3	Hacia una política de estado con enfoque de derechos humanos y género	Magdy Martínez-Solimán	Debate Feminista, Vol. 40 (OCTUBRE 2009), pp. 271-274	http://www.jstor.org/stable/42625129	Normatividad de NNA	Artículo	2009
4	A propósito de la niñez migrante y la gestión migratoria en la región: retos y perspectivas	Danilo Rivera	Iberoamericana (2001-) Nueva época, Año 15, No. 59 (Septiembre de 2015), pp. 183-187	http://www.jstor.org/stable/43901504	Migrantes NNA	Artículo	2015
5	El Subsistema de Información sobre Nacimientos. Estudio de caso en una región indígena de Chiapas, México \ The Subsystem of Information on Births. Case study of an indigenous region of Chiapas, Mexico	Graciela Freyermuth Enciso, María del Pilar Ochoa Torres and José Alberto Muños Hernández	Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 32, No. 3 (96) (septiembre-diciembre, 2017), pp. 451-486	http://www.jstor.org/stable/26250507	Inclusión a NNA (población indígena)	Artículo	2017
6	El conocimiento de la participación infantil en las actividades productivas de México: resultados de la contribución desde los quehaceres del hogar	María Jesús Pérez García	Estudios Sociológicos Vol. 31, No. 93 (septiembre-diciembre, 2013), pp. 921-941	http://www.jstor.org/stable/23622276	NNA y familia	Artículo	2013
7	EL PESO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES Y EL RENDIMIENTO ESCOLAR EN MÉXICO	Nelly Aguilera and María Quintana	El Trimestre Económico Vol. 78, No. 309(1) (Enero-marzo de 2011), pp. 115-141	http://www.jstor.org/stable/23347231	NNA y derecho a la salud	Artículo	2011
8	EL TRABAJO INFANTIL EN MÉXICO Y SUS CAUSAS	Pedro Orraca	Problemas del Desarrollo Vol. 45, No. 178 (julio-septiembre 2014), pp. 113-137	http://www.jstor.org/stable/probdelsa.45.178.113	Explotación infantil	Artículo	2014
9	Escuela y reproducción social de familias migrantes: hijos e hijas de jornaleros indígenas en el noroeste mexicano	Laura Velasco Ortiz	Estudios Demográficos y Urbanos Vol. 28, No. 1(82) (enero-abril, 2013), pp. 189-218	http://www.jstor.org/stable/23621716	Inclusión a NNA (población indígena)	Artículo	2013
10	Escolaridad y lengua hablada en comunidades rurales de la península yucateca / Schooling and spoken language in rural communities in the Yucatán Peninsula	Marta Mier y Terán and Cecilia Rabell	Revista Mexicana de Sociología Vol. 75, No. 3 (julio-septiembre, 2013), pp. 371-406	http://www.jstor.org/stable/43495766	Inclusión a NNA (población indígena)	Artículo	2013
11	Análisis de la salida de la escuela por cohorte, género y estrato socioeconómico	Guadalupe Fabiola Pérez Baleón	Estudios Demográficos y Urbanos Vol. 27, No. 3 (81) (septiembre-diciembre, 2012), pp. 699-737	http://www.jstor.org/stable/41938430	Perspectiva de género en NNA	Artículo	2012

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

	Título	Autor	Referencia	Link	Categoría de clasificación	Tipo de documento académico	Año
12	Estereotipos de género, relaciones sexuales y embarazo adolescente en las vidas de jóvenes de diferentes contextos socioculturales en México	Claudio Stern	Estudios Sociológicos Vol. 25, No. 73 (Jan. - Apr., 2007), pp. 105-129	http://www.jstor.org/stable/40421074	Embarazo adolescente	Artículo	2007
13	LA INTERVENCIÓN SOCIAL CON MENORES EN DESPROTECCIÓN Y JUSTICIA JUVENIL: MÉXICO	Marisa Mesina Polanco	La intervención comparada con menores en desprotección y en conflicto con la ley en diferentes países	http://www.jstor.org/stable/j.ctt1k85bs0	NNA en conflicto con la ley penal	Cap. de libro	2016
14	UN ACERCAMIENTO A LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE TRABAJAN: ESTUDIO APROXIMADO A LA REALIDAD SOCIAL EN LAS DELEGACIONES CUAUHTÉMOC Y COYOACÁN DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2012	Víctor Inzua Canales	Políticas e intervenciones ante los procesos de vulnerabilidad y exclusión de personas y territorios. Análisis comparado México-España	http://www.jstor.org/stable/j.ctt1k859mx.12	Explotación infantil	Cap. de libro	2015
15	¿Para qué una clínica de interés público contra la trata de personas?: Aprendizajes y perspectivas. El caso de la Ciudad de México	Héctor Alberto Pérez Rivera	El interés público en América Latina	http://www.jstor.org/stable/j.ctt1f5g3d6.6	Trata de NNA	Cap. de libro	2015
16	MORTALIDAD JUVENIL EN MÉXICO	Arturo Alvarado	Vidas truncadas: El exceso de homicidios en la juventud de América Latina, 1990-2010. Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México	http://www.jstor.org/stable/j.ctt1c0gmpr	NNA como personas víctimas de inseguridad	Cap. de libro	2015
17	LOS JÓVENES, LA VIOLENCIA Y LA INTERACCIÓN CON LA POLICÍA EN LA CIUDAD DE MÉXICO	Arturo Alvarado	Violencia juvenil y acceso a la justicia.: Tomo Tomo II. México	http://www.jstor.org/stable/j.ctt15hvvxm.8	NNA como personas víctimas de inseguridad	Cap. de libro	2014
18	El problema del embarazo en la adolescencia. Contribuciones a un debate	Claudio Stern	El problema del embarazo en la adolescencia. Contribuciones a un debate	http://www.jstor.org/stable/j.ctt14jxqkf	Embarazo adolescente	Libro	2012
19	LAS REPRESENTACIONES E INTERACCIONES DE JÓVENES Y POLICÍAS EN XALAPA	José Alfredo Zavaleta Betancourt	Violencia juvenil y acceso a la justicia.: Tomo Tomo II. México	http://www.jstor.org/stable/j.ctt15hvvxm.7	NNA en conflicto con la ley penal	Cap. de libro	2014
20	DROGADICTOS, LADRONES, ASESINOS Y PROSTITUTAS.: LA CONSTRUCCIÓN DISCURSIVA MEDIÁTICA DE LOS JÓVENES POPULARES REGIONALES	Darío Blanco Arboleda	Desafíos y paradojas.: Los jóvenes frente a las desigualdades sociales	http://www.jstor.org/stable/j.ctt15hvvxm.7	NNA y representación social	Libro	2014

FUENTE: elaboración propia.

Tabla 49. Publicaciones encontradas en Academic Search Complete sobre el tema “niñas, niños, adolescentes y derechos humanos” en México durante el periodo 2003-2017

	Título	Autor	Referencia	Link	Categoría de clasificación	Tipo de documento académico	Año
1	El Estado mexicano, garante de la eficaz reparación del daño en niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos sexuales	Pérez Flores, José Christian	Revista de Derecho Público. jul-dic2014, Issue 33, pp. 1-25. 25p.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=100331630&site=ehost-live	Violencia sexual	Artículo	2014
2	Problemas y dilemas éticos en la investigación de la explotación sexual comercial de niñas y niños.	Gutiérrez, Rafael1 Vega, Leticia1 Rodríguez, Eva Maria1	Salud Mental. sep/oct2008, Vol. 31 Issue 5, pp. 403-408. 6p.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=35818738&site=ehost-live	Explotación sexual	Artículo	2008
3	Bases metodológicas y resultados de la implementación de la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres en México 2015	de Castro, Filipa Rojas, Rosalba Villalobos, Aremis	Salud Pública de México. nov/dec2016, Vol. 58 Issue 6, pp. 676-684.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=120539908&site=ehost-live	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2016
4	LA POLÍTICA PÚBLICA PARA ABATIR EL ABANDONO ESCOLAR Y LAS VOCES DE LOS NIÑOS, SUS TUTORES Y SUS MAESTROS	VAN DIJK, SYLVIA	Revista Mexicana de Investigación Educativa. 2012, Vol. 17 Issue 52, pp. 115-139.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=84201750&site=ehost-live	Deserción escolar y NNA	Artículo	2012
5	Trabajo infantil y dificultades severas de funcionamiento y discapacidad en niños y adolescentes mexicanos de 5-17 años.	Villalobos, Aremis de Castro, Filipa Rojas, Rosalba	Salud Pública de México. Jul/Aug2017, Vol. 59 Issue 4, pp. 380-388.		Explotación infantil	Artículo	2017
6	Principales problemas identificados en la investigación y atención de víctimas de la explotación sexual comercial infantil en México.	Vega, Leticia Gutiérrez, Rafael Loya, Angélica Juárez Rodríguez, Eva María Galván, Jorge	Salud Mental. nov/dic2011, Vol. 34 Issue 6, pp. 537-543.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=70862316&site=ehost-live	Explotación infantil	Artículo	2011
7	Dificultades funcionales severas y discapacidades en niños y adolescentes frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.	de Castro, Filipa Hubert, Celia Strand, Erika Prado, Eva Braverman, Ariela	Salud Pública de México. Jul/Aug2017, Vol. 59 Issue 4, p354-360	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=124408963&site=ehost-live	Perspectiva de género en NNA	Artículo	2017
8	¿Por qué debemos conocer los derechos de niñas, niños y adolescentes?	Casas-Muñoz, Abigail Loredo-Abdalá, Arturo	Acta Pediátrica de Mexico. nov/dic2014, Vol. 35 Issue 6, pp. 437-439	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=100093741&site=ehost-live	Normatividad de NNA	Artículo	2014
9	El interés superior del niño en la perspectiva del garantismo jurídico en México	Zárate, Fermín Torres Martínez, Francisco García	Alegatos - Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana. 2007, Issue 65, pp. 97-112.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=32169099&site=ehost-live	Normatividad de NNA	Artículo	2007

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

	Título	Autor	Referencia	Link	Categoría de clasificación	Tipo de documento académico	Año
10	Intervención institucional y aprendizajes de las niñas y niños empacadores en las tiendas de autoservicio de Tijuana, México.	Rodríguez, Lina María Aguirre	Convergencia: Revista de Ciencias Sociales. sep-dic2008, Vol. 15 Issue 48, p71-102.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=36381283&site=e-host-live	Explotación infantil	Artículo	2008
11	Resultados de una política orientada hacia la equidad y calidad de la educación primaria para las niñas y niños jornaleros migrantes	Rangel, Teresa Rojas	Estudios Sociales: Revista de Investigación Científica. ene-jun2006, Vol. 14 Issue 27, pp. 93-122.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=23732127&site=e-host-live	Migrantes NNA	Artículo	2006
12	Las OSC contra la trata de las mujeres y de las niñas con fines de explotación sexual.	Hernández, Roxana Muñoz	Administración y Organizaciones. dic2013, Vol. 16 Issue 31, pp. 213-237.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=95757265&site=e-host-live	Explotación sexual	Artículo	2013
13	Influencia de la percepción de los padres sobre seguridad escolar y del género en la actividad física de niños en México: un estudio transversal.	Hutchens, Amy Barquera, Simón Lévesque, Lucie Jauregui, Edna y Taylor, Juan Lopez Lee, Rebecca E.	Salud Pública de México. ene/feb2016, Vol. 58 Issue 1, pp. 7-15	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=115133774&site=e-host-live	NNA como personas víctimas de inseguridad	Artículo	2016
14	Los niños emigrantes: el nuevo rostro de un fenómeno incontenible	ARRAL, GUADALUPE DUNCAN, EUGENIO	Contenido. dic2010, Issue 570, pp. 50-56.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=56533485&site=e-host-live	Migrantes NNA	Artículo	2010
15	Análisis de las actividades de niños de Educación Inicial en pueblos originarios de Oaxaca, México	Jiménez Ramírez, Julián Martínez Pérez, Lilia Mendoza Almaraz, Javier Meyer, Lois M.	Antropológica (02549212). 2015, Vol. 33 Issue 35, pp. 141-172	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=115857260&site=e-host-live	Inclusión a NNA (población indígena)	Artículo	2015
16	REPRESENTACIÓN SOCIAL DEL GÉNERO MASCULINO EN UN GRUPO DE NIÑOS Y JÓVENES QUE VIVEN EN LA CALLE, EN LA CIUDAD DE MÉXICO. PRIMERA PARTE.	Ordóñez, Azucena Hernández	Salud Mental. dic2005, Vol. 28 Issue 6, pp. 59-62.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=19688171&site=e-host-live	NNA en situación de calle	Artículo	2005
17	TRANSFORMACIONES CULTURALES Y GENERACIONALES EN LA PARTICIPACIÓN COLABORATIVA DE NIÑAS Y NIÑOS DE UNA COMUNIDAD P'URHÉPECHA	MEJÍA-ARAUZ, REBECA OHRT, ULRIKE KEYSER CORREA-CHÁVEZ, MARICELA	Revista Mexicana de Investigación Educativa. 2013, Vol. 18 Issue 59, pp. 1019-1045.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=97575912&site=e-host-live	Inclusión a NNA (población indígena)	Artículo	2013
18	NIÑOS JORNALEROS MIGRANTES: VULNERABILIDAD SOCIAL, TRABAJO Y EDUCACIÓN EN LA FINCA LAS HORMIGAS	Martínez Gómez, Luis Jesús Sánchez García, María José	Sinéctica. 2017, Issue 48, pp. 1-20. 20p.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=122475703&site=e-host-live	Explotación infantil	Artículo	2017
19	DIFERENCIAS EN EL MIEDO REPORTADO POR NIÑOS Y NIÑAS DE 9 A 12 AÑOS DE EDAD.	Pérez, Verónica Reyes Martínez, Lucy María Reidl	Suma Psicológica. dec2010, Vol. 17 Issue 2, pp. 163-168.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=62252331&site=e-host-live	NNA como personas víctimas de inseguridad	Artículo	2010

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE DERECHOS HUMANOS-UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

	Título	Autor	Referencia	Link	Categoría de clasificación	Tipo de documento académico	Año
20	Candida bucal en niños mexicanos con VIH/sida, desnutrición o marginación social.	Gaitán-Cepeda, Luis Alberto Sánchez-Vargas, Luis Octavio Pavia-Ruz, Noris Muñoz-Hernández, Rocío Villegas-Ham, Julio Caballos-Salobreña, Alejandro	Pan American Journal of Public Health. Jan2012, Vol. 31 Issue 1, pp. 48-53	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=73166318&site=e-host-live	NNA portadores de VIH o con SIDA	Artículo	2012
21	Género, etnia y edad en el trabajo agrícola infantil. Estudio de caso, Sinaloa, México.	Pedraza, Itzel Becerra García, Verónica Vázquez Martelo, Emma Zapata	Revista de Estudios de Género. La Ventana. nov2007, Vol. 3 Issue 26, pp. 101-124.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=31943183&site=e-host-live	Perspectiva de género en NNA	Artículo	2007
22	PATRONES, ESTEREOTIPOS Y VIOLENCIA DE GÉNERO EN LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN MÉXICO	Garrido, Elena Azaola	Revista de Estudios de Género. La Ventana. dic2009, Vol. 4 Issue 30, pp. 7-45.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=49718399&site=e-host-live	Perspectiva de género en NNA	Artículo	2009
23	Baja cobertura de vacunación en niños y niñas migrantes indígenas.	Bárcenas-López, Rosa Mirelle Curiel-Reyes, Rafael Cirujano y. Partero, M. Caballero-Hoyos, Ramiro Sierra, Alberto Villaseñor	Salud Pública de México. jul/ago2012, Vol. 54 Issue 4, pp. 361-362.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=89675898&site=e-host-live	Inclusión a NNA (población indígena)	Artículo	2012
24	Factores que afectan a la equidad educativa en escuelas rurales de México.	Juárez Bolaños, Diego Rodríguez Solera, Carlos Rafael	Pensamiento Educativo. 2016, Vol. 53 Issue 2, pp. 1-15. 15p.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=119265718&site=e-host-live	Inclusión a NNA (ruralidad)	Artículo	2016
25	La responsabilidad de la televisión mexicana en la erradicación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas: apuntes de una investigación diagnóstica.	Montiel, Aimée Vega	Comunicación y Sociedad (0188-252X). 2010, Issue 13, pp. 43-68.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=48480697&site=e-host-live	Perspectiva de género en NNA	Artículo	2010
26	Consecuencias psicológicas de la violencia colectiva en la niñez: el caso de Monterrey, México.	Quiroga, Angélica Willis, Guillermo B. López-Rodríguez, Lucía Moreno, Alejandro1	Estudios de Psicología. May2015, Vol. 36 Issue 2, p. 304-315	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=108773734&site=e-host-live	NNA como personas víctimas de inseguridad	Artículo	2015
27	COMPARATIVO DE INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN PARA PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL ABUSO SEXUAL INFANTIL EN PREESCOLARES	Meza De Luna, María Elena Hernández Sampieri, Roberto	Archivos Hispanoamericanos de Sexología. 2005, Vol. 11 Issue 1, pp. 73-90. 18p.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=19637446&site=e-host-live	Violencia sexual	Artículo	2005
28	EDUCACIÓN RURAL EN YUCATÁN: EXPERIENCIAS ESCOLARES EN UNA ESCUELA INDÍGENA.	Leo Peraza, Leyla Gisela Cortés Camarillo, Graciela	Sinéctica. 2017, Issue 49, pp. 1-14. 14p.	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=125726126&site=e-host-live	Inclusión a NNA (población indígena)	Artículo	2017
29	Inequalities in Mexican Children's Schooling	Terán Rocha, Marta Mier Y Romero, Cecilia Rabell	Journal of Comparative Family Studies. Summer2003, Vol. 34 Issue 3, p415-454	http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&d-b=a9h&AN=10846141&site=e-host-live	Desigualdad en el derecho a la educación de NNA	Artículo	2003

FUENTE: elaboración propia.

Tabla 50. Publicaciones encontradas en SciELO sobre el tema “niñas, niños, adolescentes y derechos humanos” en México durante el periodo 2003-2017

	Título	Autor	Referencia	Link	Categoría de clasificación	Tipo de documento académico	Año
1	Por el gusto de trabajar: construcciones, motivaciones y beneficios de la niñez en situación de trabajo en Tepic (Nayarit)	Selene Becerra Pérez	Tla-melaua vol.11 no.43 Puebla oct. 2017	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162017000300078&lng=es&nrm=iso	Trabajo de NNA	Artículo	2017
2	La niñez en las migraciones globales: perspectivas teóricas para analizar su participación	Iskra Pavez-Soto	Tla-melaua vol.10 no.41 Puebla mar. 2017	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162017000100096&lng=es&nrm=iso	NNA migrantes	Artículo	2017
3	Infancia, adolescencia y política en México	Anna M. Fernández Poncela	Sociológica (Méx.) vol.23 no.67 México may./ago. 2008	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732008000200011&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2008
4	Los niños y jóvenes infractores de la ciudad de México, 1920-1937	Zoila Santiago Antonio	Secuencia no.88 México ene./abr. 2014	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-03482014000100007&lng=es&nrm=iso	NNA en conflicto con la ley penal	Artículo	2014
5	Procesos de atención a menores de 20 años en La Castañeda: evolución del concepto de infancia en psiquiatría	Jorge Escotto-Morett	Salud pública Méx vol.59 no.4 Cuernavaca jul./ago. 2017	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342017000400017&lng=es&nrm=iso	NNA y derecho a la salud	Artículo	2017
6	Dificultades funcionales severas y discapacidades en niños y adolescentes frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.	Filipa de Castro	Salud pública Méx vol.59 no.4 Cuernavaca jul./ago. 2017	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342017000400003&lng=es&nrm=iso	NNA y derecho a la salud	Artículo	2017
7	Bases metodológicas y resultados de la implementación de la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres en México 2015	Filipa de Castro	Salud pública Méx vol.58 no.6 Cuernavaca nov./dic. 2016	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342016000600676&lng=es&nrm=iso	NNA y derecho a la salud	Artículo	2016
8	Analysis of TV, advertising and other behavioral determinants of overweight and obesity in childhood	Javier Dibildox	Salud pública Méx vol.56 supl.2 Cuernavaca 2014	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342014000800010&lng=es&nrm=iso&tlng=en	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2014
9	Subregistro de defunciones de menores y certificación de nacimiento en una muestra representativa de los 101 municipios con más bajo índice de desarrollo humano en México	Bernardo Hernández	Salud pública Méx vol.54 no.4 Cuernavaca jul./ago. 2012	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342012000400009&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2012
10	Vacunación contra influenza en la infancia: una estrategia preventiva de prioridad nacional	José Ignacio Santos Preciado	Salud pública Méx vol.46 no.6 Cuernavaca nov./dic. 2004	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342004000600003&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2004

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE DERECHOS HUMANOS-UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

	Título	Autor	Referencia	Link	Categoría de clasificación	Tipo de documento académico	Año
11	María de Lourdes de León Pasquel. La llegada del alma: lenguaje, infancia y socialización entre los mayas de Zinacantán	Barbara Pfeiler	Península vol.11 no.2 Mérida jul./dic. 2016	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-57662016000200161&lng=es&nrm=iso	Inclusión a NNA (población indígena)	Reseña	2016
12	El maltrato infantil desde la voz de la niñez	Aida Gisell Tovar Domínguez	Rev. Mex. Cienc. Agríc vol.7 no.1 Texcoco ene./feb. 2016	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-09342016000100195&lng=es&nrm=iso	Maltrato a NNA	Artículo	2016
13	Capacidad de gestión institucional desde el enfoque de los derechos de la niñez en Tijuana	Luz Mariana Flores Palacios	Región y sociedad vol.26 no.60 Hermosillo may./ago. 2014	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252014000300005&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2014
14	Niñez migrante retornada de Estados Unidos por Tijuana. Los riesgos de su movilidad	Yolanda Silva Quiroz	Región y sociedad vol.25 no.58 Hermosillo sep./dic. 2013	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252013000300002&lng=es&nrm=iso	NNA migrantes	Artículo	2013
15	Participación adolescente en la secundaria: explorando lo deseable, lo potencial y lo permisible	Leonel Pérez Expósito	Argumentos (Méx.) vol.27 no.74 México ene./abr. 2014	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952014000100003&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2014
16	Infancias en el mundo de hoy: reflexiones y propuestas en torno a la realidad de la niñez y la adolescencia en relación con la biopolítica y los derechos humanos	María Valeria Pérez Chaca	La ventana vol.4 no.30 Guadalajara dic. 2009	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-94362009000200011&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Reseña	2009
17	La participación infantil ante el desafío de la diversidad cultural	Manfred Liebel	Desacatos no.39 México may./ago. 2012	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2012000200009&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2012
18	Estudio descriptivo de la prevalencia y tipos de maltrato en adolescentes con psicopatología	Rosa Elena Ulloa Flores	Salud Ment vol.34 no.3 México may./jun. 2011	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-33252011000300005&lng=es&nrm=iso	Maltrato a NNA	Artículo	2011
19	La influencia de los regímenes internacionales sobre los derechos de la infancia en el régimen de adopciones en México	Ana Lucía Alonso Soriano	Revista Col. San Luis vol.4 no.7 San Luis Potosí ene./jun. 2014	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2014000100014&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2014
20	Los niños como sujetos sociales. Notas sobre la antropología de la infancia	Daniel Calderón Carrillo	Nueva antropol vol.28 no.82 México ene./jun. 2015	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362015000100007&lng=es&nrm=iso	NNA y representación social	Artículo	2015
21	Paternalismo jurídico y derechos del niño	Mónica González Contro	Isonomía no.25 México oct. 2006	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182006000200006&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2006

ESTUDIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES, INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

	Título	Autor	Referencia	Link	Categoría de clasificación	Tipo de documento académico	Año
22	Los menores de edad en conflicto con la ley y el problema de los criterios de eficacia de la defensa jurídica: un nudo gordiano	Emilio García Méndez	Isonomía no.31 México oct. 2009	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182009000200006&lng=es&nrm=iso	NNA en conflicto con la ley penal	Artículo	2009
23	Human rights and neoliberalism: an uneasy alliance for protecting children in Mexico	Anahely Medrano Buenrostro	Estud. soc vol.19 no.38 México jul./dic. 2011	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572011000200001&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2011
24	La reforma constitucional pendiente en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes	Mónica González Contró	Cuest. Const. no.20 México ene./jun. 2009	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000100007&lng=es&nrm=iso	Normatividad de NNA	Artículo	2009
25	Desarrollo infantil temprano, eje de los derechos de la infancia: llave para cerrar brechas de inequidad, romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y asegurar la mejor tasa de retorno de la inversión a los países	Helia Molina	Bol. Med. Hosp. Infant. Mex. vol.72 no.6 México nov./dic. 2015	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-11462015000600362&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2015
26	Bienestar infantil: ¿es posible medirlo?	María Fernanda Castilla-Peón	Bol. Med. Hosp. Infant. Mex. vol.71 no.1 México ene./feb. 2014	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-11462014000100010&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2014
27	El discurso de los derechos humanos y sus condiciones de posibilidad en la escuela secundaria	Lucía Elena Rodríguez Mc Keon	Sinéctica no.42 Tlaquepaque ene./jun. 2014	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2014000100005&lng=es&nrm=iso	NNA y representación social	Artículo	2014
28	La estigmatización de la adolescencia como grupo poblacional en riesgo y sus repercusiones en la construcción de ciudadanía	María Concepción Chávez Romo	Sinéctica no.42 Tlaquepaque ene./jun. 2014	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-109X2014000100003&lng=es&nrm=iso	NNA y representación social	Artículo	2014
29	Child labor and severe functioning difficulties and disability in Mexican children and adolescents 5-17 years of age	Aremis Villalobos	Salud pública Méx vol.59 no.4 Cuernavaca jul./ago. 2017	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342017000400006&lng=es&nrm=iso	Trabajo de NNA	Artículo	2017
30	Masculinidad, sexualidad, poder y violencia: análisis de significados en adolescentes	Martha Villaseñor-Farías	Salud pública Méx vol.45 supl.1 Cuernavaca ene. 2003	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342003000700008&lng=es&nrm=iso	NNA y representación social	Artículo	2003
31	Problemas y dilemas éticos en la investigación de la explotación sexual comercial de niñas y niños	Rafael Gutiérrez	Salud Ment vol.31 no.5 México sep./oct. 2008	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-33252008000500008&lng=es&nrm=iso	Explotación sexual	Artículo	2008
32	La política pública para abatir el abandono escolar y las voces de los niños, sus tutores y sus maestros	Sylvia Van Dijk	RMIE vol.17 no.52 México ene./mar. 2012	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662012000100006&lng=es&nrm=iso	Deserción escolar	Artículo	2012

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE DERECHOS HUMANOS-UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

	Título	Autor	Referencia	Link	Categoría de clasificación	Tipo de documento académico	Año
33	Migración transfronteriza y trabajo infantil en el Soconusco, Chiapas	Laura Itzel Ramírez Ramos	Migr. desarro vol.12 no.22 Zacatecas 2014	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992014000100002&lng=es&nrm=iso	NNA migrantes	Artículo	2014
34	Apropiación de derechos sexuales y reproductivos en la adolescencia: dimensiones de la ciudadanía	Lucero Aída Juárez Herrera y Cairo	La ventana vol.4 no.30 Guadalajara dic. 2009	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-94362009000200007&lng=es&nrm=iso	Perspectiva de género de NNA	Artículo	2009
35	El castigo corporal como método de disciplina contra niños, niñas y adolescentes frente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un desafío internacional	Jorge F. Calderón Gamboa	Isonomía no.31 México oct. 2009	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182009000200005&lng=es&nrm=iso	Maltrato a NNA	Artículo	2009
36	El niño y adolescente como ciudadano mexicano	Laura E. Canché Arteaga	Bol. Mex. Der. Comp. vol.45 no.135 México sep./dic. 2012	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332012000300004&lng=es&nrm=iso	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Artículo	2012
37	El entorno familiar y los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes: una aproximación	María de Montserrat Pérez Contreras	Bol. Mex. Der. Comp. vol.46 no.138 México sep./dic. 2013	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332013000300010&lng=es&nrm=iso	Normatividad de NNA	Artículo	2013
38	Avances y retrocesos de la justicia para adolescentes en México, a cuatro años de su establecimiento	Rubén Vasconcelos Méndez	Bol. Mex. Der. Comp. vol.44 no.130 México ene./abr. 2011	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000100010&lng=es&nrm=iso	Normatividad de NNA	Artículo	2011
39	Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes 2014 y su reglamento 2015	Nuria González Martín	Bol. Mex. Der. Comp. vol.49 no.146 México may./ago. 2016	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332016000200345&lng=es&nrm=iso	Normatividad de NNA	Artículo	2016
40	Reflexiones sobre el derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes en México	Mónica González Contró	Bol. Mex. Der. Comp. vol.44 no.130 México ene./abr. 2011	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000100004&lng=es&nrm=iso	Identidad y NNA	Artículo	2011
41	El derecho al juego como test-case de los derechos del niño y adolescente	Mónica González Contró	Isonomía no.31 México oct. 2009	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182009000200004&lng=es&nrm=iso	Normatividad de NNA	Artículo	2009

FUENTE: elaboración propia.

Tabla 51. Frecuencia de notas periodísticas sobre el tema “niñas, niños, adolescentes y derechos humanos” en México durante el periodo 2003-2017

	Tema Principal	Definición operativa	La Jornada	Milenio	El Universal	Reforma	Excelsior	El Sol de México	TOTAL
1	Derecho a la educación de NNA	Implícita o explícitamente la noticia alude al derecho a la educación de NNA	1		2		3	1	7
2	Desaparecidos NNA	Alude a casos específicos de NNA desaparecidos o señalan la tendencia –aumento– de esta problemática para este grupo poblacional	3	10	4	8	1		26
3	Embarazo adolescente	Noticias que directamente indican, como problema, el embarazo adolescente	3	3	2		10		18
4	Explotación infantil	Implícita o explícitamente la noticia alude a la explotación infantil, por ejemplo, indicando el % de NNA que trabajan y estudian o las condiciones bajo las cuales trabajan	8	6	7	5	10		36
5	Explotación sexual	Las noticias indican % y características de la explotación sexual de NNA	2	2		8	5		17
6	Declaraciones de organismos protectores de los derechos de los NNA	Noticias construidas a partir de declaraciones de organismos protectores de los derechos de los NNA	3	1	3	5	16	1	29
7	Políticas Públicas o acciones para la protección de los derechos de NNA	Noticias que aluden a políticas o acciones emprendidas por actores institucionales oficiales para dar solución a una problemática de NNA		5		1	16	3	25
8	Inclusión a NNA (población discapacitada)	Se indica, en las noticias, las condiciones de desigualdad de la población discapacitada para acceder a sus derechos		2					2
9	Inclusión a NNA (población indígena)	Se indica, en las noticias, las condiciones de desigualdad de la población indígena para acceder a sus derechos	5		2	1	2		10
10	Migrantes NNA	Noticias que aluden a NNA como población más vulnerable de la migración o difunden recomendaciones o pronunciamientos de la CNDH	7	5	13	7	12		44
11	NNA como personas víctimas de inseguridad	Noticias que relacionan a NNA como personas vulnerables ante situaciones de inseguridad pública. A diferencia de la categoría “NNA en conflicto con la ley penal”, acá se presenta al NNA como aquel que incumple la norma o vulnera los derechos de otras personas sino como quienes, por el contrario, son las personas víctimas de tales vulneraciones	10	3	7	7	2		29
12	NNA en conflicto con la ley penal	Alude al % de población –que sin estar o estando bajo proceso penal– están en conflicto con la ley o, de manera general, indican, criminalizando a NNA su presunta asociación con conductas delictivas	6	16	20	8	5		55
13	NNA en situación de calle	Se indica, en las noticias, las condiciones de desigualdad de la población en situación de calle para acceder a sus derechos	3	1			4	1	9

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE DERECHOS HUMANOS-UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

	Tema Principal	Definición operativa	La Jornada	Milenio	El Universal	Reforma	Excélsior	El Sol de México	TOTAL
14	NNA portadores de VIH o con SIDA	Se indica, en las noticias, las vulneración de los derechos de NNA portadores de VIH o con SIDA	1	3					4
15	NNA y adopción	Se señala como problemática la adopción de NNA				1			1
16	NNA y albergues	Se indica, en las noticias, la situación de vulneración en la que NNA se encuentran en albergues		4		3	3		10
17	NNA y derecho a la salud	Implicita o explícitamente la noticia alude al derecho a la salud de NNA		1			1		2
18	Normatividad de NNA	Noticias que difunden nueva normatividad o discusiones que se gestan sobre ella	6	9	11	5	12	1	44
19	Perspectiva de género en NNA	Noticias que implícitamente traen a colación vulneraciones que niñas y adolescentes tienen por el hecho de ser mujeres. La situación más recurrente es el matrimonio adolescente. O que explícitamente indican la desigualdad de género	4	5	12	2	9		32
20	Protección de imagen y resguardo de identidad de NNA	Noticias que aluden a la regulación normativa o a la especificidad que NNA tienen en los derechos a la protección de la propia imagen y al resguardo o reserva de su identidad			1	1	2		4
21	Tráfico de niños	Implicita o explícitamente la noticia alude al tráfico de NNA, por ejemplo, indicando el %			2				2
22	Trata de NNA	Implicita o explícitamente la noticia alude a la trata de NNA, por ejemplo, indicando el %	2		3	1	1		7
23	Violencia a NNA (física y simbólica)	Noticias que aluden al maltrato o violencia contra NNA, de naturaleza tanto física como simbólica (psicológica)	3	8	2	3	8	3	27
24	Violencia hacia NNA (castigos corporales)	Noticias que aluden explícitamente a castigos corporales contra NNA	1		3	1			5
25	Violencia sexual NNA	Alude a casos específicos de NNA víctimas de violencia sexual o señalan la tendencia –aumento– de esta problemática para este grupo poblacional	15	16	8	7	4		50
26	Violencia simbólica a NNA (bullying)	Noticias que aluden explícitamente al bullying contra NNA, específicamente en instituciones educativas	2	7	3		5		17
27	TOTAL		85	107	105	74	131	10	512

FUENTE: elaboración propia.

1) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 5/2003 SOBRE EL CASO DE LA DISCRIMINACIÓN EN LAS ESCUELAS POR MOTIVOS RELIGIOSOS

Análisis cuantitativo de la problemática actual de discriminación por motivos religiosos en niñas, niños y adolescente

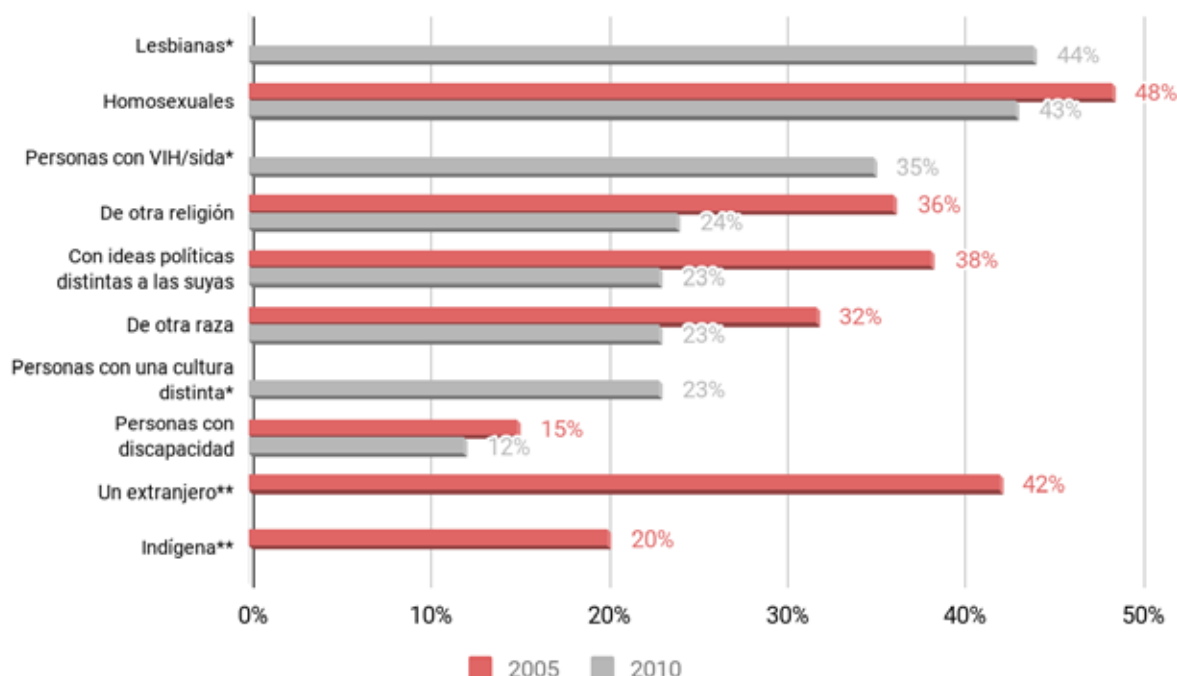
Identificar cambios o tendencias acerca del fenómeno de la discriminación tiene la dificultad de que la información disponible a nivel nacional, más allá de lo que se pueda constatar en términos de avances programáticos, normativos, e institucionales, deriva fundamentalmente de dos encuestas de percepción y autoidentificación de la población, en términos de tópicos generales. En términos generales, la medición sobre discriminación es un tema de estudio reciente y, en el caso mexicano, tiene su primera expresión en la aplicación de la Encuesta Nacional de Discriminación (ENADIS) en 2005, por parte del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

El tema de la discriminación por motivos religiosos (minorías religiosas) es uno de los tópicos existentes que, tanto en 2005 como en 2010, ha sido reconocido dentro de los denominados grupos vulnerables propensos a ser discriminados en distintos espacios.

Es importante señalar que, en términos generales del panorama global, las principales dimensiones o fuentes de discriminación reconocidas por los encuestados presentan modificaciones entre 2005 y 2010, donde se percibe para el caso de las categorías que son consideradas en ambas encuestas (personas homosexuales, personas que profesan otra religión, personas con otras ideas políticas, personas de otra raza y personas con discapacidad), una disminución general de orientaciones discriminatorias por parte de la población.

La gráfica siguiente muestra las diferentes valoraciones respecto de la discriminación, según distintas categorías o grupos vulnerables para 2005 y 2010. Según la información de este último año, se puede apreciar que los sectores más discriminados dentro de la sociedad mexicana (con base en la pregunta acerca de la disposición manifiesta de las personas a que vivan en su casa individuos correspondientes a determinados grupos vulnerables), eran las personas homosexuales y lesbianas, donde casi la mitad de los encuestados manifestaron su rechazo ante la pregunta; luego las personas con VIH/ SIDA, donde más de un tercio se manifestó contrario, y luego, con prácticamente el mismo porcentaje cercano a 25 % de los encuestados, siguen las personas que profesan otras religiones, otras ideas políticas distintas, así como personas de culturas distintas. Por último, los grupos vulnerables que presentarían menor discriminación serían las personas con discapacidad.

Gráfica 26. Proporción de personas que no estarían dispuestas a permitir que en su casa vivieran personas de los siguientes grupos vulnerables



FUENTE: Elaboración propia a partir de ENADIS 2005; 2010.

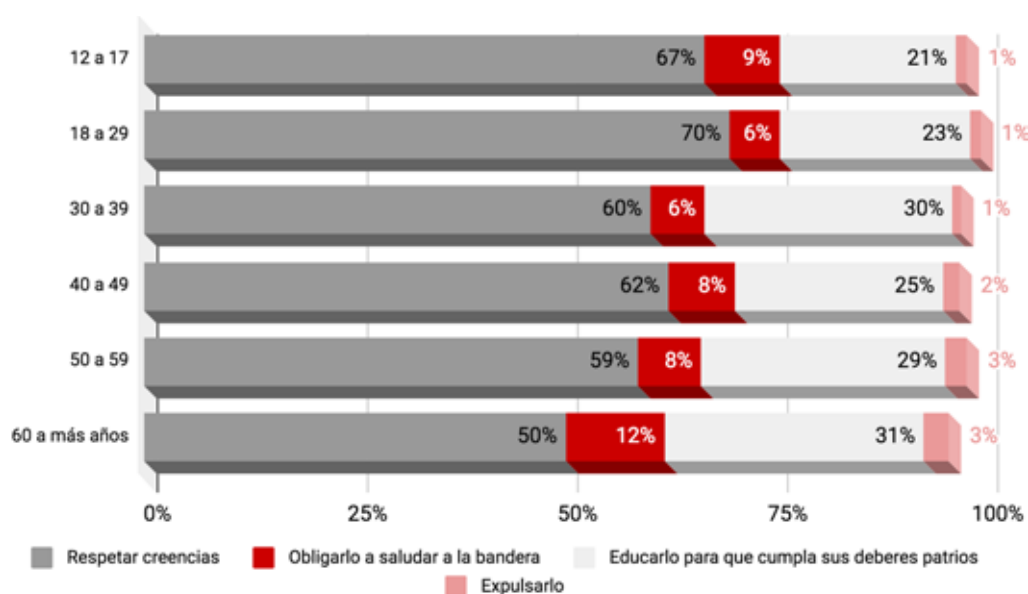
Si se compara la información emanada de la ENADIS 2005 con la correspondiente a 2010, en lo relativo a la discriminación por motivos religiosos, existe una disminución considerable de un total de 36 % de los casos encuestados en 2005 a 24 % en 2010. Dicha tendencia se traduciría en una reducción, en estos cinco años, cercana a un tercio de personas que tienen una posición discriminatoria por estos motivos.

De la pregunta que refiere al respeto de creencias religiosas de niñas y niños quienes no siguen el ritual republicano de saludo a la bandera en las escuelas, temática específica abordada por el IP analizado, se señala que 63 % de los entrevistados opina que estas creencias deben ser respetadas íntegramente por las autoridades escolares, mientras que 25 % plantea que las y los alumnos deben ser educados para cumplir con sus deberes patrios, y 9 % opina que se deben tomar acciones coercitivas, dentro de los cuales, 1.5 % manifiesta que deben ser expulsados por dichas prácticas (ENADIS, 2010). Estos resultados son importantes porque indican la relativa escisión que puede existir entre percepciones por un lado y actitudes o prácticas discriminatorias, por el otro. Es decir, si bien se ha constatado que, a partir de la emisión de la Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos, las quejas han disminuido y las autoridades responsables han reportado una gran cantidad de acciones realizadas para combatir dicha problemática (99 acciones), las percepciones individuales siguen mostrando no sólo un altísimo grado de intolerancia hacia las minorías religiosas sino también la aprobación de medidas coercitivas como las que se denuncian en el Instrumento de Posicionamiento. Ello es indicativo de que, más allá de que los puntos recomendatorios estén

dirigidos a las autoridades responsables, también es imprescindible dirigir acciones hacia la población en general para informar y sensibilizar acerca de los derechos humanos de poblaciones vulnerables.

Además, la existencia de valoraciones diferentes en términos de rangos etarios, donde la población más joven presenta mayor tolerancia a las creencias y prácticas religiosas minoritarias de niñas y niños en las escuelas. En el grupo de edad de 12 a 29 años, cerca de 70 % de los encuestados manifiesta el valor de respeto de sus creencias religiosas mientras que, contrariamente, casi un tercio de los encuestados adultos mayores (31 %) se inclina por la opción de educarlos para cumplir con los deberes patrios. Asimismo, cerca de 12 % de ellos manifiesta la opción de obligarlos a saludar la bandera y 3 % señala que deben ser expulsados (ENADIS, 2010).

Gráfica 27. ¿Qué debe hacer la autoridad si a un niño su religión le prohíbe saludar la bandera?
 Respuesta por grupos de edad



FUENTE: elaboración propia a partir de ENADIS 2010.

Para tener una perspectiva clara del fenómeno de discriminación por motivos religiosos en las escuelas, junto con estos datos de percepción, resulta fundamental conocer la opinión que presenta la Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová respecto de los cambios existentes en la materia a partir de la dictación por la CNDH de la Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos.

Para la organización religiosa, el impacto del IP es muy valorado, lo que se expresa en que, según sus registros, a partir de 2003 las quejas existentes sufren una fuerte disminución. Hasta ese año, había un sinnúmero de quejas, algunas de las cuales representaban hasta 50 casos en un mismo plantel educativo. De ello también da cuenta el propio Instrumento, cuando indica que, entre 1991 y 2003, fueron presentadas ante la CNDH 1,110 quejas sobre la materia.

Según informa la Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová, a partir de la emisión de la Recomendación General, comienza una fuerte disminución de quejas, con un promedio de una a dos por año, siendo 2006 decisivo dado que, desde entonces, no se han presentado más quejas al respecto. Este dato, según los entrevistados, da cuenta del gran impacto favorable que ha tenido la Recomendación.

Cabe mencionar, además, que en la difusión del IP la Congregación tuvo un rol fundamental, visitando y entregando copia de ésta a cada escuela del país, mediante cartas personalizadas. Ello fue posible debido a que contaban con un registro de planteles educativos más amplio y actualizado que la propia SEP, dado la labor de sus propios feligreses, quienes colaboraron con la entrega de información.

En este mismo sentido, otra información relevante al respecto es la disminución de la práctica de sanción y castigo en las escuelas a niñas y niños Testigos de Jehová que, según información de la Congregación, pasó de contabilizar 3,768 casos en 1993 a 78 casos en 2005, resultando una disminución de 98 %. Este hallazgo permite afirmar que, en la práctica, el fenómeno de discriminación y castigo en las escuelas a alumnas y alumnos Testigos de Jehová ha devenido, en los últimos años, una situación marginal (Alcántara, 2005).

“Han cesado castigos y expulsiones a niños Testigos de Jehová por no rendir honores a símbolos patrios en la escuela; pero el debate ante ellos continua” (Alcántara, 2005)

Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual de discriminación por motivos religiosos en niñas, niños y adolescente

Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

En este nuevo contexto, un indicador que resulta de utilidad para dimensionar avances en materia de prevención y erradicación de la discriminación son las iniciativas legales y programáticas existentes a nivel federal y estatal para abordar el problema en cuestión.

En 2003, año de emisión de la Recomendación General, se llevaron a cabo iniciativas legislativas importantes en la materia, como la entrada en vigor de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) que crea el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), dependiente de la Secretaría de Gobernación, asumiendo la misión de promover políticas sociales y culturales orientadas a la inclusión social y la protección frente a la discriminación y exclusión, así como de recibir y resolver quejas por actos discriminatorios de particulares o autoridades federales en ejercicio de sus funciones.

Desde entonces, las diversas entidades federativas han creado leyes locales contra la discriminación, particularmente a partir de 2005 (en el estado de Nayarit, en primer lugar),

constituyendo consejos u comisiones orientadas a la prevención en la materia, o asignándole dichas responsabilidades a comisiones estatales de derechos humanos previamente existentes. A continuación se presentan las distintas legislaciones sobre la materia, que han sido encontradas, así como los programas y/o instituciones a cargo de su implementación.

Tabla 52. Iniciativas normativas y programáticas de prevención de la discriminación en las entidades federativas

Entidad Federativa	Normatividad		Programa o institución responsable	
	Nombre	Fuente legal y/o fecha	Nombre	Fuente legal
Aguascalientes	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Aguascalientes	Decreto 190, <i>Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes</i> . 23 de abril de 2012	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Artículo 14 de la Ley le asigna como entidad competente
Baja California	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Baja California	<i>Periódico Oficial</i> No. 38, Tomo CXIX, Sección I. 31 de agosto de 2012	Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California	Artículo 30 de la Ley le asigna como entidad competente
Baja California Sur	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Baja California Sur	<i>Boletín Oficial</i> del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 31 de Diciembre de 2006	Consejo Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	Artículo 17 de la Ley le asigna como entidad competente Instalado en enero de 2017
Campeche	Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar toda forma de Discriminación en el Estado de Campeche	DECRETO 93, P.O. 5 de diciembre de 2016	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Artículo 28 de la Ley le asigna como entidad competente
Chiapas	Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas	Decreto 208, <i>Periódico Oficial</i> del Estado de Chiapas. 3 de abril de 2009.	Consejo Estatal contra la Discriminación y Consejos Municipales contra la Discriminación	Artículo 39 de la Ley le asigna como entidad competente. NO OBSTANTE no se encontró evidencias de su creación
Chihuahua	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Chihuahua	DECRETO No. 963/07 II P.O., <i>Periódico Oficial</i> del Estado No. 54. 7 de julio de 2007	Subcomisión para Prevenir y Eliminar la Discriminación dentro del Consejo de Desarrollo Social y Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua	Reglamento de la ley para prevenir y eliminar la discriminación en el estado de Chihuahua, Febrero de 2010
Ciudad de México	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal	<i>Gaceta Oficial</i> del Distrito Federal. 24 de febrero de 2011	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED)	Artículo 33 de la Ley le asigna como entidad competente. Creado el 25 de noviembre de 2011.
Coahuila	Ley para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila de Zaragoza	Decreto 313, en el <i>Periódico Oficial</i> del Estado de Coahuila. 24 de agosto de 2007.	Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación en el Estado de Coahuila de Zaragoza	Artículo 26 de la Ley le asigna como entidad competente
Colima	Ley que Previene, Combate y Elimina la Discriminación en el Estado de Colima	Decreto 327, <i>Periódico Oficial</i> en el Estado de Colima. 14 de junio de 2008	Consejo Estatal contra la Discriminación	Instalada el 17 de mayo de 2016
Durango	Ley Estatal de Prevención y Eliminación de la Discriminación	Decreto. 537 P. O. 19 de fecha 6 de marzo de 2016.	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Sin asignación directa

Entidad Federativa	Normatividad		Programa o institución responsable	
	Nombre	Fuente legal y/o fecha	Nombre	Fuente legal
Guanajuato	Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Discriminación en el Estado de Guanajuato	Decreto 178, Publicada: P.O. Núm. 102, Tercera Parte. 27 de junio de 2014	Consejo para Prevenir, Atender y Erradicar la Discriminación en el Estado de Guanajuato	Reglamento del sistema estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres del estado de Guanajuato, 5 de agosto de 2014
Guerrero	Ley Número 214 para Prevenir, Combatir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Guerrero	Ley 214, 19 de Julio de 2016	Consejo Estatal para Prevenir la Discriminación	Artículo 17 de la Ley le asigna como entidad competente
Hidalgo	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación para el Estado de Hidalgo	<i>Periódico Oficial</i> . 10 de marzo de 2008	Consejo Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación para el Estado de Hidalgo	Artículo 18 de la Ley le asigna como entidad competente
Jalisco	Ley Estatal para Promover la Igualdad, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Jalisco	29 de octubre de 2015	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Jalisco	Instalado el 6 de agosto de 2016
Estado de México	Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México	17 de enero de 2007	Consejo Ciudadano para Prevenir la Discriminación	Se integró formalmente el día 19 de febrero de 2007, siendo regulado por los Lineamientos que para tal efecto tuvo a bien aprobar el Consejo Consultivo de la propia Defensoría de Habitantes
Michoacán	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Violencia en el Estado de Michoacán de Ocampo	<i>Periódico Oficial</i> del Estado de Michoacán. 2 de enero de 2009	Consejo Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Violencia	Creado en julio de 2017
Morelos	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Morelos	14 de agosto de 2013	Consejo Estatal para Prevenir la Discriminación	Artículo 17 de la Ley le asigna como entidad competente
Nayarit	Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Nayarit	<i>Periódico Oficial</i> del Estado de Nayarit. 10 de diciembre de 2005	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit	Artículo 21 de la Ley le asigna como entidad competente
Nuevo León	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Nuevo León	Decreto 261, 17 de mayo de 2017	Consejo Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Nuevo León	Aparentemente no creado, de acuerdo a noticia de mayo de 2017
Oaxaca	Ley para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Oaxaca	Decreto 2086, 12 de noviembre de 2013	Comisión para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Oaxaca, del Consejo Consultivo Ciudadano	Artículo 42 de la Ley le asigna como entidad competente
Puebla	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado Libre y Soberano de Puebla	21 de noviembre de 2013	Comité para Prevenir y Eliminar la Discriminación	Artículo 17 de la Ley le asigna como entidad competente
Querétaro	Ley para Prevenir y Eliminar toda forma de Discriminación en el Estado de Querétaro	30 de agosto de 2012	Consejo para Prevenir y Eliminar toda forma de Discriminación en el Estado de Querétaro	Instalado el 28 de febrero de 2018

Entidad Federativa	Normatividad		Programa o institución responsable	
	Nombre	Fuente legal y/o fecha	Nombre	Fuente legal
Quintana Roo	Ley para Prevenir, Atender y Eliminar la Discriminación en el Estado de Quintana Roo	<i>Periódico Oficial</i> . 17 de noviembre de 2015	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo	Artículo 20 de la Ley le asigna como entidad competente
San Luis Potosí	Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación para el Estado de San Luis Potosí	Decreto 853, 19 de septiembre de 2009	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Artículo 13 de la Ley le asigna como entidad competente
Sinaloa	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Sinaloa	Decreto 858. 3 de julio de 2013	Consejo Estatal Contra la Discriminación	Artículo 21 de la Ley le asigna como entidad competente
Sonora	Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de Sonora	24 de noviembre de 2014	Consejo Ciudadano contra la Discriminación	Instalado en abril de 2016
Tabasco	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Tabasco	Mayo de 2016	Consejo Estatal para Prevenir y Erradicar la Discriminación	Artículo 21 de la Ley le asigna como entidad competente
Tamaulipas	Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tamaulipas	Decreto 1146, 22 de noviembre de 2017	Comisión de Derechos Humanos del Estado	Artículo 19 de la Ley le asigna como entidad competente
Tlaxcala	Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tlaxcala	Decreto 210. Diciembre de 2013	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Artículo 19 de la Ley le asigna como entidad competente
Veracruz	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Veracruz	Ley 864, 31 de julio de 2013	Comisión Estatal de Derechos Humanos	Artículo 15 de la Ley le asigna como entidad competente
Yucatán	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Yucatán	Decreto 306. 6 de Julio de 2010	Poderes del Estado, Organismos Públicos Autónomos, Ayuntamientos y el Organismo	Artículo 19 de la Ley le asigna como entidad competente
Zacatecas	Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Zacatecas	Decreto 307. 30 julio de 2006	Consejo Estatal para Prevenir y Erradicar toda Forma de Discriminación	Noticia indica que existía desde 2006

FUENTE: elaboración propia.

Asimismo, según información extraída de CONAPRED y actualizada para 2017, 28 entidades de la República han tipificado 41 conductas relacionadas con la discriminación, y una entidad considera los aspectos relacionados con la discriminación como un elemento para la individualización de penas.

A continuación una desagregación de estas tipificaciones:

- ✓ 21 entidades tipifican el delito de “discriminación” (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas).

- ✓ Baja California tipifica el delito de “discriminación en perjuicio del libre ejercicio de la educación pública”, así como las lesiones por razones de odio o discriminación.
- ✓ Oaxaca tipifica el delito de “discriminación cultural” y el de “etnocidio” (Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas).
- ✓ En tres entidades se tipifica el delito “contra la dignidad de las personas” (Coahuila, Chiapas y Jalisco).
- ✓ En Puebla, la discriminación es una forma comisiva de los delitos en materia de esterilización.
- ✓ En Tlaxcala, la discriminación es causal de intimidación o coacción, como elemento del delito de tortura.
- ✓ En 21 entidades se considera la discriminación como agravante para servidoras(es) públicos en el ejercicio de sus funciones (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas).
- ✓ En Chihuahua, Durango y Tlaxcala se considera a la discriminación como “elemento del derecho a la reparación del daño de las comunidades indígenas”.
- ✓ En Chihuahua se restringen las bases prohibidas de discriminación como elementos a considerar en la individualización de penas”.
- ✓ En tres entidades se considera la discriminación como calificativa de los delitos de homicidio y el de lesiones (Aguascalientes, Baja California Sur, y Tamaulipas).
- ✓ En Campeche se contempla el delito de odio.
- ✓ En cinco entidades se contempla el odio como calificativa del delito de homicidio y lesiones (Coahuila, Distrito Federal, Nayarit, Puebla y San Luis Potosí).
- ✓ En dos entidades se contempla el delito de “homicidio por discriminación en razón de la preferencia sexual o identidad de género” (Colima y Michoacán).

Análisis de las políticas públicas a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

Las iniciativas existentes en materia de prevención de la discriminación por motivos religiosos en las escuelas se enmarcan, en su generalidad y de manera indirecta, dentro de los lineamientos e implementaciones relativas a políticas públicas sobre no discriminación y convivencia escolar armónica, como es el caso de la iniciativa, a nivel federal, del Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), a cargo de la Secretaría de Educación Pública, así como algunos lineamientos generales del Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación (PRONAIND) del CONAPRED, particularmente los relativos a la implementación de medidas para que niñas, niños y adolescentes accedan a la educación pública sin discriminación, y la de impulsar acciones contra la intolerancia cultural, regional y religiosa.

A su vez, en 2014 se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos a cargo de la Secretaría de Gobernación, dentro del cual una de las estrategias está orientada a *“transversalizar las perspectivas de derechos humanos, de género, de inclusión y no discriminación en la política educativa nacional”*.¹¹⁷

Además, se han identificado algunas acciones puntuales directamente relacionadas con el fenómeno concreto en estudio, llevadas a cabo por CONAPRED, tales como la “Primera Reunión del Grupo de Diversidad Religiosa” con el tema “Discriminación religiosa en el ámbito educativo”; la coordinación del Grupo “Religiones por la Inclusión y la no Discriminación”; el seguimiento del Grupo “Religiones por la no discriminación”. Asimismo, cabe mencionar que en la presentación de la “Encuesta Nacional sobre Creencias y Prácticas Religiosas en México” en junio de 2017, realizada por la Red de Investigadores del Fenómeno Religioso en México (RIFREM), el Consejo fungió como anfitrión.

Tales acciones darían cuenta de que el abordaje de la discriminación por diversos motivos, incluyendo los religiosos, se han posicionado en la agenda pública de las últimas administraciones, impulsando no sólo cambios normativos sino, sobre todo, las acciones de política pública tendientes a implementarlas en los diversos ámbitos en donde se podrían identificar manifestaciones de estas problemáticas, incluyendo los centros educativos.

Análisis de avances en la problemática actual de discriminación por motivos religiosos en niñas, niños y adolescentes: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública

La valoración de organizaciones religiosas como la Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová, respecto de los avances en la problemática a partir de la publicación de la Recomendación General en 2003, es altamente positiva, asegurando una repercusión gravitante del instrumento en el ámbito escolar.

Esto se encontraría refrendado en la drástica disminución de las quejas emitidas por la organización, tanto a nivel estatal como federal, y su posterior inexistencia luego de 2006. Cabe mencionar que, desde la Congregación, sus miembros plantean que asumieron una actitud sumamente activa para la difusión del Instrumento visitando, incluso, a algunos secretarios/as de educación, jefes/as de sector, inspectores/as de escuela, directores/as jurídicos, para compartirles el IP además de presentarles experiencias internacionales relativas a casos similares.

Los entrevistados señalan que les han indicado a sus feligreses que, en caso de que sus hijas o hijos sufran algún tipo de discriminación o nuevos problemas por estos motivos en las escuelas, deben acudir a los centros educativos y adjuntar la Recomendación, señalando sus conclusiones y medidas propuestas con el fin de revertir dichas prácticas discriminatorias.

¹¹⁷ Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1782/5/images/5_PNDH.pdf

Por otro lado, según la opinión de un especialista en temas religiosos, a partir de la dictación de la ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público de 1992, se logra un primer avance en materia de visibilización de los sectores religiosos no católicos, producto de la protección jurídica para su desarrollo público, aunque esto no significó lograr resolver los conflictos inherentes a los espacios educativos en las escuelas.

En este sentido, los avances respecto de la no discriminación en los centros educativos tendrían que ver con la campaña de movilización y defensa de derechos humanos de las organizaciones religiosas y de las propias organizaciones de derechos humanos. La situación previa a las recomendaciones emitidas por los organismos de derechos humanos era, efectivamente, muy difícil para las y los alumnos, por el hostigamiento existente en diversos establecimientos y la práctica de sanción y expulsión por no atenerse a rendir honores a los símbolos patrios. En este contexto, muchas niñas, niños y adolescentes Testigos de Jehová tuvieron que retirarse de sus escuelas producto del acoso vivido.

En la actualidad, afirma el especialista, es muy improbable que se generen acciones coercitivas en esta materia en las escuelas, producto del andamiaje jurídico y la existencia de mecanismos de protección para garantizar el acceso a la educación pública.

Entrevista a especialista	<i>“Tengo muchos testimonios de personas en el ámbito rural como en el urbano donde lo que dicen es: a nosotros nos discriminaban y muchos de ellos no pudieron seguir en la escuela porque sencillamente se volvía intolerable asistir con sus compañeros... yo diría que eso hoy en día ya no es una realidad, quedó en el pasado. Y si alguien, a un niño lo despiden, inmediatamente lo ven con la autoridad competente y entonces sí, la SEP ha dicho yo me apego a la ley”.</i>

Respecto de la presencia del Instrumento de Posicionamiento en medios de comunicación se puede mencionar que, de las cuatro referencias encontradas desde su aparición, tres corresponden al año 2003 y se enfocan en los ejes centrales que aborda la Recomendación General, y la cuarta, de 2005, hace referencia a los avances en la materia. El hecho de que no haya posteriores referencias encontradas puede ser un indicador parcial de que no se han desarrollado mayores conflictos en la problemática al interior de las escuelas.

Tabla 53. Instrumentos de Posicionamiento en Medios de Comunicación, 2003-2017

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Emite CNDH recomendación a gobernadores y a la SEP por discriminación	S/I	<i>Crónica.com</i>	18 de mayo de 2003	http://www.cronica.com.mx/notas/2003/65394.html	Replica el comunicado de la CNDH, resaltando: el “trato discriminatorio” y la recomendación de la CNDH a los funcionarios públicos de los Estados, especialmente a las escuelas
La CNDH y los testigos de Jehová	Carlos Martínez García	<i>La Jornada</i>	11 de junio de 2003	http://www.jornada.unam.mx/2003/06/11/023a1pol.php?printver=1&fly=	Resalta las ventajas de este grupo social, en cuanto a organización y preparación para defender sus derechos. Ejemplo es: “De los grupos religiosos minoritarios es el de los Testigos de Jehová el que mejor ha sabido preparar su defensa cuando los derechos de sus integrantes son vulnerados”
CNDH: ilegal, sancionar a niños que se niegan a hacer honores a la bandera	Víctor Ballinas	<i>La Jornada</i>	19 de mayo de 2003	http://www.jornada.unam.mx/2003/05/19/019n1pol.php?printver=1&fly	Síntesis de la Recomendación: incluye la problemática que la origina y las recomendaciones establecidas. Y se hace hincapié en las sanciones que vulneran los derechos humanos realizadas por los planteles educativos: “(...) expulsión del plantel educativo, negar la inscripción, reprobarlos en la materia de civismo, suspensión temporal y maltratos físicos y psicológicos”
Concilian religión y patriotismo	Liliana Alcántara	<i>El Universal</i>	16 de septiembre de 2005	http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/129570.html	“Han cesado castigos y expulsiones a niños Testigos de Jehová por no rendir honores a símbolos patrios en la escuela; pero el debate ante ellos continúa” El artículo plantea que 10 años antes (1995) los niños que profesaban la religión Testigo de Jehová eran sancionados en las escuelas por no rendir honores a los símbolos patrios, con castigos que iban desde la reprobación en Civismo hasta la expulsión. Pero señala que, para el 2005 esa práctica disminuyó en un 98 %, ya que según datos de la Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová, en 1993 hubo 3,768 casos de niños sancionados mientras que a septiembre de 2005 sólo tienen un reporte de 78 casos. Lo que quiere decir que ha habido una gran disminución en la sanciones y que los niños que profesan la religión pueden permanecer pasivos en ceremonias cívicas sin ser castigados. El artículo plantea además que si bien estos casos han disminuido aún existe una polémica que enfrenta diversas posturas sobre el tema en cuestión.

FUENTE: elaboración propia.

Respecto de las fuentes académicas, se encontraron dos referencias a la Recomendación General analizada: en un caso, como ejemplo para avanzar en la lucha contra la discriminación en otras áreas educativas, como la preescolar; mientras que en el otro, se menciona a este Instrumento como un hito importante dentro del desarrollo de la discusión jurídica en torno a la “libertad ideológica”.

Tabla 54. Instrumentos de Posicionamiento en Fuentes Académicas, 2003-2017

Título de la Publicación	Autor	Universidad o Lugar de Publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Respeto a la diversidad de los distintos grupos religiosos que confluyen en la escuela, a través de un eje transversal de valores: el caso particular de los Testigos de Jehová	Patricia Sánchez Rivera	Universidad Pedagógica Nacional [Tesis]	Septiembre de 2005	http://200.23.113.51/pdf/22115.pdf	Retoma la Recomendación para argumentar la necesidad de un proyecto que fomente el respeto de la diversidad religiosa en la educación preescolar
La libertad ideológica en México: hacia un adecuado tratamiento constitucional	Armando Alfonso Jiménez	IUS Revista Jurídica [UNLA]	Sin fecha	http://www.unla.mx/iusunla25/reflexion/La%20libertad%20ideologica%20en%20Mexico_reflexion.htm	Recuento jurídico de los testigos de Jehová para eliminar la discriminación por su creencia religiosa y luego argumentar la necesidad de contar con un estatuto constitucional de libertad ideológica

FUENTE: elaboración propia.

Respecto de la difusión de la Recomendación General en sitios oficiales y/o gubernamentales, cinco aparecen en el sitio electrónico de la CNDH, todas de 2003, y dos en el *Diario Oficial de la Federación*, una en 2003, donde se difunde íntegramente, y otra en el Índice anual del *Diario Oficial de la Federación* 2003, publicado en 2004.

Tabla 55. Instrumentos de Posicionamientos en Páginas Gubernamentales o fuentes oficiales, 2003-2017

Título de la Publicación	Lugar de la Publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Recomendación General 5/2003	CNDH	28 de febrero de 2003	http://www.cndh.org.mx/Derecho_Proteccion_Salud	Sólo menciona la Recomendación
Recomendación General 5/2003	CNDH	14 de mayo de 2003	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_005.pdf	Difusión de la Recomendación. El link lleva al informe directamente
DOF: 30/05/2003 Recomendación general número 5/2003 sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos.	<i>Diario Oficial de la Federación</i>	30 de mayo de 2003	http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4921196&fecha=30/05/2003&print=true	Difusión de la Recomendación

Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos	Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	30 de mayo de 2003	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetas/154.pdf	Difusión de la Recomendación
Acuerdos emitidos por el consejo consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durante 2003	Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Junio de 2003	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Gacetas/155.pdf	Enlista la Recomendación
Acuerdos del consejo consultivo de 2003	CNDH	29 de agosto de 2003	http://www.cndh.org.mx/CC2003	Enlistada como Recomendación hecha por el Consejo Consultivo en la sesión ordinaria número 175, celebrada el 13 de mayo de 2003
DOF: 16/02/2004 Índice anual del <i>Diario Oficial de la Federación</i> 2003 (Continúa de la Segunda Sección)	<i>Diario Oficial de la Federación</i>	16 de febrero de 2004		Enlista la Recomendación

FUENTE: elaboración propia.

En síntesis, se puede señalar que la Recomendación General, ha sido citada o difundida en las siguientes fuentes:

Medios de comunicación 	Núm. 4	Fuentes académicas 	Núm. 2	Sitios gubernamentales u oficiales 	Núm. 5	Sitios sociedad civil 	Núm. 0

2) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 8/2004 SOBRE EL CASO DE LA DISCRIMINACIÓN EN LAS ESCUELAS A [PERSONAS] MENORES DE EDAD PORTADORES[AS] DE VIH O QUE PADECEN SIDA

Análisis cuantitativo de la problemática actual de discriminación por motivos salud en niñas, niños y adolescentes

En primera instancia, cabe señalar la dificultad de cuantificar el problema analizado por esta Recomendación General, debido a la inexistencia de registros que recojan y concentren información al respecto, tanto por parte de los centros educativos como por otras fuentes de información que contribuyan al diagnóstico.

Sin embargo, es posible encontrar, por un lado, información respecto de la discriminación como fenómeno general (sin especificidad a ámbitos particulares de expresión) y, por otro lado,

estimaciones poblacionales de personas con VIH/Sida, sin necesariamente referirse a temas de discriminación.

Al remitirse a la medición general sobre cuestiones de discriminación, como la Encuesta Nacional de Discriminación (ENADIS) en sus versiones 2005 y 2010, así como la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México (EDIS) de 2013 y 2017, se constata que la información existente sobre discriminación a personas que padecen VIH/Sida es escasa y de tipo general. En consecuencia, dichos datos son insuficientes para establecer un diagnóstico contundente que permita observar cambios fehacientes en el fenómeno, más allá de una percepción y valoración general que la ciudadanía tiene acerca de este grupo poblacional.

Otro elemento importante a considerar, que dificulta la visualización y ponderación del problema, es el hecho de que los prejuicios existentes y la discriminación social producto de la desinformación sobre el tema, inciden en que, muchas veces, personas que padecen VIH/Sida mantengan una posición de cierto “anonimato” sobre su enfermedad y sobre la vulneración de derechos que enfrentan. Ello se traduce en que se presentan múltiples situaciones de discriminación que, no obstante, no logran ser canalizadas a instancias de protección de derechos.

Como plantea la propia Recomendación General, es posible constatar que las quejas que han sido presentadas a organismos de derechos humanos no necesariamente son un indicador claro de la presencia, aumento o disminución del fenómeno, toda vez que existen muchas denuncias que no se llevan a cabo por el temor a la estigmatización, discriminación y exclusión de las víctimas.

Por estas dos razones (escasa información sistemática y subvaloración del fenómeno por bajo nivel de denuncias) resulta difícil, mas allá de los aspectos institucionales, programáticos y de las acciones desde la sociedad civil que puedan ser registrados, contar con información que contribuya a establecer tendencias sobre el fenómeno de la discriminación en los centros educativos.

Respecto de la información disponible, puede mencionarse que, en 2010, según la ENADIS, 36 % de la población manifestó rechazo hacia personas que padecen VIH/Sida, posicionando a este grupo poblacional en tercer lugar dentro de una lista de diez, luego de personas lesbianas y homosexuales, quienes presentan el mayor nivel de rechazo con 44 % y 43 % respectivamente (CONAPRED 2010).

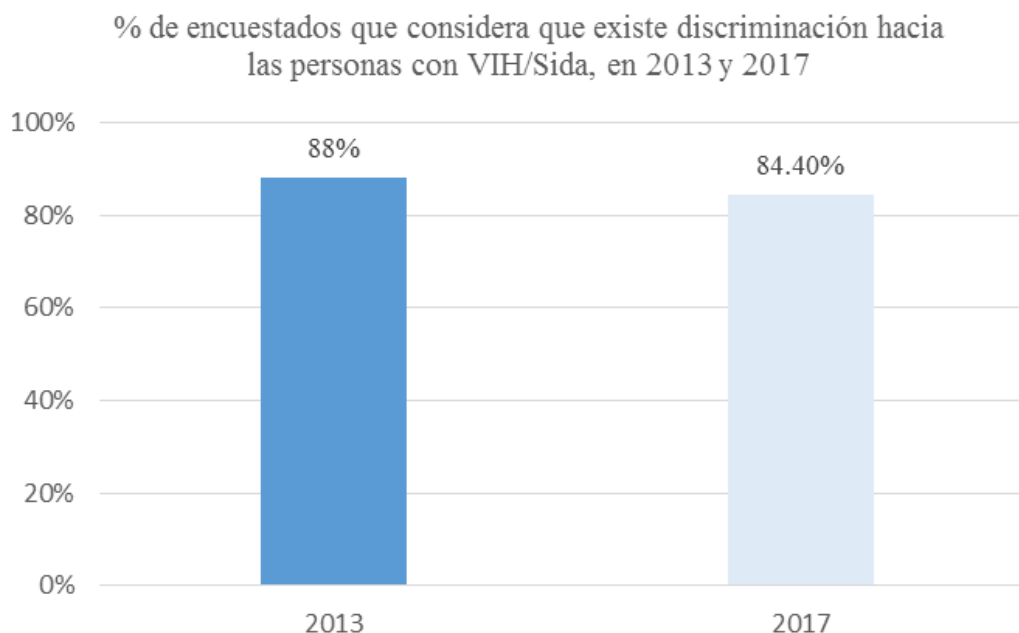
Para la Ciudad de México, la Encuesta sobre Discriminación (EDIS) de 2013 indica que 88 % de la población reconoce la existencia de discriminación hacia las personas con VIH/Sida. A su vez, dicho grupo se presenta como el séptimo más discriminado en la ciudad. Sobre la pregunta acerca del nivel (o intensidad) de discriminación, a saber: “¿Qué tanto diría que se les discrimina *actualmente en el Distrito Federal?*”, las personas con VIH fueron visibilizadas como las más discriminadas, con 67 % que manifiesta la alternativa “mucho”. Las cinco principales formas de

discriminación reconocidas por la población son: el temor al contagio, el no permitir su acercamiento, la negación del servicio médico, la negación de trabajo y el desprecio (COPRED 2013).

Por su parte, los resultados de la EDIS 2017 arrojan que las personas con VIH/SIDA son considerada por 84.7 % de las personas como un grupo discriminado dentro de la ciudad, y se ubican en el octavo lugar entre los grupos más discriminados. Sobre la intensidad de la discriminación, se les considera el cuarto grupo discriminado, con 53 % de respuestas afirmativas. Finalmente, las cinco principales formas de discriminación reconocidas para este grupo son: el temor al contagio, el no permitir su acercamiento, la ausencia de información, el reconocimiento como enfermos y el desprecio (COPRED 2017).

A partir de la información proporcionada por esta encuesta, puede sugerirse que, entre 2013 y 2017 se observa una leve disminución de las orientaciones discriminatorias hacia personas que padecen VIH/SIDA en Ciudad de México, como se visualiza en la gráfica.

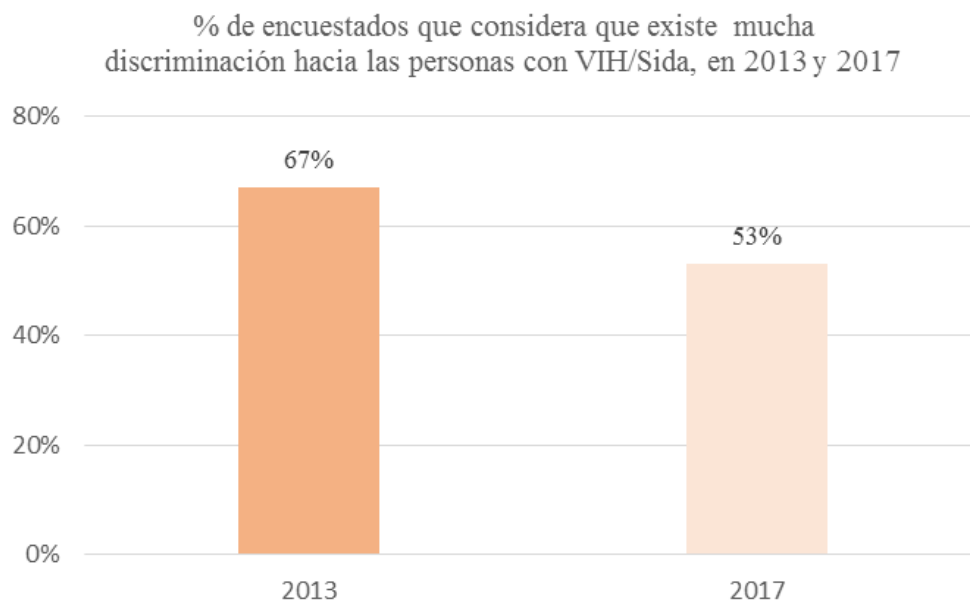
Gráfica 28. Discriminación hacia personas con vih/sida



FUENTE: Elaboración propia en base a COPRED 2013 y 2017.

Si se compara la información respecto de los dos períodos, el cambio significativo que se observa es que este grupo poblacional pasó de ser el octavo grupo más discriminado en 2013 al séptimo en 2017. En lo que refiere a la intensidad de la discriminación, si bien se identifica en estos años una disminución entre quienes creen que este grupo de personas es muy discriminado, dicha percepción sigue siendo muy alta por parte de la población capitalina.

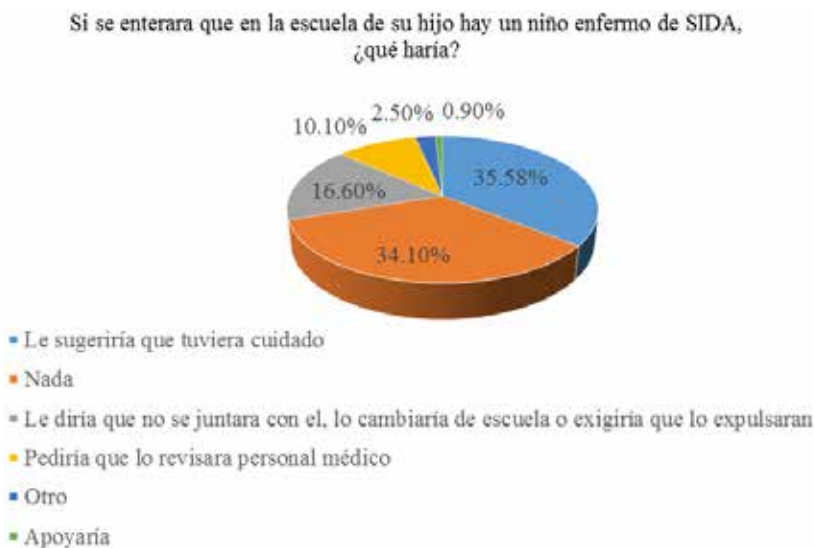
Gráfica 29. Percepción sobre discriminación a personas que tienen vih/sida



FUENTE: Elaboración propia en base a COPRED 2013 y 2017.

Respecto de la discriminación en centros escolares, la ENADIS 2005 da cuenta de la existencia de orientaciones discriminatorias por parte de apoderadas y apoderados quienes, frente a la pregunta sobre qué acción tomarían de saber de la existencia de estudiantes con VIH/Sida en las escuelas de sus hijos o hijas, 35.8 % le dirían a su hijo que tuviera cuidado, 10.1 % pediría que lo revisara personal médico, 16,6 % cambiaría de escuela a su hija o hijo o exigiría la expulsión, mientras que 34.1 % no tomaría acciones al respecto (CONAPRED 2005).

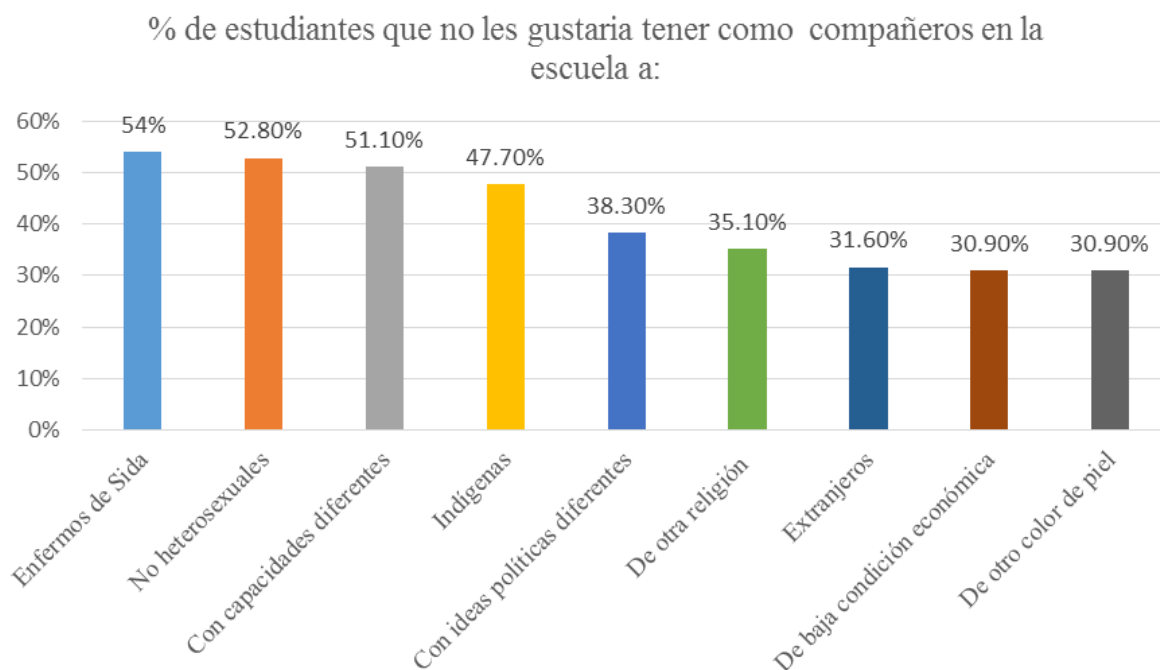
Gráfica 30. acciones que tomaría si su hija o hijo conviviera en la escuela con estudiantes que tienen vih/sida



FUENTE: Elaboración propia a partir de CONAPRED 2005.

De acuerdo a la Primera Encuesta Nacional sobre Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de Educación Media Superior realizada por la Secretaría de Educación Pública, en 2009, frente a la pregunta sobre a quienes no les gustaría tener como compañero en la escuela, 54 % de estudiantes señaló a personas que padecen VIH/Sida, lo que posiciona a este grupo como el que suscita mayor rechazo entre nueve grupos vulnerables a la exclusión, seguidos por no heterosexuales, personas con capacidades diferentes, y en cuarto lugar por personas indígenas.

Gráfica 31. Estudiantes que no quisieran tener como compañeros o compañeras a diversos grupos poblacionales



FUENTE: SEP, 2009.

Estos datos demuestran, de manera global, la presencia, aún en la actualidad, de altos niveles de discriminación hacia la población portadora de VIH/Sida, especialmente entre niñas, niños y adolescentes en centros educativos. Ello da cuenta de la necesidad de seguir abordando estas temáticas, desde políticas públicas informativas y educativas sobre dicha enfermedad y las formas de contagio, así como de los derechos de estas niñas, niños y adolescentes, para impedir que sean estigmatizadas y discriminadas. De hecho, parecería que, a más de catorce años de publicación de esta Recomendación General, la problemática continua presente en los diversos centros educativos del país, al menos, en términos de las percepciones de los alumnos y alumnas.

Cita de Organización Social que trabaja con la temática	<i>“El estigma relacionado con las enfermedades se puede reducir mediante la educación. Un hallazgo uniforme de los estudios es que las personas mal informadas o desinformadas acerca de la transmisión del VIH tienen probabilidades mucho más altas de tener actitudes discriminatorias que las que están bien informadas. En otras palabras, las personas que están conscientes de que el contagio por contacto social es imposible suelen tener menos actitudes negativas hacia las personas con VIH/SIDA”</i> <i>“El estigma (discriminación) puede ser reducido a través de una variedad de estrategias de intervención que incluyen la información, el consejo, la adquisición de habilidades y el contacto con personas afectadas. Hay que trabajar tanto con la población general (estigma confirmado y discriminación) como con las personas que viven con VIH (estigma percibido)”</i> Disponible en: http://asociaciont4.com/work/prueba/

Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual de discriminación por motivos religiosos en niñas, niños y adolescente

Respecto de los avances institucionales identificados, tanto en materia normativa como de políticas públicas para prevenir y atender el problema de las discriminación que viven las niñas, niños y adolescentes afectados por VIH/Sida en los centros educativos, pueden enumerarse escasos esfuerzos generales desarrollados, con muchos pendientes y aspectos que deben atenderse para poder dar solución a la discriminación, y, de ese modo, garantizar los derechos de esta población.

Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

Como ya se indicó, la normativa legal sobre discriminación más importante es la creación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) en 2003, cuya última reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) en marzo de 2014. Tal reforma representa un avance en torno a la armonización con los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México, y a la implementación de la reforma constitucional, en esta materia, de junio del 2011. Dicha normativa es la que dio paso, en 2003, a la creación de CONAPRED, institución desde la cual se construye el andamiaje institucional y programático para abordar el problema en distintos niveles de ejecución. Esta normativa incentivó, a su vez, la creación de leyes locales en los 32 estados para abordar la temática de la discriminación con distintos niveles de desarrollo programático.

Tabla 56. Reformas a la LFPED

Reforma a la LFPED
Aspectos sustantivos
– Se establece la obligación de los tres poderes públicos federales de diseñar e implementar medidas de igualación, de nivelación, acciones afirmativas a favor de grupos en situación de discriminación. – Se adiciona un glosario de términos de uso frecuente en el texto de la Ley. – Se reforma la cláusula antidiscriminatoria estableciendo expresamente la prohibición de discriminar. – Se sustituyen las medidas contempladas en la ley vigente del Capítulo III con el propósito de establecer medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas. – Se establece explícitamente que el Programa Nacional para la Igualdad y No la Discriminación es de carácter de especial y le otorga la naturaleza de un mecanismo de articulación de labor en los poderes públicos.
En materia de facultades
– Se otorgan facultades para impulsar mecanismos de seguimiento a las recomendaciones emitidas por organismos internacionales. – Se otorgan facultades para revisar las acciones de los sujetos obligados por la LFPED en relación a las medidas de nivelación, de inclusión y de acciones afirmativas y; – Se unifica el procedimiento de queja y reclamación en uno solo y así permitir mayor capacidad de incidencia en relación a los procedimientos seguidos contra particulares.
En materia de organización
– Se incorpora a SEDESOL, al INMUJERES y al INM a la Junta de Gobierno de CONAPRED. – Se precisan los requisitos para ser titular de la Presidencia de este Consejo. – Se amplía el periodo de tres a cuatro años para quién ocupe este cargo

FUENTE: CONAPRED (2014).

Además de esta Ley, no se observa la presencia de otras iniciativas normativas, a nivel federal, que otorguen un marco jurídico específico al problema de la discriminación en personas con VIH/Sida, aunque sí diversos programas y protocolos que asumen este tema tanto a nivel de iniciativas específicas, como el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIID), así como de las secretarías federales que, como la Secretaría de Educación Pública (SEP) o la Secretaría de Salud, han sido actores claves para dirigir las acciones que hasta el momento se han implementado.

En este escenario, cabe destacar que en la Ciudad de México se presentan avances sobre la materia, con la publicación, en 2012, de la Ley para la Prevención y Atención Integral del VIH/ Sida del Distrito Federal que, si bien se encuentra principalmente orientada a desarrollar estrategias preventivas y de atención a la población aludida, dentro de sus objetivos define la generación de mecanismos que contribuyan a la integración social de las personas afectadas por el VIH/SIDA y otras infecciones de transmisión sexual, donde se abordan acciones contra la discriminación.¹¹⁸

Otra normativa dirigida a la protección de niñas, niños y adolescentes, aunque en términos generales, es la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, decretada en 2014,

¹¹⁸ Ley para la Prevención y Atención Integral del VIH/Sida del Distrito Federal (2012) Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-LL14.pdf>

la cual, además de reconocer a esta población como titulares de derechos, establece las bases para que se garantice el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos. A su vez, esta normativa define los principios rectores y criterios para orientar la política nacional en la materia, y las bases de coordinación y funcionamientos de los diversos órdenes de gobierno y poderes de la Unión, entre otros aspectos (DOF 2014).¹¹⁹

Esta ley federal ha sentado las bases para que, desde las entidades federativas, se hayan presentado nuevas leyes en la materia, o hayan reformado las anteriores, para estar alineadas a los aspectos incluidos en esta normatividad. A continuación, se presentan los marcos legales por estados y las fechas en las que fueron promulgados, lo que permite reconocer el ajuste y transformaciones llevados a cabo por la gran mayoría de entidades del país.

Tabla 57. Normatividad en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes por entidad federativa

Normatividad en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes por entidad federativa		
Entidad Federativa	Nombre	Fecha
Aguascalientes	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Aguascalientes	3 de junio de 2015
Baja California	Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California	Última reforma P.O. No. 43, Secc. II, 04-octubre-2013
Baja California Sur	Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California Sur	17 de abril de 2015
Campeche	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Campeche	2 de junio de 2015
Chiapas	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chiapas	17 de junio de 2015
Chihuahua	Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Chihuahua	Última Reforma POE 2017.02.22/No.15)
Ciudad de México	Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México	12 de noviembre de 2015
Coahuila	Ley del Sistema Estatal para la garantía de los derechos humanos de niños, niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza	18 de marzo de 2014
Colima	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima	18 abril 2015
Durango	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Durango	12 marzo de 2015
Guanajuato	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato	11 de noviembre de 2015
Guerrero	Ley Número 812 para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero	9 de octubre de 2015
Hidalgo	Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Hidalgo	20 de abril de 2015
Jalisco	Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Jalisco	3 de septiembre de 2015

¹¹⁹ Para mayores detalles ver: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374143&fecha=04/12/2014

Normatividad en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes por entidad federativa		
Entidad Federativa	Nombre	Fecha
Estado de México	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México	27 de abril de 2015
Michoacán	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán	2 de junio de 2015
Morelos	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Morelos	abril de 2017
Nayarit	Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Nayarit	8 de julio de 2015
Nuevo León	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Nuevo León	27 de noviembre de 2015
Oaxaca	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Oaxaca	16 de diciembre de 2015
Puebla	Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla	3 de junio de 2015
Querétaro	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro	22 de junio de 2015
Quintana Roo	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo	30 de abril de 2015
San Luis Potosí	Ley sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de San Luis Potosí	Noviembre de 2017 se aprobó expedir una nueva Ley
Sinaloa	Ley de Los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sinaloa	14 de octubre de 2015
Sonora	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora	26 de junio de 2017
Tabasco	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tabasco	23 de diciembre de 2015
Tamaulipas	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tamaulipas	24 de junio de 2015
Tlaxcala	Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tlaxcala	Junio 18 del 2015
Veracruz	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz	3 de julio de 2015
Yucatán	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Yucatán	Junio de 2015
Zacatecas	Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas	1 de Julio de 2015

FUENTE: elaboración propia.

Estas últimas normativas representan un gran avance en la materia puesto que incorporan elementos de tratados internacionales y del enfoque de derechos, resaltando el interés superior de la niñez y el enfoque de género, elementos que eran grandes pendientes en las normativas que se dirigían al tratamiento de estas poblaciones. Como se ve en la tabla que precede, muchas de estas reformas o promulgación de nuevas leyes son recientes (entre 2015 y 2017

principalmente) por lo que, sin duda, existen muchas ausencias y limitaciones en su puesta en marcha. Sin embargo, se considera que serán un real aporte en los que respecta a la protección de las niñas, niños y adolescentes portadores de VIH.

Análisis de las políticas públicas a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

En lo que respecta a las acciones de política pública, desarrolladas en los últimos años, se puede constatar que son más limitadas que las normativas. Así, además de la atención médica del sistema de salud, dirigida a la población que se encuentra con VIH/Sida, y las iniciativas orientadas a la prevención de dicha enfermedad a partir de campañas informativas, son escasas las acciones para combatir la ignorancia y estigmatización que sufren las personas que viven con VIH/Sida, con base en la promoción de una cultura de derechos humanos.

A cargo de las acciones de prevención y tratamiento del problema se encuentra CENSIDA, dependiente de la Secretaría de Salud, instancia rectora y de coordinación de la respuesta nacional al VIH e ITS, con base en evidencia científica y en apego a la normatividad, con respeto a los derechos humanos, la diversidad y la perspectiva de género. Entre sus principales acciones, destacan: el “Programa de acceso universal al tratamiento antirretroviral”, promoción y supervisión de los Servicios de Atención Integral Hospitalarios (SAIH) y de los Centros Ambulatorios para la Prevención y Atención en SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual (CAPASITS). A su vez, ha promovido el desarrollo de campañas informativas a nivel nacional como el Sistema de Registro y Seguimiento de Quejas, en donde se interponen aquellas quejas de personas con VIH que reclaman por la tardía entrega de medicamentos.

Por otro lado, CONAPRED, dadas sus facultades y objetivos de funcionamiento, es la instancia que ha efectuado mayor cantidad de acciones dirigidas a afrontar el tema de la discriminación, por diversos motivos, entre los que se encuentra ser portador(a) de VIH/Sida. Destaca como una de las principales acciones en esta materia, la promulgación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIND) 2014 -2018.

El PRONAIND es el documento eje de política pública formal, rector y garante de la igualdad de trato y el derecho a la no discriminación que incluye, entre sus ejes, la atención de aquellos aspectos débiles y carentes, identificados tanto en la legislación como en la política nacional, que requieren ser atendidos para aportar a la disminución de las prácticas discriminatorias.¹²⁰ Entre sus objetivos, se destaca (CONAPRED 2014): 1) el fortalecimiento en el quehacer público de la no discriminación; 2) promover desde la administración pública federal la protección de la sociedad ante actos discriminatorios, 3) acortar la brecha en el disfrute de los derechos de las personas discriminadas, 4) favorecer la armonización del orden jurídico nacional con los estándares en materia de igualdad y no discriminación, 5) incrementar el conocimiento de la

¹²⁰ El Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 se encuentra disponible en: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Pronaind%202014-2018_WEB_ACCSS.pdf

situación de discriminación en el país, y 6) promover los cambios culturales en favor de la igualdad, diversidad, inclusión y no discriminación.

Entre algunos de los avances que CONAPRED ha desarrollado en cuanto al cumplimiento de lo comprometido en dicho programa, se pueden mencionar a:

- ✓ Elaboración de los Lineamientos que Regulan la Aplicación de las Medidas Administrativas y de Reparación del Daño en Casos de Discriminación.
- ✓ Realización del Curso Internacional de Alta Formación, enfocado a la presentación y análisis del PRONAIIND 2014-2018, que contó con más de 300 servidoras y servidores públicos provenientes de entidades de la administración pública, entidades federativas y municipios.
- ✓ Distribución a los municipios del país de una base de datos interactiva denominada “Indicadores Municipales sobre Derechos de la Infancia: Construyendo metas de gobierno” con la finalidad de que todos los municipios tengan y utilicen esta información aunque no tuvieran conectividad al internet.
- ✓ Realización del libro resultado del seminario realizado en 2013 con la Rindis, denominado “Hacia una razón antidiscriminatoria: estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato”. Su contenido abarca, desde una perspectiva multidisciplinaria, diversos acercamientos a los conceptos y a la teoría antidiscriminatoria, la perspectiva de igualdad de género, identidades, derechos, y un marco social de la discriminación.
- ✓ Realización del programa educativo a distancia, Conéctate, a través del cual se ha logrado ampliar los servicios educativos en materia del derecho a la igualdad y no discriminación. Dicha plataforma cuenta con más de 15 cursos cuyo objetivo es informar y sensibilizar al personal de la Administración Pública Federal, estatal, municipal, así como integrantes de la sociedad civil y población en general sobre el derecho a la igualdad y su relevancia en la conformación de sociedades democráticas.
- ✓ Elaboración y difusión de “Recomendaciones para incluir la perspectiva de igualdad y no discriminación en materiales educativos del Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE)”, cuyo objetivo principal es contribuir a que el CONAFE incorpore dicha perspectiva en sus publicaciones educativas y que esto impacte positivamente a la población atendida.
- ✓ El área educativa desarrolló una aplicación con la finalidad de difundir y aprovechar al máximo los cuentos Kipatla. Se trata una aplicación educativa que permite a niños y niñas de primaria, docentes, padres y madres de familia conocer los cuentos de la primera colección, conformados por 12 historias y a partir de éstas, reflexionar en torno a la igualdad y la no discriminación.

En síntesis, si bien estas actividades no van dirigidas específicamente a la discriminación por VIH/sida, se busca inculcar tanto en las entidades gubernamentales como a la sociedad civil y la ciudadanía, los principios de la igualdad, el respeto a la diferencia, la tolerancia e inclusión, así

como la importancia de promover la igualdad y no discriminación para garantizar los derechos humanos de todas las personas. Pese a que estas acciones se consideran un avance, es urgente seguir desarrollando estrategias para poder resolver las situaciones de discriminación vividas por los diferentes grupos que viven mayormente este tipo de prácticas, entre los que se encuentra la población que padece VIH/Sida.

Otras instancias de la Administración Pública Federal que también han aportado al tema de la no discriminación, son el desarrollo por parte la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) de la SEP, de campañas de sensibilización y concientización de la necesidad del respeto de las personas con VIH/Sida en los centros educativos, dirigidas tanto al personal docente como a alumnos y alumnas. Dicha acción repercutiría enormemente en el problema particular analizado en el Instrumento. Sin embargo, acciones como éstas parecen ser muy escasas y se requeriría un trabajo más profundo para propiciar, realmente, el cambio cultural y educativo que lleve a que las personas no cometan actos discriminatorios.

Por otro lado, también es posible identificar iniciativas puntuales en algunas entidades federativas, tales como Campeche, Hidalgo, Nuevo León, Jalisco, Puebla, Zacatecas y Ciudad de México. Entre las principales actividades, se mencionan: campañas informativas, cursos o talleres en los centros educativos, acciones de prevención del contagio. Aunque todas ellas, si bien constituyen un avance y comienzan a posicionar el abordaje del problema en la agenda pública, también son aún acotadas, y sus resultados se consideran limitados, al no incidir directamente en la disminución efectiva del problema de la discriminación que vivencian las y los afectados por este padecimiento de salud.

Análisis de avances en la problemática actual de discriminación por motivos de salud en niñas, niños y adolescentes: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública

EL VIH, en sus orígenes, se asoció con las desigualdades sociales que existían en ese momento y se relacionó con grupos minoritarios, tales como la población LGBTTTI o con consumidores de drogas. Tal situación incrementó los comportamientos discriminatorios hacia esos colectivos ya marginados previamente, al asociarlos con VIH pero, también, generó un visión de exclusión y rechazo para quienes eran portadores de la enfermedad.

Ante esta situación, el miedo y la ignorancia han provocado la estigmatización y la discriminación de las personas que viven con VIH. Así, por ejemplo, muchas personas han perdido sus trabajos o se les ha negado el acceso a los mismos, igualmente ocurre con los seguros o el acceso a la salud, se les ha expulsado de sus familias, han visto sus redes sociales debilitadas o, como es el caso de este Instrumento, se les expulsa o niega el ingreso a algún establecimiento educativo, dada la ignorancia de la comunidad escolar, principalmente, de directivos y madres y padres de familias que se oponen a vincular a sus hijas o hijos con niñas, niños o adolescentes afectados por el padecimiento.

El problema de la discriminación no sólo tiene consecuencias en la exclusión y marginación de los afectados, sino que también impide la garantía de otros derechos pues, quienes viven con dicho padecimiento, en ocasiones prefieren no acceder a los servicios de salud y otros requerimientos, para no salir del anonimato y evitar que se generen dichas prácticas discriminatorias.

Cita de especialista ONUSIDA	<i>“El estigma y la discriminación constituyen una afrenta a los derechos humanos y ponen en peligro las vidas de las personas que viven con el VIH y de los principales grupos poblacionales en riesgo de contraerlo”.</i> <i>“Cuando las personas que viven con el VIH o en riesgo de contraerlo sufren discriminación en un entorno sanitario, deciden ocultarse. Esto repercute gravemente en nuestra capacidad para hacer llegar a la población servicios de diagnóstico, tratamiento y prevención del VIH”.</i> Disponible en Comunicado de Prensa de ONUSIDA: http://www.unaids.org/sites/default/files/20171002_PR_Discrimination_Report_es.pdf

Aun cuando se han desplegado diversas iniciativas federales y estatales en materia de atención, información y prevención de VIH/SIDA, dirigidas tanto a servidoras y servidores públicos, como a la población en general, los niveles de discriminación percibidos desde la opinión de la ciudadanía, y la existencia de prácticas excluyentes en organismos públicos dan cuenta que el problema sigue estando presente en la realidad mexicana.

Cita de especialista	<i>A modo de ejemplo de la discriminación vivida por la población portadora de VIH/Sida: “ (...) un porcentaje bastante elevado de quejas —de pacientes con VIH/SIDA—, aproximadamente un 80 %, se han presentado contra el IMSS ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y muchas de ellas, prácticamente el 50 %, versan sobre omisión del suministro de medicamentos (antirretrovirales) y negación de tratamiento médico, como hechos discriminatorios de dicho organismo, y como contrapartida han existido significativos fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de dicho organismo por no suministrar los medicamentos requeridos en el tratamiento” (Cuevas 2013).</i>

Las propias organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la defensa de los derechos de las personas que viven con VIH, han sido claves en el desarrollo de iniciativas públicas. Ellas mismas han impulsado varias acciones de información y capacitación para formarse respecto del padecimiento, sus formas de prevención y las acciones necesarias a realizar para tener tratamientos adecuados.

En este escenario, dichas organizaciones fueron parte fundamental en la demanda que se manifiesta en la Recomendación General, en la medida en que acudieron a la CNDH para dar cuenta del problema vivido por niñas y niños que habían sido víctimas del problema de discriminación en las escuelas. Tal como lo indican, se ha tenido que llegar al punto de demandar al Estado para conseguir ciertos apoyos y reconocimientos de sus derechos y evitar estos actos discriminatorios.

Entre las principales acciones desarrolladas en el último tiempo destaca la Campaña del Condomovil, vehículo que recorre el país, realizando pruebas de detección de VIH, repartiendo condones e informando sobre cómo prevenir infecciones de transmisión sexual. A su vez, en las jornadas que realiza esta campaña se da cuenta de los retos más importantes para reducir el estigma y la discriminación hacia las personas que viven con VIH/Sida. Así, las organizaciones señalan que todas las acciones son necesarias para prevenir la enfermedad, la cual ha crecido en el país, llegando a posicionarse como el quinto país de América Latina con más infectados por el virus, como también generar prácticas de información de la enfermedad, los derechos de las y los afectados y las prácticas discriminatorias que ellos viven, para concientizar a la población respecto de la reducción de estas situaciones.

Notas de prensa	<i>“En los últimos cuatro años, los casos nuevos de VIH han aumentado entre seis y 14 por ciento, informó Steven Díaz, subdirector de Prevención e Información de Programa de Sida de la Ciudad de México. Tan sólo en 2015 fueron detectados tres mil 400 nuevos casos del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH)”.</i> <i>Disponible en: https://aristeguinioticias.com/1506/mexico/aumentan-casos-de-vih-en-cdmx/</i>

Cita de especialista	<i>“En lo que se refiere a la atención, la cobertura universal ofrecida se enfrenta al reto de reconocer que atención es mucho más que solamente provisión de medicamentos antirretrovirales. De esta forma, el reto central del sistema, una vez alcanzada la cobertura universal, es ofrecer atención de calidad, con un monitoreo adecuado y promoción de la adhesión, y de esta forma proveer de un tratamiento efectivo (...). A pesar de los esfuerzos llevados a cabo, aún falta mucho por hacer y mantener, especialmente el no dejar que la conversión de ideas a logros sea lenta y desorganizada, hace falta mantenerla activa con el esfuerzo de cada día”.</i> <i>Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-83762004000200015</i>

Los resultados de la búsqueda de la Recomendación General en los medios de comunicación, permitió reconocer que existe una limitada difusión del documento. Tal conclusión emerge a partir de que sólo fue posible encontrar cuatro notas de prensa que referían al mismo.

De las publicaciones encontradas, tres fueron efectuadas en las fechas cercanas a la divulgación de la Recomendación General (septiembre -octubre de 2014), precisamente para difundir el Informe; y una, dos meses después, en el marco del Día Mundial del SIDA, donde se hace referencia a los diversos problemas que enfrentan las personas que viven con VIH, poniendo como ejemplo el problema analizado en *la Recomendación*.

Tabla 58. Instrumento de Posicionamiento en los Medios de Comunicación

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Reclama la CNDH evitar expulsión de niños con sida.	S/I	<i>La Jornada</i>	20 de septiembre de 2004.	http://www.jornada.unam.mx/2004/09/20/016n1pol.php?printver=1&fly=	Difusión de la Recomendación, resaltando su propósito.
CNDH publica recomendación general sobre discriminación de alumnos con Sida.	S/I	cronica.com	1 de octubre de 2004.	http://www.cronica.com.mx/notas/2004/146536.html	Síntesis de la Recomendación.
Reiterada exclusión en escuelas de menores contagiados con VIH.	Víctor Ballinas	<i>La Jornada</i>	5 de octubre de 2004.	http://www.jornada.unam.mx/2004/10/05/044n1soc.php?printver=1&fly=	Informan sobre la Recomendación y uno de los casos que dio lugar a su formulación por la CNDH.
El estigma social que padecen las personas portadoras del VIH-SIDA es de alguna manera tan grave como el mismo padecimiento.	S/I	codigof.mx	6 de diciembre de 2016.	http://codigof.mx/estigma-social-padecen-las-personas-portadoras-del-vih-sida-alguna-manera-grave-mismo-padecimiento/	Utilizada como ejemplo del estigma que sufren las personas. Redactada en el Día Mundial de la lucha contra el SIDA.

FUENTE: elaboración propia

La presencia de la Recomendación General en fuentes académicas, se encontró cuatro veces. En dos aparecía citado en artículos que analizan el problema de VIH en general, y en uno donde se refiere a la situación de niñas, niños y adolescentes en México. El cuarto artículo menciona a la Recomendación como una de las acciones más importantes de carácter federal que se han establecido como respuesta al VIH. El último documento es un libro compilatorio que reúne todas las recomendaciones realizadas por la CNDH en torno a al VIH/SIDA en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Tabla 59. Instrumentos de Posicionamiento en Fuentes Académicas

Título de la publicación	Autor	Lugar de publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Informe Alternativo al Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, es una producción de la Red por los Derechos de la Infancia en México.	Fundación para la Protección de la Niñez.	Fundación para la Protección de la Niñez.	septiembre de 2005	http://www.derechosinfancia.org.mx/Documentos/reporte-alternativo-mexico.pdf	Referencia bibliográfica en el capítulo “Salud ambiental infantil” en el que se da un panorama de la situación en México.
La agencia de personas con VIH (PV) que viven en zonas empobrecidas de Chiapas, México.	Francisco Chong-Villarreal y Teresa Margarita Torres-López.	Actualidades Psicológicas [Revista]	2007	https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/actualidades/article/view/28013	Referencia bibliográfica del artículo académico.

Título de la publicación	Autor	Lugar de publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Neoliberalismo, instituciones de salud pública en México y respuesta al VIH en Puebla.	Adriana Celis Bandala.	Intersticios sociales [Revista]	septiembre de 2016	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642016000200010	Enlistada en el artículo como: “Entre los programas y acciones más importantes de carácter federal que se han establecido como respuesta al VIH”.
Recomendaciones de la CNDH relacionadas con el VIH y el sida (Ricardo Hernández Forcada/ Compilador)	UNAM	octubre de 2015	https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4839/1.pdf	Difusión de la Recomendación en libro compilatorio.	

FUENTE: elaboración propia

En relación a otros espacios de difusión, como las páginas de gobierno o de órganos de la Administración Pública Federal, no se encontró evidencia de su publicación y sólo fue posible identificarlo en la página de la CNDH en cuatro ocasiones: en la divulgación del propio documento, su referencia en la Gaceta y en un documento que realiza un análisis de las Recomendaciones Generales emitidas por esta organismo.

Tabla 60. Instrumentos de Posicionamientos en Páginas Gubernamentales o fuentes oficiales

Título de la publicación	Lugar de publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Recomendación General No. 8/2004	CNDH	17 de septiembre de 2004	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_008.pdf	Difusión de la Recomendación. El link lleva al informe directamente.
Recomendación General No. 8/2004	CNDH	Sin fecha	http://www.cndh.org.mx/Derecho_Educacion	Sólo menciona la Recomendación.
Gaceta de la CNDH	CNDH	abril de 2016	http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/rev_GACETA-309-ABR-2016.pdf	Recomendación citada durante la Conferencia “Estigma y discriminación de los niños con VIH: estrategias para evitarlo”, Ciudad de México.
Análisis sobre las Recomendaciones Generales de la CNDH 2001 - 2016	CNDH	diciembre de 2017	http://informe.cndh.org.mx/uploads/nodos/10684/content/files/Analisis_de_Recomendaciones_Generales.pdf	Enlistada en el documento.

En síntesis, puede señalarse que la Recomendación General ha sido citada o difundida en las siguientes fuentes:

Medios de comunicación 	Núm. 4	Fuentes académicas 	Núm. 4	Sitios gubernamentales u oficiales 	Núm. 4	Sitios sociedad civil 	Núm. 0

3) RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 21/2014 SOBRE LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y SANCIÓN DE CASOS DE VIOLENCIA SEXUAL EN CONTRA DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS EN CENTROS EDUCATIVOS

Análisis cuantitativo de la problemática actual de violencia sexual en contra de niñas, niños y adolescentes.

La violencia, en sus diversas modalidades, es uno de las principales problemáticas que enfrenta la población de niñas, niños y adolescentes en México. Este problema se transformaría, a su vez, es uno de los factores determinante de la deserción escolar e incluso, en ocasiones, causa de muchas muertes de niñas, niños y/o adolescentes. Gran parte de esta violencia, que incluye violencia física, sexual, psicológica, discriminación y abandono, permanece oculta y, en ocasiones, es aprobada socialmente, desarrollándose en diversos entornos, tanto en la familia, en las escuelas y en las propias comunidades, principalmente cometida por familiares o personas cercanas a las víctimas (REDIM, 2010). Son situaciones de preocupación puesto que las principales instancias de protección y socialización de niñas y niños pueden transformarse en espacios de alto riesgo y vulnerabilidad frente a la violencia, presentándose graves abusos a los derechos de esta población.

Ante este contexto, la violencia en los centros educativos es una de las aristas del problema, como se ha venido señalando en el análisis de esta Recomendación General, entre las que pueden desarrollarse violencia entre pares y del personal educativo sobre alumnas/os y viceversa, en sus diversas modalidades, tanto física, psicológica como sexual. Esta última es la que justamente aborda el Instrumento en análisis.

Cabe señalar que la magnitud que había alcanzado el fenómeno para 2014 impulsó a la CNDH a desarrollar la Recomendación General, puesto que el número de quejas por tales motivos había crecido considerablemente en los cuatro años previos a la publicación, identificando un total de, al menos, 2,028 casos de ataques sexuales contra niñas, niños y adolescentes en los centros educativos (CNDH 2014).

Nota de prensa (Animal Político, 2014)	<i>“Del año 2000 a la fecha (2014), nuestro país acumula al menos 2 mil 28 casos de ataques sexuales contra menores de edad en escuelas; una tercera parte nunca fue investigado, pese a ser denunciados; en el resto de los casos la sanción contra los agresores consistió en simples llamadas de atención, suspensiones temporales o la reubicación del atacante en otro plantel”.</i> Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2014/10/ataques-sexuales-en-escuelas-se-duplicaron-en-los-ultimos-4-anos-segun-pesimista-informe-oficial/

El Informe presenta, en su diagnóstico, que los centros educativos en donde más agresiones sexuales se han identificado son las secundarias (con 42.5 % de las denuncias), seguido de las primarias (36 % de las denuncias), los planteles de educación preescolar (10 % de las agresiones) y, por último, el nivel medio superior (con 9 % de los reportes) (CNDH 2014).

De las denuncias interpuestas por agresión sexual en los centros escolares de todo el país, en 70 % de los casos las víctimas son niñas, mientras que el restante 30 % son varones menores de edad. Por otra parte, en 94 % de dichos ataques, el autor fue del sexo masculino (CNDH 2014).

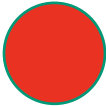
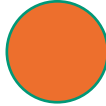
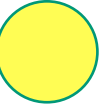
Nota de prensa (Animal Político, 2014)	<i>“En 94 % de los ataques de abuso sexual el autor fue de sexo masculino lo que reflejaría, como bien se plantea en el Instrumento de Posicionamiento, que persiste la violencia cotidiana en contra del género femenino, por encima de aquella que se ejerce en contra de los varones” (CNDH 2014).</i> Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2014/10/ataques-sexuales-en-escuelas-se-duplicaron-en-los-ultimos-4-anos-segun-pesimista-informe-oficial/

Se presenta, además que en 54 % de las agresiones, los autores formaban parte del personal del centro escolar, mientras que en 46 % restante, el ataque fue realizado por alumnos de los mismos planteles, en contra de algún compañero o compañera.

Otro aspecto preocupante dentro de la información reportada por el IP es que 32 % de las denuncias de ataques sexuales en centros escolares nunca se tradujeron en una investigación del hecho y, por tanto, las víctimas no fueron asistidas y los agresores quedaron impunes. En total, 657 denuncias presentadas entre 2000 y 2013 no fueron atendidas por la autoridad (Animal Político 2014).

Respecto de las entidades federativas y los casos de violencia sexual en los centros educativos reportados cabe señalar que son aquellos estados con más cantidad de habitantes donde se encuentra, a su vez, la mayoría de ataques reportados, destacándose la Ciudad de México, Estado de México, Veracruz, Jalisco y Guanajuato; mientras que entre los estados con menores casos se destacan Morelos, Colima, Tlaxcala, Durango y Chiapas. Nayarit, que es el único estado de la República en donde no se tiene registro de ningún caso de abuso sexual reportado en el periodo analizado.

**Tabla 61. Ataques Sexuales en centros educativos entre 2000 y 2013,
 por entidad federativa y rango de ataques**

Ataques Sexuales en centros educativos entre 2000 y 2013, por entidad federativa y rango de ataques.					
Entre 550 y 100 ataques	Entre 99 y 70 agresiones	Entre 69 y 40 agresiones	Entre 39 y 20 agresiones	Entre 19 y 10 agresiones	Menos de 10 casos
-Distrito Federal (546) -Veracruz (190) -Estado de México (156, de 2004 a 2013), -Jalisco (139) -Guanajuato (124)	-San Luis Potosí -Yucatán -Tabasco -Oaxaca -Nuevo León	-Puebla, -Sonora, -Aguascalientes -Guerrero	-Quintana Roo -Baja California -Querétaro -Campeche	-Sinaloa -Tamaulipas -Hidalgo -Coahuila	-Morelos -Colima -Tlaxcala -Durango -Chiapas -Nayarit
					

FUENTE: Elaboración propia con base en CNDH (2014).

La violencia sexual es, entonces, una realidad para miles de niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, un problema que se detecta al respecto es que no en todos los lugares son denunciados, ni registrados correctamente, tampoco atendidos como se debería. En este sentido, uno de los desafíos es informar acerca de la importancia de la denuncia, a la vez que generar un sistema de recolección de datos homotogado sobre casos de violencia sexual, así como la creación de sistemas de atención y restitución de derechos para esta población, basados en el respeto de las y los afectados, teniendo en consideración la no repetición ni revictimización de niñas, niños o adolescentes.

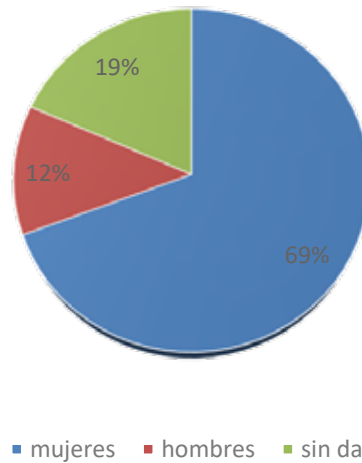
Se pueden encontrar diferentes fuentes reportando información respecto del problema, lo que permite señalar que la situación, en la actualidad, alcanza serias magnitudes. Así por ejemplo:¹²¹ entre 2010 y 2015 en 14 estados de la República y en la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), se hallaron 83,463 averiguaciones previas por delitos de violencia sexual, las cuales, en mayor proporción fueron violación (27 %), abuso sexual (15 %), delitos sexuales con (12 %) y abuso sexual infantil (7.5 %).

En el delito de abuso sexual infantil, figuran 6,970 niñas, niños y adolescentes víctimas de este delito, de las cuales 4,819 son mujeres, 848 hombres y de 1,283 no se tiene el dato (CEAV 2015).

¹²¹ Información extraída del Diagnóstico cuantitativo sobre la atención de la violencia sexual en México elaborado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y publicado en 2015.

Gráfica 32. casos reportados de abuso sexual

Abuso sexual infantil según sexo,
para los casos reportados entre 2010 y 2015



FUENTE: Elaboración en base a Diagnóstico cuantitativo sobre la atención de la violencia sexual en México, CEAV, 2015.

Los expedientes de víctimas de las averiguaciones previas recolectados por el estudio muestran que 1.8 % de los delitos sexuales ocurrieron en un centro escolar. Asimismo, del total de eventos de violencia sexual, reportados por los servicios de salud estatales entre 2010 y 2015, 3.8 % ocurrieron en las escuelas. Ello es indicativo de que los centros educativos se han transformado en un lugar de riesgo para un grupo importantes de niñas, niños y adolescentes, significando que, en muchos de ellos, no se está garantizando la protección y cuidado de alumnas y alumnos.

A su vez, a esta información se puede agregar la que proporciona INEGI (2017) a partir de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDREH) 2016, donde reporta que una de cada diez mujeres mexicanas de 15 años en adelante fueron abusadas sexualmente durante la infancia, y los principales agresores fueron tíos, primos o alguien conocido, como los vecinos. De este modo, alrededor de 4.4 millones de mujeres sufrieron abusos sexuales cuando eran niñas, referido a violaciones, tocamientos, haber sido obligadas a mostrar sus partes íntimas o ver las de otra persona, mirar pornografía o ser forzadas a realizar actos sexuales a cambio de dinero o regalos.

Cabe señalar que, en la actualidad, la magnitud del problema de abuso sexual a niñas, niños y adolescentes se ha acrecentado, tal y como lo reporta la OCDE y la propia prensa, alcanzando números elevados, por lo que es necesario seguir fortaleciendo y ampliando las medidas para su prevención y atención, en los diferentes ámbitos, particularmente en el seno familiar y en los centros educativos.

Nota de prensa	<i>“México primer lugar a nivel mundial en abuso sexual a menores: OCDE. Alrededor de 4.5 millones de niños mexicanos son víctimas de este tipo de delitos de abuso sexual y lo peor del caso es que solamente se da a conocer el 2 %.</i> <i>La violencia sexual en el país es un delito que va en aumento. El año pasado, se denunciaron casi 30 mil casos nuevos de posibles delitos sexuales, mientras que en 2015, se reportaron 27 mil denuncias”.</i> <i>Disponible en: https://regeneracion.mx/mexico-primer-lugar-a-nivel-mundial-en-abuso-sexual-a-menores-ocde/</i>

Nota de prensa	<i>“De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, una de cada cinco niñas y uno de cada 10 niños son víctimas de abuso sexual, informó Fernanda Lazo, directora de Corazones Mágicos, programa enfocado a la prevención y rehabilitación en materia de abuso sexual infantil. Destacó que según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, México ocupa el primer lugar a nivel mundial en abuso a menores de 14 años”.</i> <i>Disponible en: http://amqueretaro.com/noticias/2017/10/31/en-mexico-4-5-millones-de-ninos-y-ninas-fueron-victimas-de-abuso-sexual-en-2016</i>

Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en México

El artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas establece que *“los Estados Partes [deberán] proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual”* (UN, 1990). Bajo esta premisa, los gobiernos mexicanos han realizado diferentes esfuerzos para poder atender el fenómeno de la violencia dirigida hacia niñas, niños y adolescentes, en sus diversas formas, a partir de la creación y publicación de normativas para actualizar sus legislaciones bajo un enfoque de derechos, como también en la elaboración de acciones de política pública tanto de prevención como de atención y tratamiento a la población víctima de estos delitos.

A continuación se describen brevemente los principales avances identificados y que han permitido un mejor abordaje del problema de la violencia sexual hacia la infancia y la adolescencia aunque, como bien demuestran las cifras, con limitados impactos e incidencias que repercutan en la disminución de la problemática.

Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

Como ya se mencionó en el análisis cualitativo de las respuestas emitidas por las autoridades responsables, en materia legislativa se han generado algunas modificaciones a diversas leyes nacionales que han implicado, al menos, el reconocimiento del problema, que se han encauzado a prevenir, atender, y erradicar la violencia en general, así como la violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes. De manera sintética se pueden mencionar:

- ✓ La reforma a la Ley de Asistencia Social, de 2012, que contempla no sólo situaciones de vulnerabilidad a las niñas, niños y adolescentes sino, particularmente, menciona la violencia sexual hacia este grupo de la población.
- ✓ La reforma a la Ley General de Educación, de abril de 2015, donde los artículos 7, 8, 30, 33 y 42, se dirigen a las y los actores involucrados en el proceso educativo para prevenir los problemas de violencia escolar en todos los niveles educativos. Particularmente, en el artículo 42 de esta ley, se establece la realización de capacitación al personal que labora en los centros educativos en relación a los derechos de las y los alumnos, así como la responsabilidad que ellos tienen respecto de la protección que deben darle ante cualquier forma de maltrato, daño o abuso (Zapata y Ruiz 2015).
- ✓ La reforma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (publicada en DOF el 1 de febrero de 2017) que prevé el Sistema Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, lo cual, junto con los avances en términos de protección a la mujer, contempla la protección a los derechos de las niñas.
- ✓ La publicación de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en enero de 2012, la cual se orienta a reducir y combatir los factores de riesgo que originan la violencia. Esta Ley contempla el desarrollo de programas integrales que ayuden a mitigar la violencia, promoviendo la participación de los involucrados directos (víctima, victimario y observador), como también la participación, en el caso de la violencia en las escuelas, de toda la comunidad educativa.
- ✓ La publicación de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en 2014, particularmente los artículos 57, 59 y 104, que se dirigen explícitamente a proteger los derechos de todas las personas menores de 18 años, para que se desarrollen integralmente en un ambiente libre de violencia.
- ✓ Todas estas reformas, así como la publicación de las nuevas normativas, pretenden aportar a la erradicación de las distintas formas de violencia, sin priorizar algún tipo en particular, puesto que se considera que cualquier manifestación de violencia daña la integridad física y mental de las víctimas, además de violar sus derechos humanos. En el caso particular de las niñas, niños y adolescentes, esto afecta, entre otros aspectos, sus procesos educativos, sobre todo, cuando la violencia es ejercida en el espacio escolar, llegando incluso a influir en su rendimiento y/o permanencia en ella.

Ahora bien, en particular en lo que respecta a la violencia sexual en establecimientos educativos, se puede reconocer la presencia, desde 2012, de las siguientes normativas en las entidades federativas, que estaría dando cuenta de la prioridad, al menos en términos normativos, de dar atención e intentar erradicar estas prácticas.

Tabla 62. Normatividad en materia de Prevención y Atención del Acoso Escolar por Entidad Federativa

Normatividad en materia de Prevención y Atención del Acoso Escolar por Entidad Federativa		
Entidad Federativa	Nombre	Fecha/ Publicación/Decreto
Aguascalientes	Ley para Prevenir y Erradicar el Acoso Escolar para el Estado de Aguascalientes	3 de Noviembre de 2014
Baja California	Ley para Prevenir y Erradicar el Acoso Escolar para el Estado de Baja California	P.O.E. 19-09-2014
Baja California Sur	Ley para Prevenir y Erradicar el Acoso Escolar para el Estado de Baja California Sur	Decreto 2223, 20 de abril de 2015
Campeche	Iniciativa para expedir la Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia Escolar en el Estado de Campeche	17 de Enero de 2017
Chiapas	No se encontró	
Chihuahua	No se encontró	
Ciudad de México	Ley de Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal	5 de octubre de 2017
Coahuila	Ley para la Prevención, Atención y Control del Acoso Escolar para el Estado de Coahuila	Periódico Oficial, el viernes 13 de noviembre de 2015.
Colima	Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado de Colima	Decreto 310, mayo 31 de 2015
Durango	Ley de la procuraduría de protección de niñas, niños y adolescentes del estado de Durango	Decreto 577, Periódico Oficial 70 de fecha 1 de septiembre de 2016
Guanajuato	Reglamento de la Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar para el Estado de Guanajuato y sus Municipios	Decreto 59, 18 de octubre de 2013
Guerrero	Ley para la promoción de la convivencia libre de violencia en el entorno escolar del estado de Guerrero	Ley 1256, P.O.: 11 de Enero de 2013
Hidalgo	Ley para la Prevención, Atención y Erradicación de la Violencia Escolar en el Estado de Hidalgo	Septiembre 2 de 2013
Jalisco	Ley Contra la Violencia y el Acoso Escolar del Estado de Jalisco	Sin fecha
Estado de México	Ley para Prevenir y Atender el Acoso Escolar en el Estado de México	14 de diciembre de 2017
Michoacán	Ley para la Atención de la Violencia Escolar en el Estado de Michoacán	17 de agosto del 2012
Morelos	Ley Estatal para la Convivencia y Seguridad de la Comunidad Escolar	Junio 18 de 2014
Nayarit	Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado de Nayarit	20 de enero de 2010
Nuevo León	Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia Escolar del Estado de Nuevo León	Decreto 79, julio 1 de 2013
Oaxaca	No se encontró	
Puebla	Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla	Febrero 4 de 2011
Querétaro	No se encontró	
Quintana Roo	Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia entre Estudiantes del Estado de Quintana Roo	P.O.E. 19 de junio de 2013
San Luis Potosí	Ley de Prevención y Seguridad Escolar del Estado y Municipios de San Luis Potosí	Decreto 518, 27 de enero de 2011.
Sinaloa	Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia Escolar del Estado de Sinaloa	P.O. 107 del 2 de septiembre de 2016
Sonora	No se encontró	
Tabasco	No se encontró	
Tamaulipas	No se encontró	
Tlaxcala	Ley para Prevenir y Combatir la Violencia Escolar en el Estado de Tlaxcala	Decreto 101, 19 de marzo de 2015
Veracruz	Ley de Prevención y Atención del Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Enero 8 de 2016
Yucatán	Ley para la prevención, combate y erradicación de la violencia en el entorno escolar del Estado de Yucatán	Decreto 538, julio 26 de 2012
Zacatecas	Ley para Prevenir y Erradicar el Acoso Escolar para el Estado de Zacatecas	Decreto 124, 11 de junio de 2014

FUENTE: elaboración propia.

Análisis de las políticas públicas a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

Si bien no es posible encontrar una política pública integrada que se oriente directamente a atender el problema de la violencia sexual en las escuelas, se ha encontrado evidencia de diversos esfuerzos dirigidos a escuelas preescolares, primarias y secundarias del país durante los últimos diez años. Sin embargo, como bien plantea el Instrumento aquí analizado, se presentan muchas falencias, desde los enfoques con los que se han abordado estas acciones, hasta el escaso recurso destinado para su desarrollo, lo que ha repercutido en los limitados resultados alcanzados, reflejado, entre otras cosas, en el incremento sostenido de la problemática.

Nota de prensa	<i>“De acuerdo al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), México tiene de los presupuestos más bajos para combatir este grave problema y tan solo el 1 % de los recursos para la infancia está destinado a la protección de los pequeños mexicanos contra la violencia, el abuso y la explotación”.</i>

En el ámbito de la educación básica, la autoridad federal ha desarrollado los siguientes programas que, en su conjunto, han aportado al tratamiento del tema de la violencia sexual, en las escuelas, como en el seno familiar y en la comunidad, y que han sido un aporte para comenzar a posicionar el abordaje preventivo y de atención a dicho problema:

✓ Programa Nacional de Convivencia Escolar

El Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), implementado a partir de 2016, busca crear prácticas inclusivas y democráticas que contribuyan a generar un ambiente propicio para el aprendizaje y la prevención del acoso escolar (bullying). Para este programa, los recursos se transfieren a sus contrapartes en las entidades federativas y no a las escuelas directamente. Adicionalmente, se establece que 53 % del presupuesto debe destinarse a producción y distribución de materiales educativos a favor del desarrollo de la convivencia escolar sana y pacífica para distribuirse entre las y los alumnos, personal docente, directivo y padres de familia; 43 % para el desarrollo de capacitación, asesoría y tutorías de acompañamiento para los actores de la comunidad escolar; y 4 % para gastos de operación local (*Diario Oficial de la Federación*, 2015).

Para 2017, “los esfuerzos se circunscribían a 21 mil 381 primarias públicas, es decir, 23.9 % de la totalidad de primarias públicas del país. La gran mayoría de los planteles participantes son primarias generales (21 mil 009) con sólo 163 primarias indígenas y 209 primarias comunitarias” (México Evalúa, 2017).

En las respuestas otorgadas por las autoridades, presentadas con anterioridad, se puede identificar cómo dicho Programa ha sido implementado en las entidades federativas, a partir de la ejecución de acciones de capacitación, difusión y talleres con las comunidades escolares, a lo largo del territorio nacional, teniendo una amplia cobertura.

- ✓ Protocolos para la Prevención, Detección y Actuación en casos de Abuso Sexual Infantil, Acoso Escolar y Maltrato en las Escuelas de Educación Básica.

La Coordinación del Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE) de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública coordinó los esfuerzos para elaborar el documento “Orientaciones para la prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica”, guía que pretende dictar las bases para el tratamiento de estas problemáticas en los centros educativos.

En ese sentido, se logró encontrar que todas las entidades federativas, a excepción de Chihuahua, diseñaron los Protocolos para la Prevención, Detección y Actuación en casos de Abuso Sexual Infantil, Acoso Escolar y Maltrato a partir de las Orientaciones elaboradas por la SEP, lo que permitiría reconocer la presencia de los elementos y herramientas para dar un adecuado abordaje ante la presencia de estos tipos de violencia. Asimismo, ha sido posible identificar algunas otras iniciativas programáticas para dar atención especializada al problema de la violencia en los centros educativos, entre los cuales el abuso sexual es atendido, tal y como se presenta en la tabla que prosigue.

Tabla 63. Programa de Prevención y Atención del Abuso Sexual y/o la Violencia Escolar

Programa de Prevención y Atención del Abuso Sexual y/o la Violencia Escolar		
Entidades Federativas	Nombre	Fecha
Aguascalientes	Consejo Preventivo de la Violencia Escolar en el Estado de Aguascalientes	Instalado el 22 de junio de 2017
Baja California	Unidad Jurídica de Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes/ Lineamientos para la prevención, detección, canalización y atención de alumnos y alumnas en situación de riesgo por violencia, maltrato o agresión sexual	Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019, publicado en 2016
Campeche	Centro de Atención y Prevención especializada le en violencia, DIF Municipal	2015
Ciudad de México	Unidad de Atención al Maltrato y Abuso Sexual Infantil	Sin fecha
Durango	Protocolos para la detección, prevención y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato infantil	1 de septiembre de 2017
Jalisco	Protocolos de prevención, detección y actuación para casos de abuso sexual, acoso escolar y maltrato en escuelas de educación básica, Jalisco	
Estado de México	Protocolos para la prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica del subsistema educativo estatal.	Enero 12 de 2018
Michoacán	Consejo Preventivo de la Violencia Escolar en el Estado de Michoacán Reglamento del Consejo Preventivo de la Violencia Escolar en el Estado de Michoacán,	12 de Abril del 2013
Morelos	Protocolos de prevención, detección y actuación para casos de abuso sexual, acoso escolar y maltrato en escuelas de educación básica, Morelos	20 de julio del 2017
Veracruz	Carpeta para la atención de quejas o denuncias por violencia, maltrato, acoso escolar y abuso sexual infantil, Acuerdos Escolares de Convivencia	2015

FUENTE: elaboración propia.

A su vez, existen otras acciones específicas que han sido desarrolladas desde otras dependencias de la Administración Pública Federal, y que son un aporte al abordaje de este tipo de violencia hacia las niñas, niños y adolescentes:

- Elaboración y difusión de la “Cartilla de Derechos de Víctimas de Violencia Sexual Infantil”, la cual fue creada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en 2016, y que refiere específicamente a las acciones que pueden llevar a cabo quienes han sido víctimas de este delito.
- Campaña No te Calles, elaborada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) durante 2017 y ampliamente difundida en los medios de comunicación, promoviendo la prevención y la denuncia del abuso sexual infantil, además de dar cuenta sobre acciones para prevenirlo.

Estas iniciativas, con sus limitaciones y problemas, principalmente de cobertura y financiamiento, mencionadas en diferentes evaluaciones (México Evalúa 2017), pueden ser consideradas un aporte directo al abordaje de la problemática, tanto en sus dimensiones de entrega de información, de prevención, de denuncia e, incluso, de formas de atención ante casos detectados en las escuelas. Sin embargo, los pendientes aún siguen siendo múltiples, sobre todo en cuanto a acompañamiento y tratamiento de las víctimas y de los propios victimarios.

Análisis de avances en la problemática actual de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública

La explotación sexual y el abuso sexual infantil pueden ser considerados como la violación más severa a los derechos de las y los niños, debido a las repercusiones que estas acciones pueden alcanzar a corto y largo plazo, en cuanto a su salud física, desarrollo psicológico y bienestar psicosocial. Como plantea la Recomendación General, un ataque sexual contra una niña o niño transgrede un cúmulo de derechos, destacándose los derechos a la libertad sexual, la integridad personal, al trato digno y al desarrollo, lo cual se vuelve más grave “cuando dichos ataques se cometen en centros educativos, porque dichas instancias deberían ser espacios donde las niñas y niños deberían ser tratados con dignidad y cuidado para poder educarlos, formarlos y protegerlos” (CNDH 2014).

Algunos de los síntomas en los agredidos son “miedo, incapacidad de confiar en los demás, cólera y hostilidad, conductas sexuales inapropiadas para su edad, depresión, sentimientos de culpa y vergüenza, problemas en su desempeño escolar, problemas somáticos, trastornos de sueño y alimentarios y conductas fóbicas, evasivas, regresivas e incluso autodestructivas” (Ayala-Carrillo 2015). Por tanto, las consecuencias en las víctimas y sus familias son muy negativas y afecta a diferentes planos de sus vidas. Es por ello que urge generar estrategias de abordaje que, de manera integral, busquen dar respuesta las diferentes necesidades de las y los afectados, así como priorizar las acciones que pretendan dar atención a las causas generadoras que incrementan las posibilidades de que estas situaciones ocurran, entendiendo el contexto de cada comunidad escolar y su entorno, puesto que las situaciones de violencia están influidas por ellas.

Cita de Especialista	<i>“Para comprender las situaciones de violencia que se experimentan en el espacio escolar, debe considerarse que las escuelas están influidas por múltiples aspectos, como el espacio en donde se ubican; la infraestructura y los materiales con que cuentan; las y los alumnos, docentes y directores que acuden diariamente; el horario en que se imparten las clases, entre otros. También están presentes las normatividades internas, las políticas y programas que se dirigen hacia ellas” (Zapata y Ruiz 2015: p. 477).</i>

La violencia escolar, en general, es un reflejo de la que se vive en otros espacios cercanos, por ello es necesario trabajar de manera conjunta (profesional, personal, social, cultural), para crear entornos familiares más saludables. Además, se requiere un Estado más fuerte, en donde las normatividades sean puestas en práctica, las leyes sean respetadas y las medidas más efectivas. Es muy importante considerar las condiciones de género, ya que las desigualdades y prácticas culturales han reproducido situaciones de violencia tanto para mujeres como para hombres, pero su concepción es diferente y, por tanto, afectan a cada uno de diversas formas (Ayala-Carrillo 2015).

Pese a los avances encontrados, los especialistas y las instituciones dedicadas a estos temas destacan la presencia de problemas y desafíos que deben ser atendidos, aún cuando se reconoce que el entramado institucional ha ido mejorando con la presencia de un Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y de un Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes dedicado a estos temas que, según lo indica la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, obliga a que en las entidades federativas se repliquen estas medidas.

Para conocer la difusión que alcanzó este Instrumento se hizo una búsqueda en diversos medios de comunicación, sitios gubernamentales y otras fuentes, a través de buscadores por internet. De este modo, se encontró que la Recomendación General sólo fue publicada en los medios de comunicación digital en los meses cercanos a su publicación (octubre de 2014), y no ha habido referencias posteriores.

Se encontraron seis notas de prensa, cuyo contenido se dedica a publicitar la Recomendación General, los principales hallazgos, cifras del problema así como las principales medidas propuestas en el IP para atender la problemática analizada. Cabe señalar que el aspecto que más se resalta en dichas referencias es la propuesta que refiere a la instalación de cámaras de vigilancias en el interior de las escuelas.

La difusión y referencia a la Recomendación se realiza en grandes medios de difusión nacional como Proceso y Milenio, en algunos medios de difusión más pequeños como Extensión o Exponews, así como en medios de análisis como Animal Político.

Parece extraño que no se haya seguido haciendo referencia a la Recomendación en años posteriores, toda vez que se puede encontrar que el problema del abuso sexual ha seguido presente en los medios de comunicación (ver apartado de análisis de medios).

Tabla 64. Instrumento de Posicionamiento en los Medios de Comunicación

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Emite CNDH recomendación por abuso sexual contra menores en escuelas	S/I	Proceso.com	14 de octubre de 2014	http://www.proceso.com.mx/384787/emite-cndh-recomendacion-por-abuso-sexual-contra-menores-en-escuelas	Difunde Recomendación y resalta cifras para contrastar número de quejas en organismos locales y estatales: “El número de denuncias fue tres veces mayor en las secretarías de educación estatales donde en total se registraron mil 997 quejas relacionadas con violencia sexual, en el mismo periodo de tiempo”.
Alerta CNDH sobre violencia sexual en escuelas	Eugenia Jiménez	<i>Milenio</i>	14 de octubre de 2014	http://www.milenio.com/politica/cndh-derechos-humanom_emite-recomendacion-sep-abuso-acoso-sexual_0_390561385.html	Difunde Recomendación y resalta cifras por género y nivel escolar (primaria, secundaria o preparatoria)
CNDH emite recomendación para casos de violencia sexual en escuelas	S/I	<i>UNIRADIO Informa</i>	20 de octubre de 2014	http://www.uniradioinforma.com/noticias/mexico/301687/cndh-emite-recomendacion-para-casos-de-violencia-sexual-en-escuelas.html	Resalta que Recomendación va dirigida a la SEP
La CNDH propone cámaras en las escuelas para evitar violencia sexual	S/I	expansion.mx	20 de octubre de 2014	https://expansion.mx/nacional/2014/10/20/la-cndh-propone-cameras-en-las-escuelas-para-evitar-violencia-sexual	Destaca Recomendación de la CNDH que propone instalar cámaras en las escuelas
La CNDH propone cámaras en las escuelas para evitar violencia sexual	S/I	expoknews.com	21 de octubre de 2014	https://www.expoknews.com/la-cndh-propone-cameras-en-las-escuelas-para-evitar-violencia-sexual/	Destaca Recomendación de la CNDH que propone instalar cámaras en las escuelas
Ataques sexuales en escuelas se duplicaron en los últimos cuatro años, según informe oficial	Paris Martínez	animalpolitico.com	22 de octubre de 2014	https://www.animalpolitico.com/2014/10/ataques-sexuales-en-escuelas-se-duplicaron-en-los-ultimos-4-anos-segun-pesimista-informe-oficial/	Destaca cifras, casos de estudio de la Recomendación y la respuesta de las autoridades a este documento: “el ombudsman nacional concluyó que, una vez comprobada la agresión sexual, las sanciones que recibieron los servidores públicos implicados fueron “llamadas de atención consistentes en ‘extrañamientos’, amonestaciones verbales o escritas, ‘notas malas’, suspensión temporal con pérdida de sueldo por algunos días y reubicación”.

FUENTE: elaboración propia.

Al revisar si la Recomendación era citada en fuentes académicas, se encontró dos veces la referencia hacia ella, en artículos difundidos en Redalyc, ambos como parte de la Revista Ra Ximhai¹²² de 2015, edición especial centrada en temas educativos. Dichos artículos hacen referencia a: 1. Los diferentes tipos de violencia que se vivencian en los centros educativos y 2. Los diversos mecanismos y estrategias institucionales que se han llevado a cabo para responder y atender estas problemáticas. Los dos artículos citan a la Recomendación como parte de las acciones que han buscado dar cuenta del problema.

Tabla 65. Instrumentos de Posicionamiento en Fuentes Académicas

Título de la publicación	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Violencia escolar: un problema complejo	María del Rosario Ayala-Carrillo	Universidad Autónoma Indígena de México	julio de 2015	http://www.redalyc.org/pdf/461/46142596036.pdf	Citada como referencia bibliográfica
Respuestas institucionales ante la violencia escolar	Emma Zapata Martelo y Rosalva Ruiz Ramírez	Universidad Autónoma Indígena de México	julio de 2015	http://www.redalyc.org/pdf/461/46142596035.pdf	Citada como referencia bibliográfica

FUENTE: elaboración propia.

Respecto de la publicación de la Recomendación General en sitios oficiales de los diferentes órdenes de gobierno, así como también de los distintos poderes de la Unión, cabe señalar que se encontró una amplia difusión del documento. De este modo, además de la evidente publicación por parte de la CNDH, fue posible ubicar al IP en el Sistema de Información Legislativa y en la Gaceta Parlamentaria, además de dos sitios de gobiernos locales: Guanajuato y Estado de México.

Tabla 66. Instrumentos de Posicionamientos en Páginas Gubernamentales o fuentes oficiales

Título de la Publicación	Lugar de Publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Protocolo para la detección, prevención y actuación en situaciones de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación inicial y básica para el estado de Guanajuato	Secretaría de Educación Pública, Guanajuato	Sin fecha	https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/295955/Protocolo_Guanajuato.pdf	Enlistada como "Acciones en materia de Regulación"
DOF: 20/10/2014 Recomendación General Núm. 21 sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en centros educativos.	<i>Diario Oficial de la Federación</i>	20 de octubre de 2014	http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5364719&fecha=20/10/2014	Difusión de la Recomendación en el DOF

¹²² Revista científica creada y respaldada por la Universidad Autónoma Indígena de México, hoy Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, con la finalidad de difundir los resultados de la investigación sobre Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable, tanto de investigadores mexicanos como de otros países.

Título de la Publicación	Lugar de Publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Recomendación Núm. 4/2015 sobre el caso de las agresiones sexuales en agravio de la niña v1, en una escuela secundaria, en el Distrito Federal.	CNDH	30 de enero de 2015	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_004.pdf	Citada como contexto en la Recomendación 4/2015
Protocolo: actuación de autoridades educativas y escolares, para salvaguardar la integridad física, psicológica y sexual de alumnos inscritos en los planteles de educación básica dependientes de SEIEM	Gaceta del Gobierno del Estado de México	21 de septiembre de 2015	http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2015/sep211.PDF	Referenciada en el Protocolo
Que reforma el artículo 84 de la ley general del servicio profesional docente, a cargo del diputado Rafael Hernández soriano, del grupo parlamentario del PRD	Sistema de Información Legislativa	Sin fecha	http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/04/asun_3358200_20160407_1459873609.pdf	Citada en propuesta de reforma del artículo 84 de la Ley General del Servicio Profesional Docente
Que reforma los artículos 209 Bis y 400 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Rafael Hernández Soriano, del Grupo Parlamentario del PRD	Gaceta Parlamentaria	5 de abril de 2016	http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/63/2016/abr/20160405-V/Iniciativa-1.html	Citada en propuesta de reforma del artículo 209 Bis y 400 del Código Penal Federal
Recomendación Núm. 53/2016 caso sobre violaciones al principio del interés superior de la niñez, y a los derechos humanos a la integridad personal, a una vida libre de violencia y a la privacidad, relacionado con la protección de datos personales en agravio de v en un centro escolar en Reynosa, Tamaulipas.	CNDH	23 de noviembre de 2016	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_053.pdf	Citada como contexto en la Recomendación 53/2016

FUENTE: elaboración propia

También se hizo una búsqueda para identificar si era posible encontrar el IP en algunos sitios de organizaciones de la sociedad civil, sin embargo no se encontró evidencia de publicación en estos medios.

En síntesis se puede señalar que la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos ha sido citada o difundida en las siguientes fuentes:

Medios de comunicación		Fuentes académicas		Sitios gubernamentales u oficiales		Sitios sociedad civil	
	Núm. 6		Núm. 2		Núm. 7		Núm. 0

4) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE LAS PANDILLAS DELICTIVAS TRASNACIONALES CONOCIDAS COMO “MARAS”

Análisis cuantitativo de la problemática actual sobre las pandillas delictivas trasnacionales conocidas como “Maras”

El propósito del análisis es dar cuenta de la situación actual de la problemática sobre las pandillas delictivas trasnacionales conocidas como “Maras”, a diez años de la publicación de este Informe Especial, para intentar describir, de manera general, las posibles transformaciones que pudo haber tenido esa situación y el accionar institucional de las distintas autoridades a lo largo de este periodo de tiempo.

Lo anterior se realizará a partir del análisis de tres grandes ejes: 1. *El eje social*, en donde se describirá la situación actual de la problemática a través de la exposición de algunas cifras encontradas en diversas fuentes que no son oficiales,¹²³ que pretenden exponer la dimensión cuantitativa del fenómeno durante el periodo que tuvo mayor intensidad, es decir, de 2003 a 2005 y, a su vez, resaltar la relativa presencia que ha llegado a adquirir en la actualidad; 2. *El eje institucional*, el cual hace referencia al accionar de las diferentes entidades en términos administrativos y jurídicos, los cuales se encuentran enmarcados en el ámbito trasnacional, y 3. *El eje discursivo*, en donde se analizará el estado de la cuestión a partir de diferentes fuentes de información, como los medios impresos, recursos académicos y la opinión de especialistas dedicados a analizar el fenómeno.

Para abordar la problemática de las pandillas delictivas conocidas como “Maras” en México es sumamente importante tener claro que este fenómeno se encuentra directamente ligado al de la migración; si se parte de esta premisa se comprenderá que la presencia de estas pandillas en el territorio nacional es el resultado del entrelazamiento de una serie de medidas institucionales y procesos sociales que se desarrollaron en diferentes espacios y tiempos y que conllevaron a que, en un periodo muy concreto (2001-2006), las acciones por parte de la administración pública federal y estatal se enfocaran a detener y combatir a estos grupos delictivos.

Sin embargo, por algunos años, después de esta etapa neurálgica de la presencia de estos grupos en la frontera sur, el fenómeno pareció desdibujarse y enmarcarse en cuestiones más amplias, como la violencia, el crimen organizado, los flujos migratorios y el tráfico de drogas. Aun así, algunos medios¹²⁴ en la actualidad han afirmado que el fenómeno ha vuelto a reaparecer en los últimos tres años.

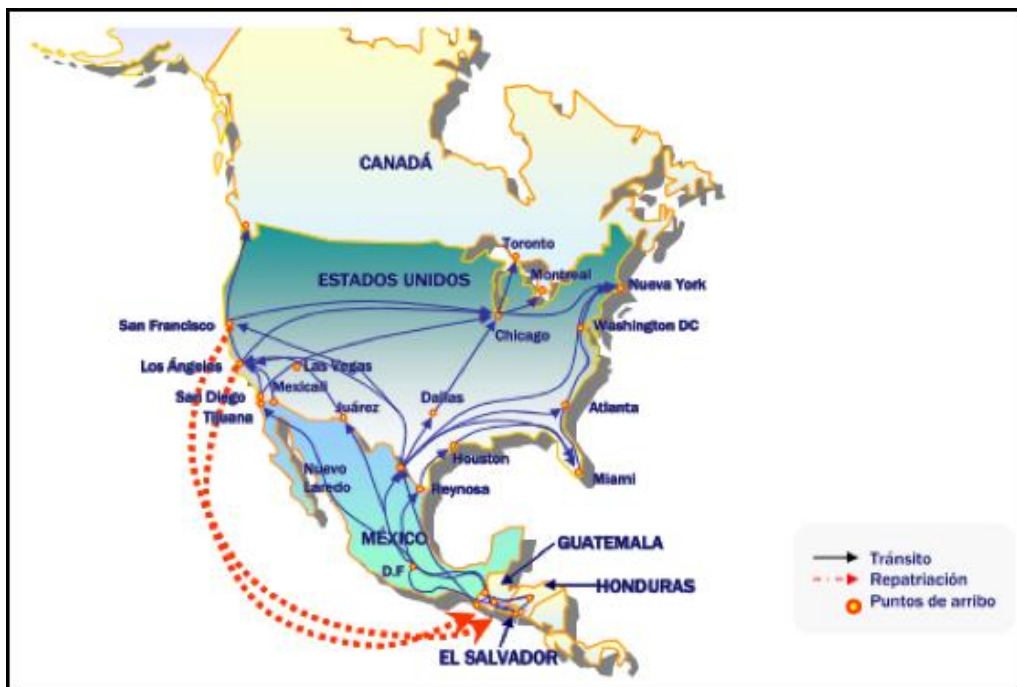
¹²³ Son inexistentes los datos exactos sobre la presencia de las pandillas conocidas como Maras en México, pues no se cuenta con una base de datos oficial, ni con cifras exactas por parte de las autoridades. Sin embargo, después de una búsqueda exhaustiva, se lograron localizar algunos datos en algunos medios de comunicación y en informes académicos que intentan dar cuenta del estado de la cuestión.

¹²⁴ Hernández, S. (2017). Los Maras. Vuelve la pesadilla al sur de la frontera de México. *El Sol de México*. Recuperado de www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/especial-los-maras-vuelve-la-pesadilla-al-sur-de-la-frontera-de-mexico-147788.html.

La presencia de las “Maras” en México inicia a finales de los años noventa como consecuencia del endurecimiento de las penas de la ley de inmigración de los Estados Unidos, lo cual llevó a que miles de jóvenes centroamericanos fueran deportados a su país de origen, muchos de ellos siendo miembros de las pandillas conocidas como “Mara Salvatrucha” y “Barrio 18”.

Esta situación es considerada como uno de los hechos clave para entender cómo esas pandillas llegaron a convertirse en un fenómeno transnacional, pues el retorno masivo de jóvenes miembros de estos grupos provocó un problema de seguridad nacional en los diferentes países centroamericanos, sobre todo aquellos pertenecientes al Triángulo Norte Centroamericano. Ante esta situación, las diferentes políticas y acciones institucionales de esos países se encaminaron a combatir la presencia de miembros de estos grupos delictivos, lo cual conllevó a que éstos comenzaran a migrar hacia el norte. Por ello, para el caso de México, la presencia de las “Maras” comienza a consolidarse en la frontera sur, concretamente en el estado de Chiapas. Con el transcurso del tiempo, los miembros se fueron movilizand por diferentes ciudades del centro y norte del país para poder llegar nuevamente a Estados Unidos y, en algunos casos, a Canadá, como se puede ver en el siguiente mapa:

Figura 6. Mapa de rutas y ciudades a las que arriban los miembros de las pandillas



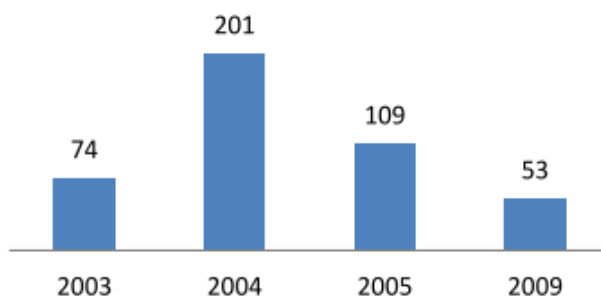
FUENTE: OEA (2010). *Pandillas delictivas*.

La llegada de este grupo delictivo a la frontera sur comenzó a ser detectada por varias autoridades estatales, como la Policía Sectorial, el Ministerio Público del Estado de Chiapas, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas y la Secretaría de Seguridad Pública; quienes detuvieron entre 2003 y 2005 a presuntos miembros de las “Maras” por estar ligados

a actividades delictivas contra migrantes y estar vinculados al tráfico de drogas y armas en la región.

Según estimaciones publicadas en el artículo “*Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad*” (2017), la Secretaría de Seguridad Pública reportó que, durante 2003, se realizaron 74 detenciones, en 2004 ascendieron a 204, en 2005 disminuyeron a 159 y en 2009 a 53.

Gráfica 33. Detenciones de miembros de las pandillas delictivas conocidas como “Maras” por parte de las autoridades mexicanas



FUENTE: Elaboración propia basado en los datos expuestos en: Santamaría, Gema. (2007). “Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad”. *Revista Mexicana de Política Exterior*. núm. 81, pp. 101-123.

Es importante resaltar que a lo largo de este lapso de tiempo en donde hubo una alta actividad de miembros de las “Maras” en México, se identificó que éstos llegaron a tener una presencia importante en 21 entidades federativas, pertenecientes al norte, centro y sur del país. En el caso de Tamaulipas, el Estado de México, Veracruz, Chiapas y Oaxaca, se consideraron como puntos críticos ya que en estos Estados se les atribuyó a estos grupos la comisión de asaltos, robos, extorsiones, entre otros delitos.

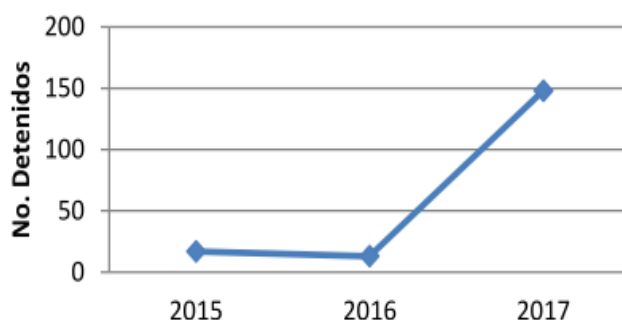
Figura 7. Entidades federativas en donde operan las pandillas delictivas conocidas como “Maras”



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos mencionados en: OEA (2010). *Pandilla*.

Algunos informes (OEA, 2010) afirman que, durante el periodo de 2007 a 2009, la presencia de los miembros de las “Maras” disminuyó considerablemente. Sin embargo, se ha ido vinculando a estos grupos con organizaciones del crimen organizado en los últimos años y esto ha llevado a que se vaya desdibujando la actividad de este grupo. Aun así, a casi diez años de la publicación de este Informe Especial, en el año 2017 se volvió a reportar actividad de estas pandillas en la frontera sur y algunos medios de comunicación informaron que *“Maras: vuelve la pesadilla al sur de México”*, *“Detienen a 58 presuntos Maras en Chiapas”*. Ante esta “reaparición” de estos grupos, se volvieron a publicar algunos datos que intentan dar cuenta de la situación actual en México de estas pandillas. Sin embargo, estos datos son expuestos por algunos diarios nacionales, y no por alguna autoridad que se relacione con el fenómeno. A través de esas notas periodísticas se menciona que la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Estado de Chiapas reportó que, a lo largo de estos últimos tres años, han ido ascendiendo el número de miembros de las “Maras” detenidos por cometer una serie de delitos.

Gráfica 34. Incremento de detenciones de presuntos miembros de las “Maras”, 2015-2017



FUENTE: Elaboración propia con base a los datos publicados en: Hernández, S. (2017). Los Maras. Vuelve la pesadilla al sur de la frontera de México. *El Sol de México*.

Se puede ver que, durante el año 2015, fueron detenidos 17 presuntos miembros de este grupo; en 2016 descendieron las detenciones a 13, pero en 2017 ascendieron exponencialmente a 148.

De estas últimas detenciones, 36 % eran de nacionalidad mexicana, 44 % eran salvadoreños y 20 % hondureños (Hernández, 2017). Esto quiere decir que, a pesar de que se consideran a estas pandillas como transnacionales, las mismas se han ido configurando en espacios locales concretos y, para el caso de México, la frontera sur por sus características geográficas y sociales posibilita que estos grupos se inserten de maneras particulares.

Entrevista a especialista en el tema	<i>“En frontera sur es donde se reproducen las clicas con jóvenes locales, porque ahí hay menos infraestructura, hay más condiciones para que se desarrollen, es un caldo de cultivo”.</i>

Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual de las pandillas transnacionales conocidas como “Maras”

Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento y de las políticas públicas en la materia

Para comprender el proceso por el cual, las pandillas conocidas como “Maras” llegaron a ser transnacionales, no hay que dar cuenta únicamente del contexto social en donde se instala el fenómeno, sino que es indispensable analizar las acciones y medidas que las instituciones nacionales e internacionales ejercieron durante el periodo en donde se exacerbó la presencia de este grupo en México.

Es importante resaltar que la mayoría de estas estrategias gubernamentales realizadas por parte del gobierno mexicano fueron avances en materia de política pública y procedimientos gubernamentales.

Después de los ataques de septiembre de 2001, Estados Unidos comienza la lucha contra el terrorismo. Para ello establece una serie de políticas fronterizas que no sólo implicaban el reforzamiento del control migratorio a través de la frontera norte, sino que, en cooperación con el gobierno mexicano, en 2002 establece una serie de “Acuerdos de Fronteras Inteligentes”, los cuales involucraron la puesta en práctica de acciones sobre la frontera sur, en términos de infraestructura, supervisión del flujo de personas y bienes, a través de la coordinación interinstitucional de una serie de organismos de defensa, seguridad, migración y administración de justicia. A su vez, a lo largo de ese año, el Estado mexicano creó junto con Guatemala el “Grupo de Alto Nivel para la Seguridad Fronteriza” (GANSEF), en donde se pactó una agenda que incluyó el intercambio de información e implementación de acciones bilaterales para la prevención del terrorismo, el mejoramiento del control fronterizo y la concentración de migrantes irregulares en la frontera sur.

Estas acciones que iban encaminadas concretamente a la salvaguarda de la seguridad nacional a través del establecimiento de acuerdos y la creación de grupos de trabajo bilaterales, podrían considerarse como un avance del gobierno mexicano para afrontar la problemática de los flujos migratorios que cada vez eran más importante en aquel momento en la frontera sur.

Sin embargo, las políticas y acciones que se fueron ejecutando en los países del TNC en lo relacionado al control de las pandillas delictivas conocidas como “Maras”, reforzaban directamente la movilidad de los miembros pertenecientes a estos grupos, a través del territorio mexicano. Por ejemplo el gobierno salvadoreño comienza a implementar el “Plan Mano Dura” en 2002, en donde este país centroamericano buscaba contrarrestar la presencia de estas pandillas a través de la puesta en práctica de una serie de acciones de control y sanción, dirigidas a los miembros de este grupo. Dicha medida fue altamente criticada por la opinión pública ya que se consideraba que las acciones establecidas iban en contra de los derechos humanos. En 2003 El Salvador aprobó la ley que respaldaría esta política, denominada la Ley Antimara, donde

se estipuló que “la pena establecida por pertenecer a una pandilla oscila entre los dos y cinco años de prisión y se aplica a toda persona mayor de 12 años de edad” (OEA, 2010).

Para el caso de Honduras, el gobierno también implementó en el año 2003 una serie de acciones institucionales y normativas, las cuales comienzan a establecerse con la promulgación de la Ley Antimara, el decreto de prohibición de armas, el Programa Comunidad Segura, apertura de seis nuevos centros de rehabilitación pandilleros y el mejoramiento de 13 penitenciarías.

Como consecuencia de las acciones represivas puestas en marcha por los gobiernos de El Salvador y Honduras durante 2002 y 2003 hacia las “Maras”, se inició una migración importante hacia la frontera sur de México de miembros de estos grupos, lo cual llevó a que el gobierno mexicano comenzara a establecer acuerdos bilaterales con los gobiernos del TNC para afrontar la problemática desde una perspectiva de la seguridad nacional.

Así, en la tercera reunión del GANSEF entre México y Guatemala en diciembre del año 2004, se acordaron acciones para reforzar la seguridad fronteriza y planes concretas en contra de las organizaciones criminales. Estos acuerdos y acciones internacionales manifestaron la asociación que los diferentes gobiernos establecieron entre riesgos terroristas y flujos de “migrantes indocumentados” y el combate a fenómenos delictivos nuevos como el de las pandillas transnacionales. En 2006 se realizó el primer “Foro sobre la Mara Salvatrucha” en la Ciudad de México y los expertos en el tema afirmaron, en aquel momento, que el fenómeno sólo estaba en estado de gestación y no se podría considerar como un peligro para la seguridad nacional.

En 2015, el gobierno mexicano también estableció alianzas y acuerdos bilaterales con Honduras, con quien firmó el Memorándum de Entendimiento el 11 de mayo de 2015, y por el que se establece el Grupo de Alto Nivel de Seguridad. Hasta el momento, se han llevado a cabo cuatro reuniones técnicas. La última tuvo lugar los días 20 y 21 de julio del año 2017 en la Ciudad de México. De igual manera, el 7 de febrero de 2018 se firmó el Memorándum de Entendimiento sobre el Intercambio de Experiencias, Capacitación y Cooperación en Materia de Seguridad y Defensa entre la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional de Honduras.

Con el gobierno de El Salvador también se firmó el Memorándum de Entendimiento el 30 de octubre de 2014, por el que se estableció el Grupo de Alto Nivel de Seguridad. México se ha reunido en cuatro ocasiones con El Salvador en el marco de este grupo. La última reunión se llevó a cabo en San Salvador el día 2 de febrero de 2018. A lo largo de este encuentro se concertaron cuatro acuerdos transversales: 1. Compartir lista de objetivos de pandilleros, 2. Recibir la capacitación denominada “Pandillas Regionales” (Abril 2018), 3. Compartir el Sistema Integrado de los Centros Antipandillas Transnacionales y 4. Operación de protocolo para el intercambio de información de armas de fuego.

De esta manera, desde el año 2002 hasta la fecha, el gobierno mexicano ha establecido una serie de acuerdos bilaterales con Estados Unidos y los países de TNC, los cuales han buscado

implementar diferentes acciones institucionales en materia de seguridad, muchas de ellas encaminadas exclusivamente a atender la problemática de las “Maras” en el territorio nacional y, sobre todo, en la frontera sur.

En este sentido, se podría afirmar que la Administración Pública Federal y estatal ha puesto en marcha una serie de estrategias que se enmarcan en un panorama trasnacional particular, y que ha buscado hacer frente al fenómeno de las pandillas. Sin embargo, como se verá con más detalle a continuación, aunque en materia de seguridad estas acciones podrían considerarse como un avance institucional para enfrentar la problemática, para algunos especialistas en el tema, éstas se consideran como insuficientes para abordar el tema de las pandillas trasnacionales ya que no dan una atención transversal e integral al mismo.

Análisis de avances en la problemática actual de las pandillas trasnacionales conocidas como “Maras”: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública

Al identificar algunos de los elementos sociales e institucionales antes expuestos, se logró cristalizar cómo esta problemática se ha ido construyendo a partir de la interconexión de una multiplicidad de tiempos y espacios que la definen. Por ello, se considera importante abordarla en términos de multitemporalidad y multiespacialidad, ya que una serie de acciones institucionales y problemáticas sociales locales han provocado que estos grupos se reconfiguren y arriben a diferentes puntos del territorio nacional. Así se puede visualizar en la siguiente gráfica:

Figura 8. Proceso multiespacial y multitemporal de transnacionalización de las pandillas conocidas como “Maras”



FUENTE: Narváez, Juan Carlos (2017). *Violencias y Maras un ejercicio cronológico*. Foro Infancias y Juventudes en Riesgo: Migrantes, Refugiados y Expulsados.

A partir de esta línea compleja de tiempo, se puede observar cómo se entrecruzan una serie de eventos locales en un panorama transnacional, que ha provocado la movilidad e instalación de pandillas en diferentes puntos de TNC, en México y Estados Unidos desde 1980 hasta el 2015.

En términos generales, se evidencia que estos grupos comienzan a estructurarse en Estados Unidos por la oleada migratoria que hubo en los años ochenta desde el Salvador a raíz del conflicto armado en ese país, años después el gobierno estadounidense impulsa una política migratoria que se evocó a deportar de manera masiva mareros hacia el Salvador. Durante los años noventa, los mareros retornados se establecen y comienzan a reproducirse clicas¹²⁵ de la Mara Salvatrucha; algunos de los miembros de este grupo intentan re-emigrar hacia Estados Unidos y comienza la movilización hacia el norte del continente nuevamente.

Entre el 2001 y 2003 se empieza a identificar el establecimiento de clicas en México. Como respuesta a esta situación, el gobierno establece alianzas bilaterales, como se mencionó en el apartado anterior, y se despliegan una serie de operativos por parte de la Policía Sectorial y la Agencia de Investigación Estatal en Chiapas, denominados “Acero Antimara”, los cuales buscaban combatir a los miembros de las “Maras”.

Para finales del año 2008 se percibe que la problemática de estas pandillas se va traslapando con el contexto de violencia y narcotráfico que comenzó a cobrar auge en México, y se inicia la denominada guerra contra el narcotráfico. De esta manera, parece que este tema pasa a un segundo plano en la agenda pública y también en el ámbito académico, así lo afirma un especialista en el tema:

Entrevista a especialista en el tema	<i>“Los libros que se hicieron sobre las Maras acá en México, casi todos son de la misma época (...) todos se publican entre 2006 y 2008, ya después, lo cierto es que en México se apagó un poco el tema. Pero digamos que en 2010 hacia acá trabajos sobre Maras Salvatrucha o pandilleros en México no hay, o sobre mexicanos trabajando sobre el tema en El Salvador por ejemplo, tampoco hay”.</i>

De igual manera, esta invisibilización de la problemática se manifiesta en las publicaciones de los medios de comunicación, pues durante el periodo 2010 a 2015 no se localizan referencias al tema en específico. Sin embargo, en los años 2016 y 2017 se vuelve a manifestar de manera relativa, y algunas de las notas describen de manera general los delitos que se han cometido a lo largo de este último periodo de tiempo y la adhesión de algunas al crimen organizado.

Nota del Sol de México (2017)	<i>“Y es que en la frontera sur, la pesadilla volvió después de 13 años. Crímenes, asaltos y venta de droga al por mayor se han vuelto una constante tras el retorno de las pandillas centroamericanas a esa zona de México que no se limita a Tapachula, sino que abarca toda la región del Soconusco”.</i>

125 Células de la pandilla.

En ese sentido, puede concluirse que, a 10 años de que se publicó este Informe Especial, la problemática de las pandillas conocidas como “Maras” en México se ha ido reconfigurando en consonancia con las problemáticas locales, caracterizadas por la violencia y el narcotráfico. Esto ha llevado a que el accionar institucional no haya realizado acciones tan directas en ciertos periodos de tiempo para afrontar la problemática. Sin embargo, esto no quiere decir que México no haya seguido estableciendo acuerdos bilaterales, sobre todo con aquellos países del TNC y Estados Unidos en materia de seguridad.

Algunos de los especialistas en el tema consideran que si se volviera a problematizar la presencia de las Maras en México por parte de las diferentes autoridades federales y estatales, se debería considerar que el fenómeno se ha vuelto más complejo ya que, como en sus inicios, está cada vez más relacionado con la migración y con la reintegración de ex pandilleros. Por lo tanto, si sólo se sigue abordando la problemática a partir de políticas públicas y acciones de gobierno únicamente enfocadas a cuestiones de seguridad, no se logrará atender el problema de manera integral.

Entrevista a especialista en el tema	<i>“Hoy en día, si se retomara un informe como tal, se tendría que transversalizar mucho más. Transversalizar todas estas políticas e instituciones, incluso, se tendría que incorporar Secretaría del Trabajo, Secretaría de Salud vía institutos de juventud. Es decir, si hoy día quisiéramos retomar ese informe o presentar un informe sobre el tema de las pandillas o factores asociados a las pandillas tendría que ser más transversal”.</i>

Este Instrumento de Posicionamiento tuvo un grado muy bajo de cobertura en los principales medios impresos del país, pues en el mes de publicación sólo se localizó una nota periodística en el periódico *El Universal*. En el mismo año, la Revista *Proceso* realizó una nota sobre la situación de la vulneración de los derechos humanos cometidos por la SEDENA y, por ello, se hace alusión al Informe Especial. Sin embargo, esta noticia no analiza a fondo el tema contenido en el documento.

La última nota sobre el IP se difundió en una revista electrónica, donde se exponen las principales acciones institucionales emprendidas por el gobierno mexicano para afrontar la problemática de estas pandillas trasnacionales.

Tabla 67. Instrumento de Posicionamiento en los Medios de Comunicación.

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Fracaso en el combate a pandillas trasnacionales	Nydia Egremy	Red Voltaire	29 de septiembre de 2009	http://www.voltairenet.org/article162332.html	Se realiza una descripción general sobre el problema de las Maras en Centroamérica y México, y se relata de manera muy general las acciones que los diferentes gobiernos han tomado para asumir dicha problemática. Por este motivo, se hace alusión puntual al Informe Especial emitido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México.

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Los “Maras” problema de seguridad nacional: CNDH	Liliana Alcántara	<i>El Universal</i>	04 de abril de 2008	http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/158588.html	Resalta el crecimiento de la presencia de “Maras” en México. También se hace mención al Informe Especial elaborado por la CNDH, el cual, da cuenta del estado de la problemática y resalta la participación de menores de edad en estas pandillas.
Sedena, primer lugar en violar derechos humanos	Redacción	Revista <i>Proceso</i>	30 de noviembre de 2008	http://www.proceso.com.mx/204491	Se afirma que la SEDENA es la institución a la que la CNDH realizó durante el 2008 más recomendaciones en materia de violaciones a derechos humanos. Por ello se menciona que los informes elaborados por la Comisión a lo largo de 2008 van dirigidos a la misma entidad, entre ellos se menciona el de Maras.

FUENTE: elaboración propia.

De igual manera, después de una búsqueda exhaustiva en diversas fuentes académicas, sólo se localizaron tres artículos que hacen referencia o citan este Informe Especial. Uno de ellos problematiza el tema de la migración y toca la temática de las Maras para hacer referencia a las actividades delictivas que son cometidas por esta pandilla hacia los migrantes que pasan por la frontera sur. En cuanto al segundo artículo, aborda concretamente el fenómeno de las Maras en México y da cuenta de la forma en que estas pandillas pueden llegar a reproducirse localmente, como consecuencia de las condiciones sociales estructurales que caracterizan ciertos lugares (precariedad, pobreza y falta de oportunidades). Ante ello, el autor propone que las respuestas institucionales se deberían centrar en medidas de prevención y en políticas de desarrollo social. El tercer artículo realiza una descripción general de la temática de la violencia y refiere a la problemática de las Maras en México.

Tabla 68. Instrumentos de Posicionamiento en Fuentes Académicas

Título de la publicación	Autor	Lugar de publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
La migración centroamericana en su tránsito por México hacia los Estados Unidos	Gonzalo Carrasco González	<i>Alegatos</i>	Enero/Abril de 2013	http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32330.pdf	Aunque es un artículo que se centra en un tema más general como es el de migración, el autor hace mención del Informe Especial sobre las “Maras” ya que vincula a estos grupos con el tráfico y secuestro de migrantes. Se hace mención al IP.
Franchises for Crime: “Maras” and North American Security	Jorge Chabat	CIDE	Diciembre de 2008	http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-180.pdf	Se considera a las Maras como una forma de organización criminal que puede llegar a ser reproducida localmente. Al concebir a las Maras de esta manera, el artículo propone que las respuestas institucionales se deberían centrar en medidas de prevención y en políticas de desarrollo social. Es importante mencionar que el artículo refiere al IP.

Título de la publicación	Autor	Lugar de publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
VIOLENCIA Y DERECHOS HUMANOS DE CENTROAMERICANOS EN MÉXICO: LA PARADOJA ENTRE SER UN PAÍS DE MIGRANTES Y UN PAÍS DE TRÁNSITO	Julio Morales	Boletín Americanista	2010	http://www.raco.cat/index.php/boletinamericanista/article/viewFile/194368/260554	Describe un panorama general de la violencia y los derechos humanos en la región y hace mención específica al IP.

FUENTE: elaboración propia.

En otro de los medios que este informe tuvo poca o casi ninguna difusión, fue en las páginas gubernamentales. Se localizó solamente una publicación en una página del gobierno de Canadá, en donde se describe de manera general el Informe Especial y se citan algunas fuentes que han abordado la problemática de las pandillas conocidas como “Maras” en México.

Tabla 69. Instrumentos de Posicionamientos en Páginas Gubernamentales (nacionales e internacionales) o fuentes oficiales

Título de la nota	Lugar de publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
The presence of Mara Mexico: Salvatrucha (MS) and Mara 18 groups, including the cities or municipalities where they are active	Immigration and refugee Board of Canada	17 de septiembre de 2009	https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2013/11/07/MEX103264.FE.pdf	El artículo hace una descripción general del Informe Especial y cita otras fuentes de información que han abordado la problemática de las Maras en México

FUENTE: elaboración propia

En síntesis, se puede señalar que el Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras” ha sido citado o difundido en las siguientes fuentes:

Medios de comunicación		Fuentes académicas		Sitios gubernamentales u oficiales	
	Núm. 3		Núm. 3		Núm. 1

5) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL GRUPO JUVENIL CONOCIDO COMO “EMO”

El propósito del presente análisis es dar cuenta de la situación actual de la problemática sobre el Grupo Juvenil conocido como “Emo” a nueve años de la publicación del Informe Especial, para intentar describir, de manera general, la posible transformación y/o cambio que pudo haber tenido esa situación y el accionar institucional de las distintas autoridades a lo largo de este periodo de tiempo.

Lo anterior se realiza a partir del análisis de tres grandes ejes: 1. *El eje social*, donde se describe la situación actual de la problemática a través de la exposición de algunas cifras publicadas en la Encuesta Nacional de Discriminación (ENADIS) y en la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED); 2. *El eje institucional*, el cual hace referencia al accionar de las diferentes instituciones en términos administrativos y jurídicos en lo relacionado con la problemática de la discriminación y la violencia juvenil, 3. *El eje discursivo*, donde se analiza el estado de la cuestión, a partir de diferentes fuentes de información, como los medios impresos, recursos académicos y la opinión de especialistas dedicados al análisis del fenómeno.

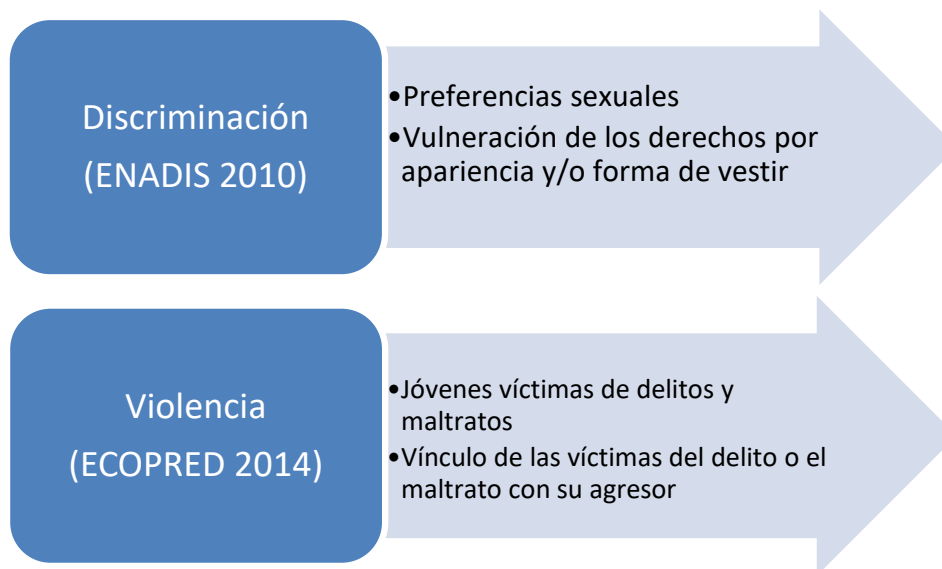
Análisis cuantitativo de la problemática actual sobre las y los jóvenes en México

Este Instrumento de Posicionamiento abordó un episodio coyuntural de violencia sucedido en el año 2008, que consistió en la agresión colectiva hacia un grupo juvenil que se conoce como “Emo”. A nueve años de la publicación de este IP, parecería que dicha situación ha sido efímera y, en términos generales, sin demasiada trascendencia social. Sin embargo, lo que cristalizó este incidente en aquel momento fueron problemáticas de corte estructural que pueden considerarse características de la sociedad mexicana, como la discriminación y la violencia entre y hacia las y los jóvenes.

En este sentido, aunque pareciese que los “Emo”, como grupo juvenil, ya no tienen la misma visibilidad que tuvieron a finales del año 2000, y no se encuentren datos concretos sobre la estigmatización y niveles de agresión de los cuales este colectivo fue blanco; lo que a continuación se expone son aquellos datos que dan cuenta de la violencia que padecen los jóvenes en la cotidianidad y los motivos de discriminación por los cuales este grupo fue atacado (preferencias sexuales, falta de historicidad de este colectivo y apariencia y/o forma de vestir), por otros grupos juveniles y/o por la familia y la escuela: *“aunque la violencia contra los Emos parece provenir (únicamente) de otros jóvenes, las historias narradas muestran dos instituciones particularmente agresivas, cuyo hostigamiento es invisible por el carácter de legitimidad que adquieren sus prácticas disciplinarias: me refiero a la familia y a la escuela”* (Hernández-Rosete, 2017).

De esta manera, lo que intenta el presente análisis es describir el estado actual de las problemáticas generales que afectaron a ese grupo juvenil, como se observa en el siguiente esquema:

Figura 9. Variables para describir el fenómeno de la agresión al grupo juvenil conocido como “Emo”

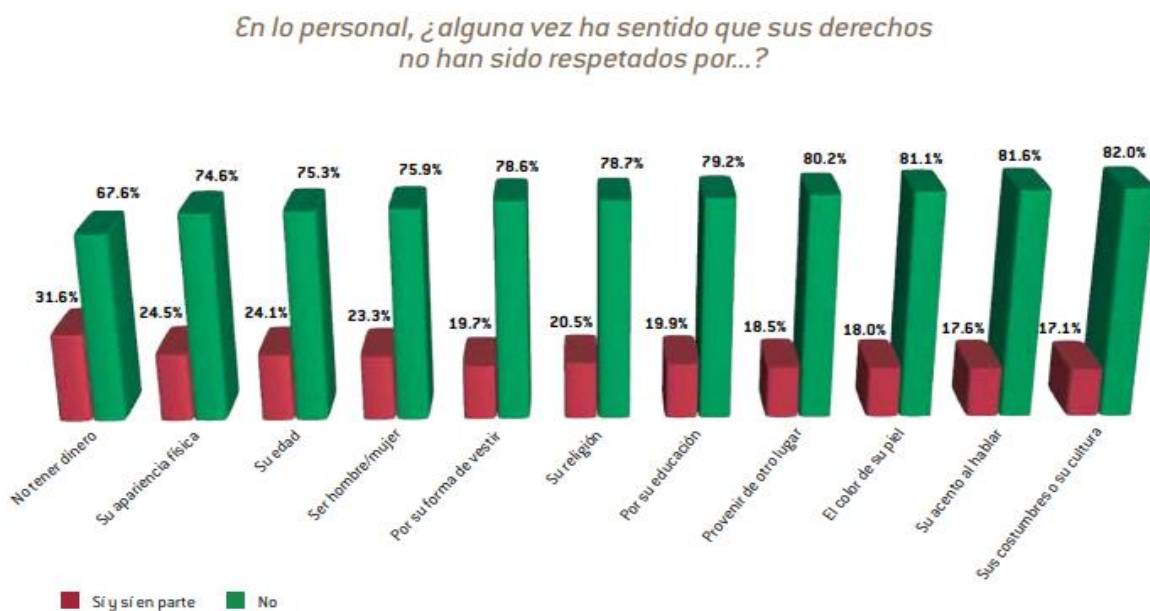


FUENTE: elaboración propia.

Se tienen en cuenta dos tipos de encuesta que exponen los datos de las problemáticas mencionadas: 1. la Encuesta Nacional de Discriminación 2010 (ENADIS), y 2. la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014 (ECOPRED). Cada una de ellas cuenta con información obtenida después de 2008, es decir, se trata de datos posteriores al episodio de agresión experimentado por el grupo juvenil “Emo”. Es importante aclarar, como se puede observar en el esquema anterior, que el análisis sólo se centra en dos variables, la discriminación, donde se tendrán en cuenta únicamente los datos de preferencia sexual y apariencia y/o forma de vestir. En cuanto a la variable de violencia, se tendrán en cuenta las cifras de jóvenes víctimas de delitos y maltratos y los tipos de vínculos de las víctimas del delito o el maltrato con su agresor. A través del reconocimiento del estado actual de estas dos variables se intenta dar cuenta de estas problemáticas que afectan a las personas jóvenes en el país.

En la ENADIS de 2010 se contemplan dos preguntas que dan cuenta de los niveles de percepción sobre la discriminación. La primera alude a *“en lo personal, ¿alguna vez ha sentido que sus derechos no han sido respetados por?”*, este cuestionamiento intenta cristalizar las razones por las cuales las personas sienten que sus derechos han sido vulnerados. La segunda pregunta, por su parte, hace referencia a *“si las personas ¿estarían dispuestas a que en su casa vivieran personas con ciertas características?”*, en este caso lo que se quiere percibir es qué tipo de personas en cierta medida no se toleran.

Gráfica 35. Causas por las que los jóvenes han percibido que sus derechos no han sido respetados.



FUENTE: ENADIS 2010.

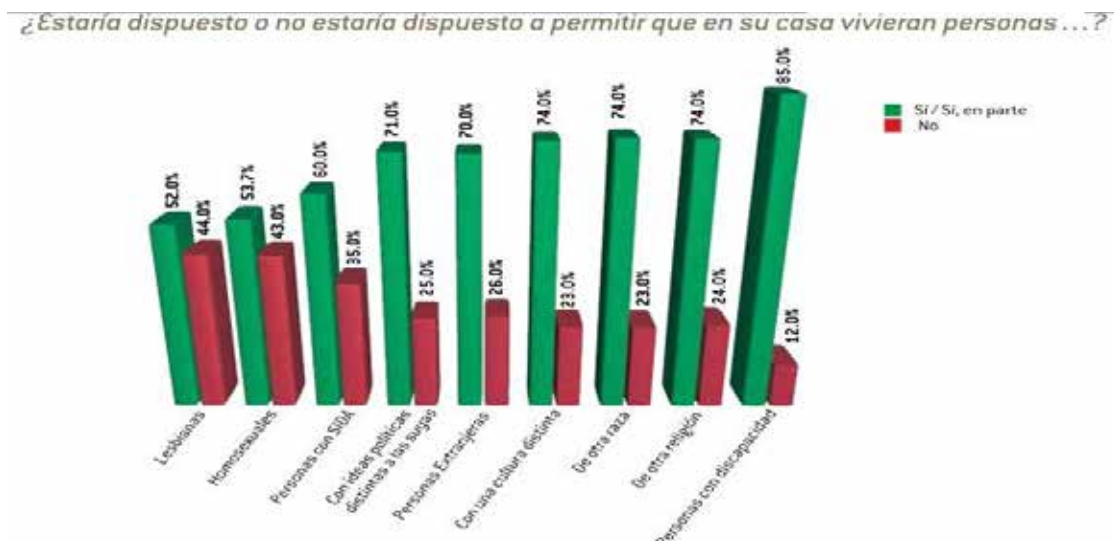
De acuerdo con la gráfica, se observa que los o las jóvenes han percibido que sus derechos no han sido respetados, mayoritariamente, por no tener dinero, por su apariencia física y por su edad. En el caso específico del grupo juvenil “Emo”, uno de los aspectos que tuvo una incidencia importante para ser blanco de agresiones por parte de las personas fue su apariencia física, pues se consideraba su forma de vestir como poco original y algo extravagante. En este sentido, se puede concluir que, en un panorama general, los jóvenes consideran que la apariencia física es un factor importante por el cual, en ocasiones, sus derechos son vulnerados.

Hernández-Rosete, 2017

“Además, por su presunta falta de originalidad en el vestir, se les tomó como plagiarios de la escena punk y dark, lo que contribuyó a estigmatizarles”.

Otro de los aspectos importantes que fue central para entender la situación de violencia ejercida hacia los miembros del grupo “Emo” en el año 2008 fue las preferencias sexuales que se asociaban a las y los jóvenes que participaban. Esto cristalizó que la orientación sexual era uno de los elementos determinantes de discriminación hacia estos jóvenes. En la ENADIS 2010, el aspecto de la orientación sexual continúa siendo un factor de intolerancia entre la población joven, ya que esta encuesta indaga si se estaría dispuesto a permitir que en casa viviera una persona homosexual o lesbiana. Al respecto, cuatro de cada 10 personas no estarían dispuestas a permitirlo, como se puede visualizar en la siguiente gráfica:

Gráfica 36. Disposición de las personas a permitir que en su casa vivan



FUENTE: ENADIS 2010.

Estos datos sobre el respeto de los derechos asociado a la apariencia física y al nivel de tolerancia a ciertos grupos, sobre todo aquellos con preferencias sexuales diversas, continúan siendo aspectos que ocupan un lugar central para entender la problemática de la discriminación, a nivel general. Sin embargo, es importante resaltar que estas situaciones pudieron haber cambiado a lo largo de los últimos siete años, pues, como se verá en el próximo apartado, se han realizado una serie de avances en materia de políticas públicas y acciones institucionales que cada vez más han atendido el problema de la discriminación desde diferentes aristas por parte de la Administración Pública Federal y estatal.

En lo referente a la variable de violencia dirigida hacia los jóvenes, como se ha venido mencionando, el caso de los integrantes del grupo conocido como “Emo” fue blanco de diferentes prácticas de agresión, como consecuencia de la estigmatización social que se fue construyendo alrededor de su apariencia física y sus preferencias sexuales. Así, los actores y grupos que fueron legitimando estas representaciones y prácticas sobre los “Emos” fueron los medios de comunicación, otros grupos juveniles, la familia y la escuela. De esta manera, cobra importancia tratar de relacionar el incidente ocurrido con este grupo y los factores que han propiciado conductas violentas entre los jóvenes en los últimos años.

Para ello se recurre a dos aspectos de la ECOPRED 2014: 1. Jóvenes víctimas de delitos y maltratos y 2. Tipos de vínculos de las víctimas del delito o el maltrato con su agresor. Estos tres elementos podrían considerarse como centrales para tratar de entender el contexto de violencia que provoca ciertas prácticas dirigidas a grupos concretos.

La tasa de jóvenes víctimas de delitos y maltratos arrojó que, para 2014, uno de los factores más representativos asociado al maltrato es el acoso por los atributos del joven. Esto quiere decir

que continúa habiendo un problema de intolerancia hacia la individualidad entre este sector de la población, como se ve a continuación:

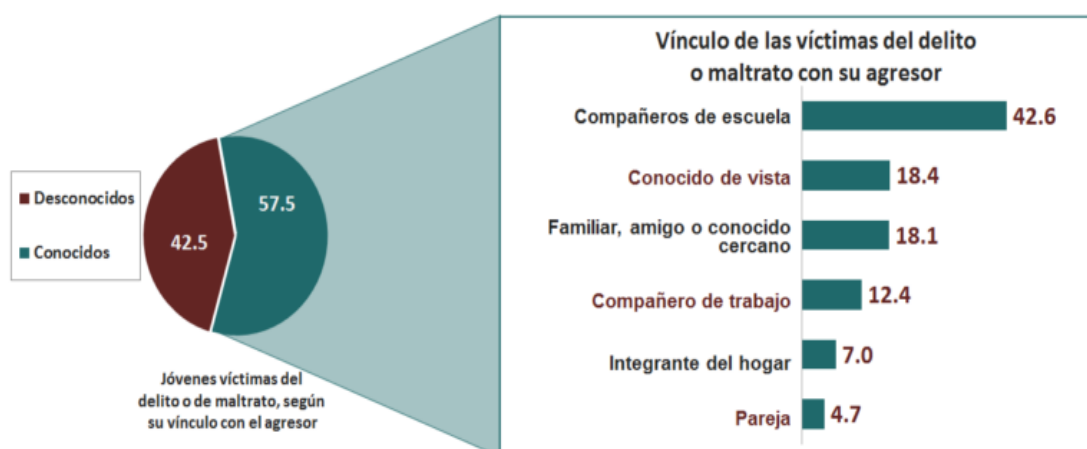
Gráfica 37. Tasa de víctimas de delitos y maltrato sufridos por jóvenes durante 2014



FUENTE: ECOPRED 2014.

Además, según estos datos de ECOPRED, 57.5 % de los jóvenes víctima de delito o maltrato tiene algún tipo de vínculo con el agresor. En la mayoría de los casos se trata de compañeros de escuela los que ejercen este tipo de prácticas. En este sentido, se puede inferir que la escuela es un espacio de diferenciación social que se caracteriza por incentivar una serie de prácticas de violencia que, en la mayoría de los casos, son ejercidas por los mismos compañeros. Así, puede reafirmarse la hipótesis de que el episodio de agresión vivido por los miembros del grupo juvenil “Emo” también fue incentivado por la institución escolar.

Gráfica 38. Vínculo de las víctimas del delito o maltrato con su agresor



FUENTE: ECOPRED 2014.

A través de estas dos variables, discriminación (apariencia física y orientación sexual) y violencia (factores que incentivan el maltrato y vínculo entre la víctima y el agresor), se intentó analizar la situación de las y los jóvenes pertenecientes al grupo conocido como “Emo” en los últimos años, enmarcando la situación coyuntural que experimentaron en 2008 en problemáticas estructurales de mayor alcance, lo cual permitió identificar que, para 2010, continuaba la poca tolerancia entre los jóvenes hacia las personas con preferencias sexuales diversas. De igual forma, se evidenció que la apariencia física es un aspecto que puede llegar a definir el respeto de los derechos de las personas. En cuanto a la variable de violencia, se evidencia que, durante 2014, uno de los factores que provocaron prácticas de maltrato hacia este sector fue el acoso por los atributos de las y los jóvenes y en el espacio de la escuela es donde esta población experimenta en mayor medida prácticas de maltrato ejercidas por sus compañeros. En este sentido, se infiere que aunque el grupo juvenil conocido como “Emo” ya no tenga la misma visibilidad que en la época en que se publicó el Informe, las problemáticas que cristalizó esta situación de agresión continúan presentes en la sociedad mexicana.

Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual de las y los jóvenes en México

Aunque, como se observó en el apartado anterior, las problemáticas de discriminación y violencia en los jóvenes continúan, se han realizado esfuerzos importantes a lo largo de los últimos años desde el ámbito institucional para afrontarlas. Estos avances realizados desde la Administración Pública Federal y estatal se ven reflejados en una serie de reformas que permitieron la creación de marcos normativos que, a su vez, posibilitaron el establecimiento de una serie de políticas públicas y acciones de gobierno que han intentado proteger y garantizar los derechos humanos de las y los jóvenes.

Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento y de las políticas públicas en la materia

Los primeros avances institucionales en materia de no discriminación fueron hechos en el ámbito normativo en 2001, a partir de una reforma realizada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1o. en donde se prohíbe toda forma de discriminación.¹²⁶ A partir de esta reforma, se crea en 2003 la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), la cual fue modificada en 2014 de manera integral para dotar al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación amplias atribuciones para brindar una efectiva protección al derecho de la no discriminación. Al ser una ley federal, las 32 entidades federativas han creado progresivamente leyes locales contra la discriminación, las cuales han constituido consejos u comisiones orientadas a la prevención en la materia, o asignándole dichas responsabilidades a comisiones estatales de derechos humanos previamente existentes.

¹²⁶ Este párrafo del artículo 1o. de la CPEUM ha sido reformado en 2006 y 2011.

Respecto de la problemática de la violencia en jóvenes, también se han realizado acciones sobresalientes. En 2009 se promulgó la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, de la cual derivó el establecimiento del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, el cual se encarga de *“proponer lineamientos de prevención social del delito a través del diseño transversal de políticas de prevención; promover la cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana una vida libre de violencia”*. De igual manera, se van estableciendo marcos normativos que buscan garantizar los derechos de las personas a vivir sin violencia. Dentro de este grupo se encuentran las siguientes:

- ✓ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que busca garantizar la prevención, atención, sanción y erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres.
- ✓ La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia: que tiene como objetivo fomentar el desarrollo de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que promuevan la generación de violencia y delincuencia.

Análisis de las políticas públicas a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

Bajo estos avances en materia normativa las diferentes entidades han promovido una serie de políticas públicas y programas que atienden la problemática de la discriminación y de la violencia juvenil, como se expone a continuación:

Tabla 70. Políticas públicas relacionadas con el instrumento de posicionamiento

Institución	Programas	Descripción
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Escuela Segura	Mejoramiento de la seguridad de las escuelas públicas de educación básica superior.
	Construye-T	Favorece el desarrollo de competencias y habilidades que permitan a los estudiantes del nivel medio superior enfrentar de manera exitosa los riesgos que amenazan su desarrollo integral.
Secretaría de Desarrollo Social	Rescate de Espacios Públicos	Mejorar los diferentes espacios de convivencia ciudadana para promover acciones de participación social y seguridad comunitaria.
	Hábitat	Optimizar las condiciones físicas y sociales de las zonas urbano-marginadas para el desarrollo de sus habitantes.
Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)	Coinversión social	Busca contribuir a la generación de capital social, a través del apoyo a proyectos de diferentes temáticas, entre ellas, la prevención de la violencia
Secretaría de Salud	Plan Nacional de Prevención de la Violencia y el Maltrato en Niñas, Niños y Adolescentes	El Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia ha impulsado este plan que busca prevenir la problemática de la violencia en esta población. Lo hace a través de la sensibilización de padres, madres, cuidadores, maestros y otras personas que tratan con infantes.
CONAPRED	Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación	Promueve que el marco normativo-administrativo integre sustantivamente la obligación de igualdad y no discriminación.

FUENTE: elaboración propia.

De esta manera, se puede visualizar que, a lo largo de los últimos 17 años, se han realizado una serie de acciones institucionales que han apostado a atender el problema de la discriminación y de la violencia juvenil. Esto quiere decir que, de manera indirecta, las diferentes instancias han atendido la problemática de los grupos juveniles conocidos como “Emos”.

Análisis de avances en la problemática actual de las y los jóvenes en México: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública

La visibilización del grupo juvenil conocido como “Emo”, en los últimos años se ha ido reduciendo de forma exponencial y, actualmente, existen muy pocas fuentes que retoman el tema. Hasta el momento se localizaron solamente dos artículos académicos que fueron publicados en 2012 y 2017. El primero de éstos se denomina *La subcultura Emo en Guadalajara: un estudio de caso* de Quezada y Partida; y el segundo *La violencia juvenil contra emos: análisis etnográfico de su persecución en la Ciudad de México*, de Hernández-Rosete.

Cada uno de estos artículos realiza una problematización, desde la perspectiva de las ciencias sociales, de los episodios de agresión que fueron dirigidos a los miembros del grupo juvenil “Emo” en 2008 en varios estados del país. La propuesta de cada uno de estos abordajes sobre la problemática apunta a que el grupo padeció una violencia colectiva que se sostuvo en la estigmatización de los miembros por su forma de vestir, por sus orientaciones sexuales y por considerarse como personas depresivas.

Nota de La Jornada (2009)	<i>“Los problemas que los emos o visual keis normalmente tienen con otros grupos radica en su aspecto”, dice Jonas Engelmann. Este investigador social de la ciudad alemana de Mainz trabaja en un libro sobre esa moda, que saldrá este verano. Al apartarse de los conceptos estereotipados de masculinidad, los emos son despreciados por otros”.</i>

Para los autores de estos artículos, el problema de fondo que se estaba cristalizando a través de esta situación coyuntural, era la discriminación y la poca tolerancia, la cual se estaba ejerciendo por diferentes sectores de la sociedad, como la escuela, los medios de comunicación, la familia y otros grupos juveniles.

Nota de La Jornada (2009)	<i>“Las convocatorias para organizar actos de violencia e intolerancia contra jóvenes emos son originadas por “la gente normal”, de los grupos conservadores que quieren enfrentar a las tribus urbanas porque “no se atreven a decir de frente sus señalamientos”.</i>

Muchos de estos sectores consideraban que dicho colectivo no tenía un contenido ideológico que lo sostuviera como grupo, y que algunas de sus prácticas no cumplieran con ciertos estándares de “normalidad”. Por esta razón, en el imaginario social, el “Emo” fue representado como un ser anómalo, desviado, *“lo que paradójicamente otorga a lo Emo un carácter de resistencia contracultural único frente a una sociedad vigilante de todo aquello que es tenido como anormal”* (Hernández-Rosete, 2017).

Nota de La Jornada (2009)	<i>“Las convocatorias para organizar actos de violencia e intolerancia contra jóvenes emos son originadas por “la gente normal”, de los grupos conservadores que quieren enfrentar a las tribus urbanas porque “no se atreven a decir de frente sus señalamientos”.</i>

Este Informe Especial tuvo muy poca difusión, ya que solamente se localizaron cuatro notas que hacen referencia directa, en medios de comunicación poco conocidos. Cada una de estas notas refiere a la situación de discriminación y violencia que los miembros de este colectivo padecieron en 2008.

Tabla 71. Instrumento de Posicionamiento en los Medios de Comunicación

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Discriminan a Emos sociedad y autoridades, denuncia la CNDH	Olivier Pavón	<i>Crónica</i>	16 de marzo de 2009	http://www.cronica.com.mx/notas/2009/420679.html	Se describe de manera general la situación del Grupo Juvenil Emo y se menciona el informe emitido por la CNDH.
Advierte la CNDH riesgos por la conducta de los Emos	Información Jurídica Inteligente	<i>Contralínea</i>	30 de marzo de 2009	https://app.vlex.com/#vid/359275490	Descripción de las conductas de este grupo para que las autoridades puedan tomar medidas adecuadas. Se hace mención al Informe Especial
Discriminación a jóvenes por “apariencia”	Paula Monroy		19 de julio de 2009	http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2009/07/19/discriminacion-a-jovenes-por-apariencia/	Se menciona que los jóvenes de ciertos lugares del Estado de México padecen de discriminación por su apariencia. Se hace mención al informe del CNDH.
Discriminación a jóvenes por “apariencia”	Paulina Monroy	Red Voltaire	27 de julio de 2009	http://www.voltairenet.org/article161281.html	Descripción de la situación de violencia que sufre el grupo de los Emo. Se hace inferencia al IP porque se quiere definir lo que significa ser Emo.

FUENTE: elaboración propia.

Tabla 72. Instrumentos de Posicionamiento en Fuentes Académicas

Título de la publicación	Autor	Lugar de publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Diversa identidad: algunas notas a partir del fenómeno Emo	Enrique Hernández	Argumentos	Mayo de 2009	http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952009000200007&lng=es&nrm=iso	Problematización del concepto de identidad y diversidad a la luz del fenómeno del grupo juvenil denominado Emo
La subcultura Emo en Guadalajara: un estudio de caso	Silvia Quezada Camberos & Aidé Partida	IXAYA Revista Universitaria de Desarrollo Social	2012	www.revistascientificas.udg.mx/index.php/IXA/article/download/3402/3203	Describe las maneras de vestir y de actuar de este grupo juvenil.
La violencia juvenil contra emos: análisis etnográfico de su persecución en la Ciudad de México	Daniel Hernández-Rosete	Cadernos de Saúde Pública	18 de diciembre de 2017	http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2017001205002&lang=pt	Se detallan las creencias que se han construido socialmente alrededor de este grupo. Las cuales han desencadenado el ejercicio de una serie de prácticas violentas al dirigidas al mismo.

FUENTE: elaboración propia.

En el caso de las fuentes académicas, no se encontraron referencias al informe. Sin embargo, los pocos artículos que se localizaron abordan directamente la problemática de la discriminación y violencia que padecieron los integrantes de este grupo juvenil, que se consideran estudios importantes para abordar el fenómeno más amplio.

Tabla 73. Instrumentos de Posicionamientos en Páginas Gubernamentales o fuentes oficiales

Título de la publicación	Institución de la publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Análisis sobre las Recomendaciones Generales de la CNDH 2001-2016	CNDH	Diciembre de 2017	http://informe.cndh.org.mx/uploads/nodos/10684/content/files/Analisis_de_Recomendaciones_Generales.pdf	Se hace referencia al IP.

FUENTE: elaboración propia.

En los medios institucionales sólo se logró ubicar una referencia que hace una mención muy general del Instrumento, en un análisis de Recomendaciones que emitió la CNDH en 2017.

En síntesis, se puede señalar que el Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el Grupo Juvenil conocido como “Emo” ha sido encontrado citado o difundido en las siguientes fuentes:

Medios de comunicación		Fuentes académicas		Sitios gubernamentales u oficiales		Sitios sociedad civil	
	Núm. 4		Núm. 3		Núm. 1		Núm. 0

6) INFORME ESPECIAL SOBRE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE EN LA ZONA CARBONÍFERA DEL ESTADO DE COAHUILA

Análisis cuantitativo de la problemática actual de la seguridad e higiene en las minas del carbón en México

Luego del impacto mediático del derrumbe en la mina Pasta de Conchos, perteneciente al Grupo México en Coahuila, que tuvo como resultado la muerte de 65 mineros atrapados en su interior, el impulso brindado por familiares de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil robustecieron las críticas y demandas hacia el funcionamiento de las empresas extractivas de la zona del carbón, así como de la actuación de las autoridades federales y estatal sobre la materia.

El Informe Especial emitido en 2011 por la CNDH es producto de las diversas quejas interpuestas en el organismo, y que se sintetizan en diversas recomendaciones que buscan abordar la dramática situación productiva y sociolaboral de la producción de carbón en Coahuila. Es interesante, a este respecto, contrastar la valoración sobre dicho Informe, realizada por la Organización Familia Pasta de Conchos (OFPC) en dos momentos diferentes en el tiempo: a meses de su promulgación, y siete años después. En el primer caso, la organización valora y comparte con el resto de las y los trabajadores tanto el diagnóstico como las recomendaciones emitidas en 2011. Dicha valoración de la organización al Informe Especial está relacionada con una identificación clara con las demandas y quejas interpuestas por los afectados. En 2018, en cambio, y en función del análisis actual del problema en la zona, se plantea que el Informe no ha tenido repercusiones de fondo en términos institucionales, quedando todos los grandes temas aún pendientes (OFPC, 2018).

Sin embargo, existen algunos indicadores que permiten afirmar algunas mejoras parciales en algunos puntos, al menos en términos de frecuencia en su implementación. Si bien los registros y datos disponibles no son representativos de la real magnitud en la minería del carbón, dada la opacidad de la información,¹²⁷ existen algunas tendencias que indican mejoras relativas. Así, por ejemplo, se puede mencionar el aumento de las inspecciones en los centros mineros,

¹²⁷ No lo son por diversos motivos: por las irregularidades en el registro de empresas y en el registro de trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social; por la clandestinidad (ilegalidad) del funcionamiento de un indeterminado número de centros “artesanales”; y por la falta de información confiable por parte de las propias instituciones

particularmente entre 2012 y 2013. Aun cuando los datos presentan contradicciones interinstitucionales, así como desde la misma STPS (proporcionando informaciones distintas sobre las mismas acciones), con base en la información de prensa y de la propia Secretaría, se puede señalar la existencia de alrededor de 760 inspecciones llevadas a cabo entre 2012 y 2017 en la zona carbonífera de Coahuila.

Tabla 74. Inspecciones a Centros Mineros

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inspecciones	60*	153	187	239	24**	90

FUENTE: Dirección General de la Inspección Federal del Trabajo.

* Información referente a inspecciones entre julio y diciembre de 2012

** Información referente a inspecciones entre enero y marzo de 2016.

De 2012 a 2015 se aprecia un aumento constante en el número de inspecciones realizadas en la minería del carbón, dato que coincide con tres factores fundamentales de dicho contexto: 1. Nuevas disposiciones legales; 2. Cambios particulares en la subdelegación de la STPS en el municipio de Sabinas, y 3. Legitimidad conseguida por la OFPC ante organismos de derechos humanos y laborales, organización de la sociedad civil que, ante el vacío e indolencia por parte del gobierno, es reconocida como interlocutora legítima por parte de la Organización Internacional del Trabajo, particularmente, a partir de diversos informes que han hecho llegar a dicho organismo, producto de su propia investigación.

En este escenario, es importante mencionar que, en 2013, la organización consigue el derecho (de manera momentánea) de entrar a las minas para acompañar las inspecciones, lo que también pudiera ser un factor importante para entender algunas mejoras en la materia. Además, los cambios en la oficina de Sabinas (que escala a rango de Subdelegación), junto con la llegada de nuevas autoridades que (según opiniones de especialistas), tienen un mayor compromiso con los derechos humanos, permitieron un aumento sostenido en el número de inspectores para llevar a cabo labores de fiscalización.

En términos de la tasa de mortalidad producto de siniestros, se dispone de la información que se ha recopilado de tres fuentes distintas: la Subdirección de Minas de la Secretaría de Economía; la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Agrupación Familia Pasta de Conchos.

vinculadas a la materia (información contradictoria, descoordinación y carencia de una política de homologación en la información de distintas instituciones, etcétera).

Tabla 75. Número de muertes por siniestros en la zona carbonífera de Coahuila (2006-2017)

Año	Secretaría de Economía	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	AFPC
2006		69	70
2007		3	7
2008		1	4
2009		4	8
2010		4	17
2011		19	28
2012	14	15	25
2013	5	4	4
2014	5	5	5
2015	5	2	4
2016	4	3	4
2017	2	4	4

FUENTE: Elaboración propia en base a Secretaría de Economía, Secretaría de Trabajo y Previsión Social y OFPC (2018).

Como puede apreciarse, al margen del registro de 2006 producto del desastre de Pasta de Conchos, a partir de 2013 se presenta una fuerte disminución de muertes por siniestros mineros que, si bien está lejos de solucionar el problema de seguridad en los centros mineros, marca una diferencia con la situación predominante entre 2006 y 2012.

Si se considera la totalidad de las 115 muertes registradas por la OFPC (exceptuando el desastre de pasta de conchos), existen dos datos que dan cuenta de la precariedad generalizada en la minería entre 2006 y 2017. Por un lado, 62 % del total de muertes dentro de la minería del carbón han sucedido en los Pozos y Cuevas (53 y 19 muertes respectivamente), que son las dos modalidades más precarias, inseguras y alejadas de los estándares legales para la producción minera.

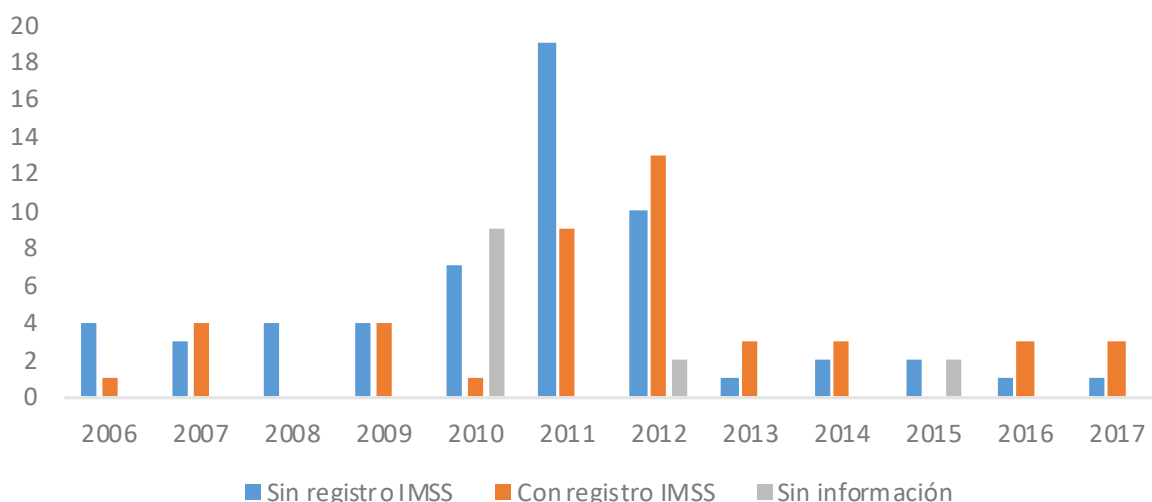
Tabla 76. Muerte de mineros por tipo de centro de trabajo y transporte en la producción carbonífera (2006-2017)

Unidad de trabajo	Muertes
Transporte	3
Minas de Arrastre	5
Tajos	6
Plantas de Beneficio	7
Cuevas	19
Gran Minería	22
Pozos	53
Total	115

FUENTE: OFPC (2018).

Por otro lado, con respecto al registro de los mineros del carbón de Coahuila en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se puede mencionar que del total de muertos durante 2006 y 2017, 50 % no se encontraba registrado en el IMSS al momento de su muerte, mientras que 38 % presentaban adscripción y cerca de 12 % no se encuentra información.

Gráfica 39. Adscripción al IMSS al momento de la muerte de trabajadores mineros



FUENTE: elaboración propia con base en OFPC (2018).

En esta misma dirección, del total de 34 empresas que han sufrido siniestros con resultado de muerte, 23 eran clandestinas al momento del evento, de 4 no se tiene información, y sólo 7 de ellas se encontraban registradas ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, ante el IMSS, con sus trabajadores registrados y, además, también contaban con un “Manifiesto de Impacto Ambiental”, es decir, operaban conforme a la ley (OFPC, 2016).

Estos datos indican que, junto con algunos avances en materia de inspección y supervisión a partir de 2013, no se ha logrado dar solución a la minería clandestina e ilegal, que no sólo mantiene una situación de precariedad para sus trabajadores, sino que tampoco cuentan con los requisitos mínimos establecidos para otorgarles seguridad física e higiene.

Análisis de avances institucionales sobre la problemática de seguridad e higiene en las minas del carbón en México

Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

Un año después de la emisión del Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila (2011), las reformas laborales de noviembre de 2012 introducen, por primera vez en la Ley Federal del Trabajo, un marco regulatorio sobre

trabajo minero, adicionando cinco artículos en el Capítulo III Bis: “De los trabajos en Minas” (343-A, 343-B, 343-C, 343-D, 343-E). Las disposiciones que son extensivas a todas las minas del carbón, independientemente de la fase productiva, así como del tipo de exploración y explotación determinado, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a. Obligatoriedad de disponer de un sistema de seguridad y salud en cualquier centro de trabajo.
- b. Diversas obligaciones para los empleadores que garanticen la salud, higiene y seguridad en los centros mineros,¹²⁸ y la responsabilidad subsidiaria en el cumplimiento de estas obligaciones a los operadores de concesiones.
- c. Los trabajadores podrán negarse a realizar labores siempre y cuando la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene confirme que no cuentan con debida capacitación para identificar riesgos; no se haga entrega por parte del empleados de equipo de protección o no se ofrezca capacitación en su utilización; se identifiquen situaciones de riesgo inminente que puedan poner en peligro la vida. Asimismo, la Inspección del Trabajo debe dictar medidas correctivas y preventivas y, en caso de que un patrón se negase a recibir a la autoridad laboral, podrá solicitar auxilio de la fuerza pública, sea municipal, estatal o federal.

Como puede apreciarse, a través de la adopción de los nuevos artículos legales, se busca mejorar las condiciones de seguridad, ampliamente vulneradas en los centros mineros, y fortalecer las medidas de control y fiscalización sobre su implementación. Si bien, formalmente, las disposiciones jurídicas incorporadas en la legislación federal aparecen como un avance, su cumplimiento y aplicación por parte de las empresas, así como de las autoridades responsables para hacerlas cumplir, resulta aún muy insatisfactoria, según evidencia periodística y la opinión de especialistas sobre la materia.

En 2014 se reformaron disposiciones del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza y de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza, con

¹²⁸ El artículo 343-C del Ley Federal del Trabajo plantea las siguientes obligaciones para los patrones:

- ✓ Facilitar y mantener condiciones higiénicas para el aseo y alimentación;
- ✓ Contar antes, y durante la exploración y explotación, con estudios necesarios para que se desarrollen actividades conforme a condiciones de seguridad;
- ✓ Informar a los trabajadores de manera clara sobre riesgos y peligros para su salud, seguridad, y las medidas de prevención aplicables;
- ✓ Proporcionar equipo de protección necesario para evitar riesgos, a su vez que capacitar a los trabajadores respecto a su funcionamiento;
- ✓ Contar con sistemas de ventilación adecuados, y fortificación en todas las explotaciones subterráneas, las que deberán tener dos vías de salida;
- ✓ Establecer un sistema de supervisión y control adecuados en cada turno para garantizar la explotación en seguridad;
- ✓ Implementar un registro y sistema que permita conocer los nombres de las personas que se encuentren en la mina, así como mantener un control de entradas y salidas de ésta;
- ✓ Suspender actividades y disponer de la evacuación de los trabajadores en caso de riesgo, y
- ✓ No contratar o permitir contratar a personas menores de 18 años.

el objeto de evitar la proliferación de minas ilegales. En la exposición de motivos de la citada reforma se hace referencia explícita al Informe realizado por la CNDH en 2011.¹²⁹

Análisis de avances en la problemática actual de seguridad e higiene en las minas del carbón en México: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública

La mirada de los especialistas sobre el impacto del Instrumento de Posicionamiento y los avances en materia de seguridad en las minas del carbón de Coahuila son, en general, muy negativas. La violación sistemática de normas y procedimientos para la extracción del carbón, la constante presencia de trabajo infantil en la minería ilegal y el incumplimiento de diversas recomendaciones para revertir la situación en Coahuila, configuran un escenario predominantemente pesimista en términos de avances sustantivos para revertir la situación en la región carbonífera.

A partir de informes enviados a la OIT por la OFPC, y la información proporcionada por expertos en la materia, se pueden sintetizar las siguientes consideraciones sobre la situación actual de la minería del carbón, denunciada a partir de 2006 por diversos actores sociales, y materializada en el Informe Especial de 2011:

- ✓ En contraste con el aumento de las inspecciones llevadas a cabo a partir de 2013 en los centros mineros de Coahuila, uno de los diversos inconvenientes que aparecen irresueltos hasta la actualidad es el relativo al registro de empresas y a la entrega de información fidedigna por parte de éstas a las autoridades para poder ejecutar las inspecciones.
- ✓ En este sentido, uno de las consecuencias del problema de registro e información fehaciente es que, el gobierno, frente a las denuncias hechas, no puede actuar de manera inmediata para prevenir accidentes y siniestros, pues algunas empresas, al presentar información deliberadamente falsa, logra posponer las inspecciones. En ese sentido, en los últimos dos años se ha insistido ante la OIT para que solicite al Estado mexicano la creación de un registro único de empresas que contemple la obligatoriedad para la inscripción, y que existan sanciones claras para los casos en que las empresas entreguen información falsa.

¹²⁹ En la iniciativa de decreto se plantea sobre el Informe Especial: “La Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió, en noviembre de 2011, el Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la Zona Carbonífera del Estado de Coahuila; motivada por los acontecimientos ocurridos en Pasta de Conchos y otras medianas y pequeñas productoras mineras. La CNDH hace un recuento de las condiciones en que operaban las minas, la situación de sus trabajadores y los hechos que provocaron los siniestros, derivando de ello las recomendaciones que dirigió a las Secretarías de Trabajo y Previsión Social, y a la de Economía, las cuales, en su respectivo ámbito, son autoridades competentes; en el informe que se alude, queda de manifiesto la respuesta que ambas secretarías federales argumentaron en relación a la falta de visitas de inspección respecto a las condiciones de seguridad e higiene o sobre la verificación del cumplimiento de los lineamientos de concesiones otorgadas, aduciendo en ambos casos la falta de presupuesto y personal para cubrir la totalidad de los establecimientos, así como la imposibilidad de inspeccionar aquellos que no se encuentran registrados y que por tal motivo se desconoce su exacta ubicación”. (Congreso de Coahuila, LIX Legislatura, agosto 2014. http://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/20140715_110_Ejec.pdf)

- ✓ Se han hecho denuncias los últimos años sobre la existencia de inspecciones a centros de trabajo que se encuentran cancelados por infracciones graves, dándoles un status de legalidad que no corresponde. Así, por ejemplo, según informa la OPFC en su Informe Especial dirigido a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, entre 2016 y 2017 se ha denunciado la operación de, al menos, cuatro minas clandestinas, dos de ellas registradas y operando bajo concesiones canceladas por violación a Manifiesto de Impacto Ambiental (MIA). Por su parte, se ha denunciado que el gobierno no ha hecho uso de la fuerza pública frente a casos de empresas que no permiten ser inspeccionadas por la autoridad.
- ✓ Se ha resaltado la descoordinación y contradicción entre dependencias federales en términos del intercambio de información disponible en la materia. Ejemplo de ello es la información disímil entre el STPS y el IMSS, relativa al registro de trabajadores en la seguridad social. Dicha divergencia se explicaría por la falta de entrega de información desglosada del IMSS a la STPS. Asimismo, las autoridades carecen de sistemas fidedignos para levantar y sistematizar información. A juicio de especialistas en la materia, la descoordinación y opacidad de información rigurosa es una estrategia premeditada de las autoridades para no conflictuar a las empresas de la zona.
- ✓ Otro tema importante que informa un abogado laboralista entrevistado son las dificultades para imponer sanciones a las empresas. Según el procedimiento para dictaminar sanciones a empresas que infringen la ley, el delegado (o subdelegado) de la Dirección del Trabajo, al constatar irregularidades y levantar las actas que acrediten los hechos, debe enviar la documentación a Ciudad de México para que, desde el órgano federal, se devuelvan las resoluciones en cuanto a sanciones a aplicar a las autoridades locales. Las sanciones económicas deben ser cobradas por los municipios respectivos y, según la opinión del experto, en Coahuila, producto de intereses económicos dentro del poder local, no son cobradas dichas multas en numerosos casos.
- ✓ Aspecto importante a considerar, que da cuenta del abuso e ilegalidad en el rubro minero, es el relativo al subregistro de trabajadores en el IMSS, práctica que se encuentra muy extendida en la minería más precaria, como es el caso de los pozos y cuevas. Existe evidencia que acredita que muchos trabajadores son registrados sólo cuando se accidentan, y con un sueldo mínimo. Evidentemente, ello impacta directamente en el cálculo de indemnizaciones y pensiones. Un segundo aspecto es que, en caso de accidentes con lesiones o muertes, las empresas (dependiendo del impacto mediático del siniestro) entregan mayores o menores compensaciones a familiares, utilizando el término de “ayuda humanitaria” para no reconocer responsabilidad.
- ✓ Por último, en la mayoría de los casos, frente a los siniestros ocurridos no se llevan a cabo investigaciones penales y, cuando las hay, los responsables logran ser sobreseídos mediante el pago correspondiente de los daños.

Entrevista a especialista en la materia	<i>“Lo que es claro, por una parte, y es lo que estamos colocando en la más reciente queja, hay una negligencia que termina siendo una tolerancia institucional al subregistro en el seguro social. Trabajadores que no son registrados hasta que se accidentan y hay que darlos de alta para que los atiendan en la clínica. Es una de las prácticas. Pero el subregistro salarial; es decir, lo registro con el mínimo, cuando claramente están ganando dos o tres veces más. Entonces esa práctica está siendo tolerada por la negligencia institucional, y está impactando en las indemnizaciones, pensiones, etcétera”.</i> <i>“ Hay una renuncia del Estado y una privatización al dejar las indemnizaciones a manos de las empresas”.</i>

Respecto de los medios de comunicación, puede observarse la existencia de diversas referencias al Informe Especial, donde se recalca el problema del trabajo infantil que (de manera escueta) hace alusión el documento.

De las 15 referencias explícitas sobre el Instrumento de Posicionamiento, encontradas en distintos medios de comunicación, 11 se concentran en los primeros ocho meses de publicación del Informe, mientras que las otros dos corresponden a 2016 y 2018 respectivamente. En ambos casos, las notas aluden, precisamente, al incumplimiento de los puntos recomendatorios emitidos en el IP.

Tabla 77. Instrumento de Posicionamiento en los Medios de Comunicación

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
En cinco años, 90 muertos por accidentes en minas de Coahuila: CNDH	S/I	<i>animalpolitico.com</i>	30 de noviembre de 2011	https://www.animalpolitico.com/2011/11/documenta-cndh-90-muertos-en-minas-de-coahuila-en-5-anos/	Contextualización en cifras del Informe y copia adjunta de éste.
Mineros del carbón trabajan en condiciones inadecuadas y peligrosas, advierte la CNDH	S/I	<i>La Jornada</i>	1 de diciembre de 2011	http://www.jornada.unam.mx/2011/12/01/politica/020n2pol	Síntesis de la situación en las minas de Coahuila y recomendaciones emitidas por la CNDH.
CNDH urge a evitar trabajo infantil en minas de México	S/I	<i>Azteca TV</i>	19 de diciembre de 2011	http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/seguridad/87467/cndh-urge-a-evitar-trabajo-infantil-en-minas-de-mexico	Enfatizan la presencia de niñas y niños en las minas: “Menores de 18 años son contratados para explotar los llamados ‘pocitos’ de carbón, yacimientos abandonados que incluso carecen de permiso para operar, desarrollando actividades de extracción, transporte y limpieza de minerales, expuso”.
Exhibe CNDH trabajo infantil en minas de Coahuila	S/I	<i>animalpolitico.com</i>	20 de diciembre de 2011	https://www.animalpolitico.com/2011/12/exhibe-cndh-trabajo-infantil-en-minas-de-coahuila/	Enfatiza la presencia de niñas y niños en las minas, ya reportada por el Informe.

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
CNDH hace un llamado a evitar el trabajo infantil en minas	S/I	<i>RC Multimedios</i>	21 de diciembre de 2011	http://rcmultimedios.mx/sociedad/20891/cndh-hace-un-llamado-a-evitar-el-trabajo-infantil-en-minas	Enfatiza la presencia de niñas y niños en las minas, ya reportada por el Informe.
2011, EL AÑO CON MÁS MUERTOS EN MINAS DE CARBÓN EN COAHUILA DESDE 2006	S/I	<i>expansion.mx</i>	17 de febrero de 2012	https://expansion.mx/nacional/2012/02/17/2011-el-ano-con-mas-muertos-en-minas-de-carbon-en-coahuila-desde-2006	Cita el VI Informe de Pasta de Conchos y cita como fuente el Informe de la CNDH a modo de contextualización.
Intereses negros como el carbón	Arturo Rodríguez García	<i>Proceso</i>	22 de febrero de 2012	http://www.proceso.com.mx/299071/intereses-negros-como-el-carbon-2	En recuento de las organizaciones civiles y protectora de DDHH relativas a la minería es citado el Informe.
Las minas de carbón: las más peligrosas	Carla Aguirre	<i>Televisa TV</i>	25 de julio de 2012	http://noticierostelevisa.esmas.com/especiales/478764/las-minas-carbon-mas-peligrosas/	A partir de datos del Informe indican porqué es peligroso trabajar en minas de carbón.
Fuga de gas provoca tragedia en mina	S/I	<i>El Informador</i>	26 de julio de 2012	https://www.informador.mx/Mexico/Fuga-de-gas-provoca-tragedia-en-mina-20120726-0250.html	Contextualizan la muerte de mineros en la Minera El Progreso, municipio Melchor Múzquiz de Coahuila, a partir del Informe.
Explosión en mina mata a 7 personas en Coahuila	Alma Gudiño	<i>Excélsior</i>	26 de julio de 2012	http://www.excelsior.com.mx/node/850016	Contextualizan la muerte de mineros en la Minera El Progreso, municipio Melchor Múzquiz de Coahuila, a partir del Informe.
Las minas en Coahuila, un peligro	S/I	<i>animalpolitico.com</i>	26 de julio de 2012	https://www.animalpolitico.com/2012/07/las-minas-en-coahuila-un-peligro/	Contextualizan la muerte de mineros en la Minera El Progreso, municipio Melchor Múzquiz de Coahuila, a partir del Informe: “Con la muerte de siete mineros ayer en un pocito de carbón en Coahuila, van casi 150 mineros fallecidos en seis años, según la Comisión Especial de Seguimiento a la Problemática Surgida por los Conflictos Mineros en el país”.
El oscuro negocio del carbón en Coahuila: mineros sin seguridad social, apellidos renombrados y ganancias por millones	S/I	<i>sinembargo.mx</i>	26 de julio de 2012	http://www.sinembargo.mx/26-11-2012/435108	Contextualizan la situación de vulneración de la seguridad e higiene en las minas mediante el Informe, como fuente confiable.

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Niños laboran en condiciones de esclavitud en las regiones carboníferas: ONG	Patricia Muñoz Ríos	<i>La Jornada</i>	12 de agosto de 2012	http://www.jornada.unam.mx/2013/08/12/politica/015n1pol	En el Día Mundial contra el Trabajo Infantil es citado el Informe para ejemplificar la noticia.
Desde hace 10 años permanecen sepultados los cuerpos de los 65 mineros en Pasta de Conchos	S/I	<i>El Diario de la Tercera Edad</i>	21 de febrero de 2016	http://diariote.mx/?p=9827	El Informe es referencia para argumentar que: “Incumplen autoridades con el rescate a pesar del Informe de la CNDH”.
El calvario de los mineros en México: morir trabajando a manos del crimen organizado	S/I	<i>Arena Pública</i>	14 de febrero de 2018	https://www.arenapublica.com/articulo/2018/02/14/9684/mineros-mexico-condiciones-laborales-crimen-organizado-mineros-coahuila	Contextualizan las condiciones de los trabajadores mineros con el Informe de la CNDH.

FUENTE: elaboración propia.

Respecto de las referencias del IP en fuentes oficiales, se encontró la alusión del documento en la iniciativa de decreto de reforma del Código Municipal y de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Coahuila (2014), así como en el Senado de la Republica en noviembre de 2014.

Tabla 78. Instrumento de Posicionamientos en Páginas Gubernamentales o fuentes oficiales.

Título de la publicación	Lugar de publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Informe de Actividades Del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2011.	CNDH	enero de 2012	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2011.pdf	Enlistado como actividad de la CNDH durante el periodo.
Iniciativa de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza y de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza.	<i>Periódico Oficial</i> del Gobierno del Estad	5 de agosto de 2014	http://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/20140715_110_Ejec.pdf	Argumenta con Informe la iniciativa de decreto en Coahuila.
SESIÓN ORDINARIA DE LA H. CÁMARA DE SENADORES, CELEBRADA EL MARTES 4 DE NOVIEMBRE DE 2014.	Senado de la República	4 de noviembre de 2014	http://www.senado.gob.mx/index.p?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1567	El Informe es citado en discusión en el Senado sobre la minería sustentable.

FUENTE: elaboración propia.

Respecto de organizaciones de la sociedad civil, también existen referencias sobre el Informe Especial, dado que su diagnóstico resulta fundamental para posicionar el tema en la agenda pública, así como realizar seguimientos a las políticas implementadas, con el objeto de visualizar si existen cambios orientados a revertir la situación minera.

Tabla 79. Instrumentos de Posicionamiento en Fuentes de la Sociedad Civil.

Título de la publicación	Autor	Fuente u organización	Fecha	Vínculo	Breve descripción
XV Informe de Violaciones a los Derechos Humanos Laborales 2011.	S/I	Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL)	Sin fecha	http://www.fomento.org.mx/novedades/XV_DHL_CEREAL2011.pdf	Citado el Informe como documento imprescindible para hacer seguimiento al caso de Pasta de Conchos.
México: Deplorables condiciones de trabajo en la minería ilegal, advierte la CNDH.	Nidia Marín	Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina	2 de enero de 2012	https://www.ocmal.org/mexico-deplorables-condiciones-de-trabajo-en-la-mineria-ilegal-advierte-la-cndh/	Destacan del Informe las consecuencias de la minería ilegal.
Un cuarto del país en poder de mineras extranjeras.	Érika Ramírez	contralinea.com.mx	22 de enero de 2012	http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2012/01/22/un-cuarto-del-pais-en-poder-de-mineras-extranjeras/	Detalla cifras y violaciones a los DDHH consignadas en el Informe.
VI Informe PASTA DE CONCHOS 2012.	S/I	Organización Familia Pasta de Conchos	febrero de 2012	http://www.fomento.org.mx/novedades/6to_PC.pdf	El Informe es citado a lo largo del documento para denotar las violaciones a los DDHH.
El Carbón Rojo de Coahuila: aquí se acaba el silencio.	Cristina Auerbach y otro(a)s.	Organización Familia Pasta de Conchos	Febrero 2018	https://mx.boell.org/sites/default/files/el_carbon_rojo_web.pdf	El libro hace referencia al Informe Especial para dar cuenta del incumplimiento relativo a las demandas centrales.

FUENTE: elaboración propia.

En síntesis, se puede señalar que el Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila, de 2011, ha sido encontrado, citado o difundido en las siguientes fuentes:

Medios de comunicación		Fuentes académicas		Sitios gubernamentales u oficiales		Sitios sociedad civil	
	Núm. 15		Núm. 0		Núm. 3		Núm. 5

7) INFORME SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CENTROAMERICANOS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL NO ACOMPAÑADOS EN SU TRÁNSITO POR MÉXICO, Y CON NECESIDADES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El propósito del presente análisis es dar cuenta de la situación actual de la problemática de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados en materia de derechos humanos, a poco más de un año de la publicación de este Informe Especial, con el propósito de describir, de manera general, la posible transformación y/o cambio que pudo haber tenido dicha problemática social y el accionar institucional de las distintas autoridades a lo largo de este último año.

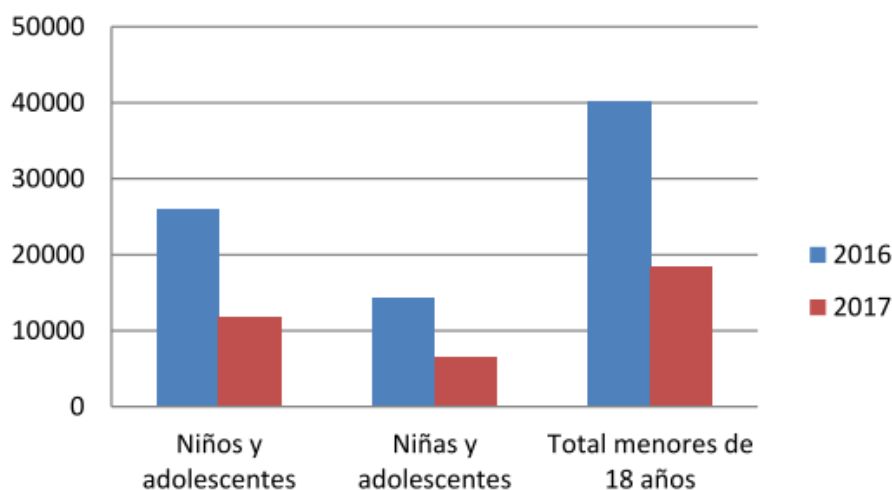
Lo anterior se realizó a partir del análisis de tres grandes ejes: 1. *El eje social*, donde se describe la situación actual de la problemática a través de la exposición de cifras publicadas recientemente por el INM y la COMAR; 2. *El eje institucional*, el cual hace referencia al accionar de las diferentes entidades en términos administrativos y jurídicos; 3. *El eje discursivo*, donde se analiza el estado de la cuestión a partir de diferentes fuentes de información, como los medios impresos, recursos académicos y la opinión de especialistas dedicados a analizar la problemática.

Análisis cuantitativo de la problemática actual de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México.

El Instituto Nacional de Migración es la autoridad por antonomasia encargada de los asuntos migratorios del país. Por esto, *“a raíz de los cambios en la composición de los flujos de personas en situación migratoria irregular en los últimos años, que transitan desde y por México”* (2017, INM), esta entidad federal ha centrado su mirada particularmente en el grupo de niñas, niños y adolescentes migrantes. Esto ha llevado a que el INM publique, de manera continua, cifras y estadísticas sobre este sector de la población y, a su vez, que se preocupe por dar cuenta de una serie de variables (como la condición migratoria, el sexo y la nacionalidad) que describen, de manera general, las dimensiones del flujo migratorio de este grupo y sus características más relevantes.

Para 2018, esa autoridad publicó dos informes que abordan la problemática de la niñez migrante a lo largo de 2017. El primero se denominó *Estadísticas migratorias. Síntesis 2017*, el cual describe, de manera resumida y gráfica, los flujos migratorios de los diferentes grupos poblacionales que transitaron por y desde México. Entre ellos, se dedica un apartado a las niñas, niños y adolescentes extranjeros que fueron presentados ante la autoridad migratoria de enero a diciembre de 2017, cifra que se compara con la del año 2016. De igual manera, se exponen las cifras de aquellos que contaron con retorno asistido, dependiendo de la condición de viaje, es decir, si las personas menores de 18 años iban acompañados o no, a lo largo del mismo periodo de tiempo, como se puede observar a continuación:

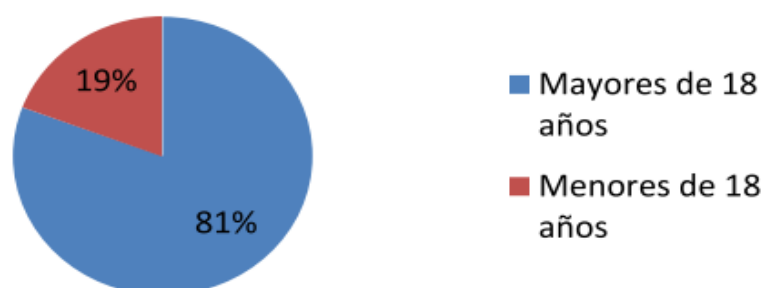
Gráfica 40. Personas menores de edad presentadas a la autoridad migratoria 2016-2017



FUENTE: elaboración propia a partir de las cifras publicadas en: *Unidad de Política Migratoria (2018). Estadísticas migratorias. Síntesis 2017. Instituto Nacional de Migración.*

Se puede evidenciar que las y los menores de 18 años presentados ante la autoridad migratoria a lo largo del año 2017 fueron 18,300 de los cuales 6,502 eran mujeres y 11,798 eran varones. En relación con lo reportado para 2016, la cifra de niñas, niños y adolescentes tuvo una reducción importante y siguen siendo los hombres quienes se presentan en mayor cantidad ante la autoridad migratoria.

Gráfica 41. Porcentaje de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria según grupos de edad de enero a diciembre de 2017

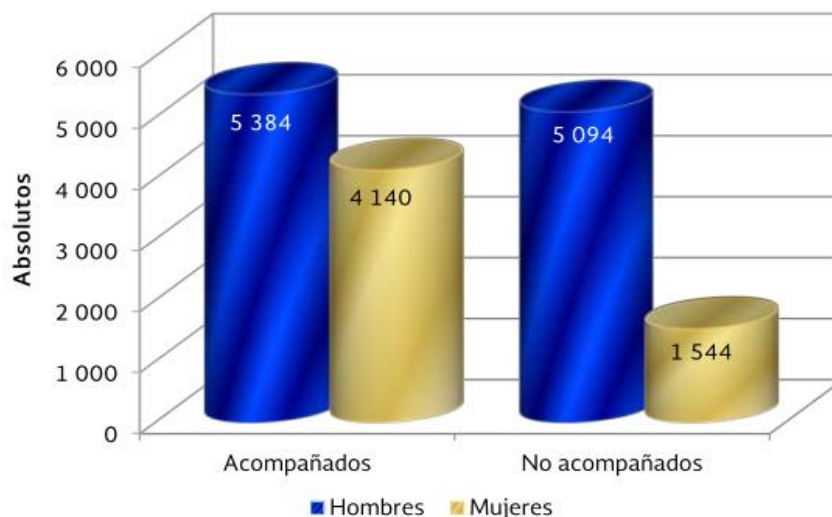


FUENTE: elaboración propia a partir de las cifras publicadas en: *Unidad de Política Migratoria (2018). Estadísticas migratorias. Síntesis 2017. Instituto Nacional de Migración.*

Del total de personas extranjeras que se presenta ante la autoridad durante el año 2017, 80.8 % es mayor de 18 años y 19.2 % son niñas, niños y adolescentes. Si bien esta última cifra es mucho menor que la de los adultos, no deja de ser relevante ya que da cuenta de la gran cantidad de población infantil y adolescente que emigra de sus países de origen. De este grupo, el INM otorgó retorno asistido a 5,384 hombres y a 4,140 mujeres acompañados y a 5,094 hombres y 1,544

mujeres no acompañadas, todas las personas menores de 18 años. A su vez, de los 40,114 migrantes menores de edad que han sido detenidos, 17,619 tienen de cero a 11 años y, de ellos, 2,176 estaban no acompañados.

Gráfica 42. Personas menores de 18 años con retorno asistido según condición de viaje y sexo

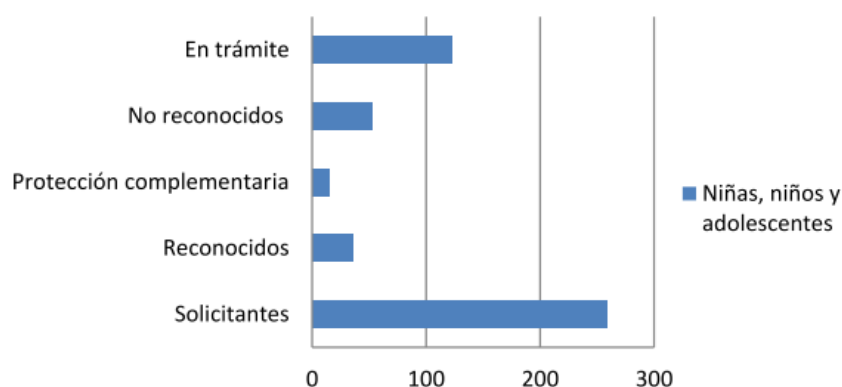


FUENTE: Unidad de Política Migratoria (2018). Estadísticas migratorias. Síntesis 2017. Instituto Nacional de Migración.

Este indicador del retorno asistido es relevante porque quiere decir que, del total de niñas, niños y adolescentes migrantes que transitaron por México a lo largo de 2017, más de 80 % fueron retornados. Ello implica que casi 20 % continuó en el país, en alguna estación migratoria y/o en algún albergue; o bien que, dado su situación, solicitó refugio ante las autoridades correspondientes.

Sin embargo, la COMAR, en las estadísticas de enero a diciembre de 2017 mencionó que recibió solamente 259 solicitudes de refugio por parte de 77 niñas y adolescentes y 182 niños y adolescentes, de los cuales, continúan en trámite 123, en protección complementaria fueron aceptados 15 y no reconocidos 53. Así, quedaría la pregunta sobre en qué situación (migratoria y personal) se encuentran todas aquellas personas menores de 18 años que no fueron retornadas a sus países de origen y tampoco consideradas como refugiadas.

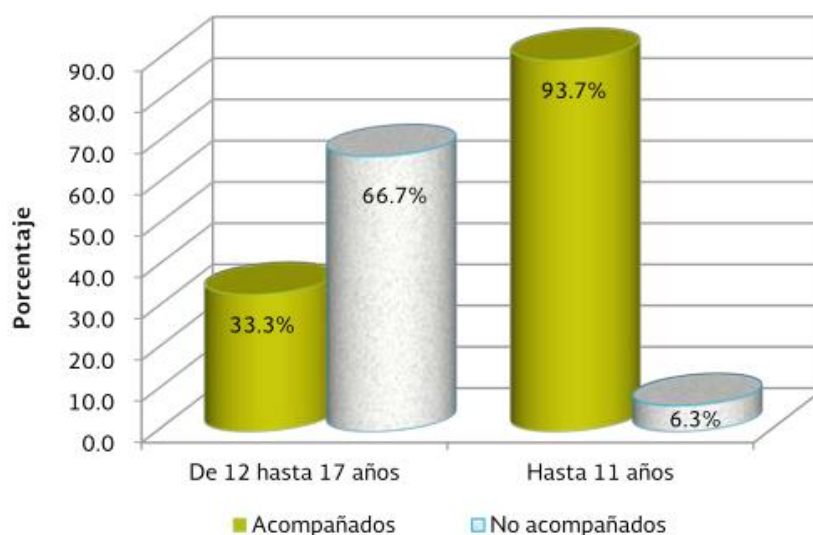
Gráfica 43. Niñas, niños y adolescentes según estatus de solicitud de refugio



FUENTE: Elaboración propia a partir de las estadísticas publicadas en: *Comisión Mexicana de Ayuda para Refugiados (2018). Estadísticas Enero-Diciembre 2017. Secretaría de Gobernación.*

Del grupo de niñas, niños y adolescentes retornados que se encontraban acompañados, 33.3 % tenía un rango de edad de 12 a 17 años y 93.7 % era menor de 11 años. En el caso de aquellos que no estaban acompañados, 66.7 % era mayor de 12 años y 6.3 % era menor a este rango de edad. En este sentido, se puede observar que las personas menores de 18 años que viajaron acompañadas, generalmente, fueron niñas y niños pequeños, mientras que aquellos que viajan sin compañía son mayores de 12 años. El dato indica que quienes se pueden considerar como migrantes no acompañados para el periodo de enero y diciembre del año 2017 en su mayoría son adolescentes y un pequeño porcentaje son niñas y niños.

Gráfica 44. Personas menores de 18 años con retorno asistido según condición de viaje y edad



FUENTE: Unidad de Política Migratoria (2018). Estadísticas migratorias. Síntesis 2017. Instituto Nacional de Migración.

Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México fue el segundo informe publicado por el INM en febrero de 2018, el cual expone cifras más concretas sobre las personas menores de 18 años extranjeras que transitaron por el país de enero a diciembre del 2017. Además, a diferencia del primer informe, en este caso se detalla con más precisión los países de origen de donde proviene este sector de la población. En ese sentido, puede observarse que la mayoría de niñas, niños y adolescentes que han transitado por México son provenientes del Triangulo Norte Centroamericano, como se puede mostrar en la siguiente tabla:

Tabla 80. Niñas, niños y adolescentes migrantes por país de origen, 2017

País de origen	Hombres	Mujeres	Total
 Guatemala	6 231 (67.3%)	3 032 (32.7%)	9 263 (50.6%)
 Honduras	3 539 (63.7%)	2 013 (36.3%)	5 552 (30.3%)
 El Salvador	1 597 (59.1%)	1 103 (40.9%)	2 700 (14.8%)
 Otro país	431 (54.9%)	354 (45.1%)	785 (4.3%)

FUENTE: Unidad de Política Migratoria (2018). Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México.

De lo anterior se dilucida que niñas, niños y adolescentes migrantes, en su mayoría, proviene de Guatemala (50 %), seguido por Honduras (30.3 %) y, finalmente, por El Salvador (14.8 %). Así, se observa que durante el último año, 95.1 % de las personas menores de 18 años migrantes son del TNC. Este dato es relevante para el presente análisis ya que cristaliza que la problemática tratada en este Informe Especial continua siendo vigente.

También es importante resaltar que, en lo relacionado a la condición de viaje (es decir, si las personas menores de edad se encuentren acompañadas o no durante el tránsito por México), la edad deviene una variable fundamental: aquellas niñas, niños y adolescentes que viajan no acompañadas son, generalmente, adolescentes de 12 a 17 años de edad, de los cuales más de 50 % proviene de Guatemala, 28.8 % de Honduras y 12 % de El Salvador. Sin embargo, no deja de ser llamativo que existe una proporción reducida, pero relevante, de niñas y niños que transitan sin ningún acompañamiento, como se puede evidenciar en el siguiente gráfico:

Gráfica 45. Niñas, niños y adolescentes entre los cero y 17 años de edad no acompañados por país de origen



FUENTE: Unidad de Política Migratoria (2018). Niñas, niños y adolescentes migrantes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México.

A través de estos dos informes publicados por el INM en febrero de 2018 puede concluirse que, aunque en comparación con los datos de 2016, el número de niñas, niños y adolescentes migrantes en México ha disminuido (40,114 personas menores de 18 años en situación migratoria irregular en 2016 versus 18,300 en 2017), ello no indica que el problema haya dejado de tener relevancia. Estas 18,300 niñas, niños y adolescentes representan 19 % del total de la población que migró ese año hacia México; la mayoría son varones (64.4 %); y 32.2 % transitaban no acompañados.

En ese sentido, se observa que la problemática abordada en este Instrumento continúa siendo central para las diversas instituciones estatales que se encuentran facultadas para atender a esta población. Por ello, es central rastrear y dar cuenta de lo que éstas han avanzado en los últimos años en materia normativa, de política pública y procedimientos gubernamentales para proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, como se expondrá a continuación.

Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México.

Los avances institucionales que se han realizado en los últimos cuatro años en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes en el país han sido de gran importancia y visibilidad; sobre todo, en aquellos rubros concernientes a la creación de nuevos marcos normativos, que

han buscado transformar los paradigmas tradicionales que concebían a esta población como sujetos de tutela y no de derecho.

En consonancia con ello, se ha impulsado una serie de programas relevantes que se han transversalizado a partir del empleo del enfoque de derechos y, a su vez, se ha elaborado una serie de lineamientos y protocolos que buscan conducir el actuar institucional para la atención de la problemática de la migración no acompañada de las personas menores de 18 años. Sin embargo, es importante resaltar que, por el poco tiempo que tienen estos avances en lo relacionado a la normatividad y los procedimientos administrativos, en el ámbito del actuar institucional aún no son muy notorios. Por esta razón, como se expondrá a continuación, sólo se hará referencia a esos alcances que ha logrado el marco normativo y las políticas públicas a través de un programa en específico y ciertos protocolos y lineamientos que se han creado expresamente para abordar la problemática planteada en este IP.

Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

Uno de los avances sustanciales que se ha realizado en lo relacionado al marco normativo, en materia de niñas, niños y adolescentes es la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes en 2014; se considera el resultado de una serie de reformas legales que se realizaron a lo largo del primer decenio de los años 2000, como la reforma de octubre de 2011 al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se anexó la fracción XXIX-P, la cual hace referencia a la concurrencia entre los Estados y la Federación en lo relacionado a las personas menores de 18 años.

De igual manera, anterior a la creación de la LGDNNA, ya existía en México un marco normativo específico para este sector de la población, la Ley para la Protección de los Derechos de Niño, que fue creada en el año 2000 y tuvo vigencia hasta 2014. Sin embargo, dicha ley concebía a las personas menores como sujetos de tutela y no de derechos. Es importante mencionar, en ese sentido, que el establecimiento de dicho marco normativo, ya sea de 2000 o de 2014.

La LGDNNA fue, por un lado, resultado de un cambio de paradigma sobre la concepción que se tenía de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y, por otro, consecuencia de los convenios celebrados por México y los lineamientos internacionales.

Para el caso de la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, en su capítulo décimo noveno, dicha ley aborda la situación desde el artículo 89 hasta el 101, donde se estipulan las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de estos grupos particulares en el contexto actual de movilidad humana.

No sólo la LGDNNA ha abordado de manera directa la problemática de niñas, niños y adolescentes migrantes. También la Ley de Migración, en su artículo 169 de 2012, establece que *“para todas las decisiones relativas al tratamiento de niñas, niños o adolescentes por parte de la autoridad*

migratoria, debe prevalecer el interés superior de la niñez” (DOF, 2016). De esta manera, el marco normativo mexicano, a través de la LGDNNA y la Ley de Migración, ha ido atendiendo la problemática de las personas menores de 18 años migrantes, donde se ha priorizado el interés superior de la niñez en un contextos de movilidad. Estas reformas expresan, de manera bastante clara, que los instrumentos jurídicos del país apuntan a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, para muchos de ellos, aunque la ley esté muy bien diseñada, los beneficios legales no se traducen directamente en protecciones efectivas a sus derechos humanos, en la medida en que los diversos procedimientos administrativos de las instituciones involucradas no contribuyen a dicha efectividad.

Entrevista a especialista en el tema	“Creo que el cambio en la ley es positivo y que fue un gran aporte del gobierno (...) pero pasa mucho tiempo; eso es lo que digo que los procesos administrativos se podrían acortar. Porque, por ejemplo, sale una ley de migración, pero el instrumento para hacerla verificable, que se cumpla sale dos o tres años después, en esos años pasan muchas cosas (...) y sobretodo el reglamento no se cumple, no hay acompañamiento de agentes migratorios cuando hacen las detenciones los de la policía, no hay atención psicológica, no les dan lo necesario (a los migrantes) durante la estancia, los detienen un montón de tiempo y no les informa que pueden ser sujetos de refugio”.

Análisis de las políticas públicas a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

A partir de la creación y/o modificación de los marcos normativos relacionados con la problemática de este IP, se comienza a establecer (sobre todo a partir de la LGDNNA) una serie de acciones institucionales que se traducen puntualmente en la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) en 2015, el cual tendría por objetivo generar nuevas formas de realizar políticas públicas, donde las personas menores de 18 años logran ejercer y exigir sus derechos.

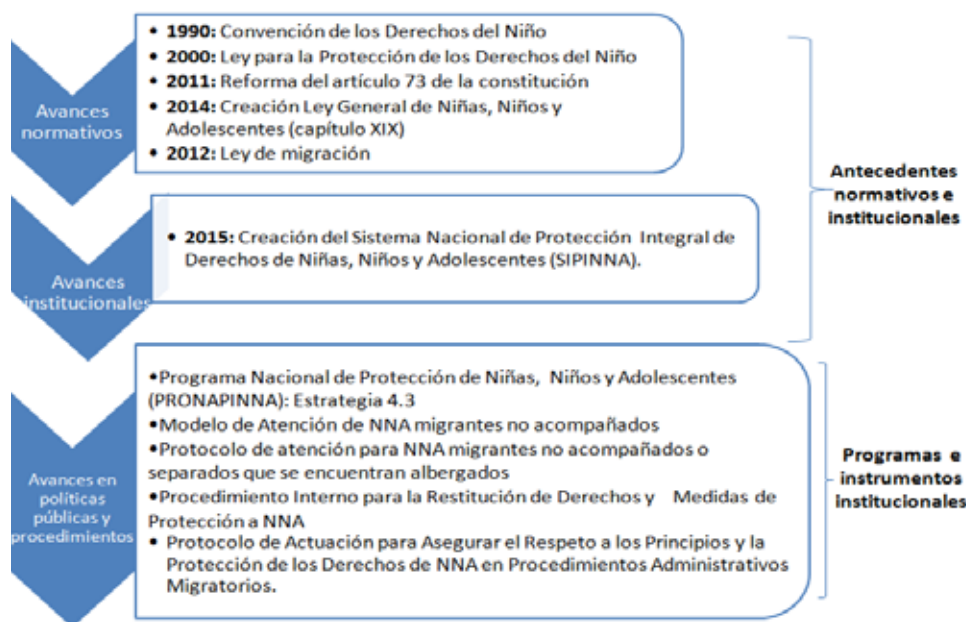
Ante la creación de una nueva instancia encargada exclusivamente de este sector de la población, se establece un programa y, a su vez, una serie de protocolos, modelos y lineamientos que intentan abordar la situación de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados por parte de diferentes instancias nacionales e internacionales:

- ✓ Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 (PRONAPINNA), que trazó como objetivo elaborar una serie de políticas, líneas de acción y estrategias que promuevan la protección, promoción y el ejercicio de los derechos de este sector de la población. De igual manera, este programa en su estrategia 4.3 busca *“fortalecer la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes acompañados, no acompañados o en condición de refugiados”* (DOF, 2017) a través de cinco ejes importantes: 1. La capacitación de las y los servidores públicos sobre el tema de protección y restitución de derechos, 2. El fortalecimiento de los procedimientos administrativos que refieren a la protección y restitución de derechos, 3. Capacitación de las diferentes entidades federativas sobre el tema, 4. Habilitar alojamientos adecuados para la atención de la infancia migrantes, y 5. Capacitación al personal del INM y de la PFPNNA en la implementación del “Protocolo de Procedimientos Administrativos Migratorios”.

- ✓ El “Modelo de Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados”, elaborado en 2016, busca que los Centros de Asistencia Social que albergan a esta población migrante, alineen a su personal, a las actividades, y las diferentes intervenciones que van dirigidas a las personas menores de 18 años migrantes en un enfoque de protección de los derechos marcado por la LGDNNA.
- ✓ “Protocolo de atención para Niñas, Niños, y Adolescentes Migrantes no Acompañados o Separados que se encuentran Albergados”, diseñado en 2015 por el Sistema Nacional DIF, busca consolidar los procesos de atención por parte de las autoridades mexicanas de las tres órdenes de gobierno dirigidas hacia niñas, niños y adolescentes migrantes.
- ✓ “Procedimiento Interno para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes”, aprobado en 2016, este procedimiento trata de delimitar las acciones concretas que las diferentes entidades del orden estatal y municipal deben ejercer a la hora de brindar atención a niñas, niños y adolescentes. Entre estas prácticas institucionales resalta la elaboración de un diagnóstico social, psicológico y médico de las personas menores de 18 años.
- ✓ “Protocolo de Actuación para Asegurar el Respeto a los Principios y la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Procedimientos Administrativos Migratorios” publicado en 2016, tiene como objetivo *“asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes acompañados y no acompañados, cuando se vean involucrados en procedimientos administrativos migratorios, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables”* (DOF, 2016).

Para dar cuenta de este panorama de acciones institucionales de manera sintética, se puede observar la siguiente figura:

Figura 10. Panorama general de avances institucionales en materia de Niñas, Niños y Adolescentes migrantes



FUENTE: elaboración propia con el apoyo de diferentes fuentes institucionales.

Ante este panorama de avances institucionales, la creación y/o modificación de los diferentes marcos normativos mencionados ha buscado, a lo largo de los últimos años, proteger y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes. Como consecuencia de ello se han creado nuevas instancias que promueven la implementación del enfoque de derechos en el accionar institucional. Sin embargo, por el corto tiempo que estas medidas tienen, por el momento parecen no tener un efecto concreto sobre las acciones cotidianas que son ejercidas por las personas servidoras públicas que se encargan de atender a este sector vulnerable de la población.

Análisis de avances en la problemática actual de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública

Desde 2014 se registró un aumento considerable de niñas, niños y adolescentes migrantes que transitaban por México. Esto llevó a que, en diferentes fuentes de información, como medios de comunicación, artículos académicos, informes institucionales y opiniones de especialistas, se abordara este fenómeno desde diferentes perspectivas y enfoques. En la mayoría de estas fuentes se describe la migración de este grupo a través de la identificación de los elementos que la caracterizan, como el país de origen, los rangos de edad y el género. Estas investigaciones han conducido al reconocimiento de los elementos sociodemográficos que la componen y al establecimiento de los aspectos causales (y estructurales) que influyen para que este sector de la población migre y/o transite por México. En ese sentido, se ha llegado a concluir que la mayoría de estas niñas y niños y adolescentes provienen del Triángulo Norte Centroamericano, debido a las condiciones de precariedad económica, violencia e inseguridad, que son cada vez más críticas en dichos países.

Nota de la Universidad Iberoamericana (2017)	<i>“Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) enfatiza que son tres las principales causas que explican la migración de los niños y niñas cuyos países de origen son los ubicados en el Triángulo Norte de América Central (Guatemala, El Salvador, y Honduras): la primera es el contexto de violencia, criminalidad e inseguridad ciudadana prevaleciente en la zona; la segunda es económica, derivada de la desigualdad social y la precariedad económica; y la tercera es la reunificación familiar”.</i>

De esta manera, ante el incremento de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las diferentes instancias internacionales y nacionales, a través de la creación y establecimiento de una serie de políticas públicas y procedimientos administrativos,¹³⁰ han trazado, como objetivo central, atender a este sector de la población para proteger y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos. Estas iniciativas institucionales se enmarcan en un panorama donde se identifica que las diferentes autoridades que se encuentran implicadas en la problemática (INM y COMAR), en los últimos años, han cometido una serie de vulneraciones a los derechos de las personas menores de 18 años. Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reportó que,

¹³⁰ Un ejemplo de este trabajo interinstitucional es la “Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes” elaborada por UNICEF, en coordinación con el Sistema Nacional DIF. También el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA).

durante el periodo 2010 a 2015, se registraron 881 quejas de niñas, niños y adolescentes sobre su detención en México, de las cuales, 840 iban en contra del Instituto Nacional de Migración.

<i>Nota del periódico Excélsior (2016)</i>	<i>“En los últimos seis años la Comisión Nacional de Derechos Humanos NDH) registra 881 quejas de menores de edad migrantes sobre su detención en México, de las cuales, más de 95 % (840) van en contra del Instituto Nacional de Migración (INM). Mientras 34 agravios señalan a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) y siete al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). El ombudsman nacional, Raúl González Pérez mencionó que las quejas, resultado de visitas a estaciones y albergues, responden a agravios por extorsión o maltrato por parte del personal de migración”.</i>

Sin embargo, es importante mencionar que no sólo las malas prácticas administrativas de las diferentes autoridades vulneran los derechos de niñas, niños y adolescentes, sino que también éstos están expuestos constantemente a lo largo de su trayecto, a una serie de situaciones de riesgo que ponen en peligro su integridad física y psicológica. De esta manera, aunque se hayan establecido varios esfuerzos institucionales en materia legal y operativa a nivel internacional y nacional, los especialistas en el tema consideran que estos avances institucionales no han logrado tener un efecto directo en la problemática.

<i>Nota de la Gaceta UNAM (2017)</i>	<i>Los denominados NNA (Niños No Acompañados) han ingresado al país de forma irregular, y sus principales riesgos son la invisibilidad, racismo, trata, exclusión y, por supuesto, perder la vida.</i> <i>“Son tres veces vulnerables: porque son niños, inmigrantes e irregulares, y aunque hay un marco jurídico internacional de protección, no se ejerce ni aplica”.</i>

En este sentido, se comienza a cristalizar uno de los grandes desafíos de la Administración Pública Federal y estatal porque, aunque en la actualidad el Estado mexicano cuente con una serie de instrumentos jurídicos y una serie de procedimiento administrativos que han ido avanzando de manera relevante a lo largo de los últimos cuatro años, en lo relacionado a derechos de niñas, niños y adolescentes, sobre todo, de aquellos que migran y no están acompañados por algún familiar o tutor, todavía en el accionar institucional no se ponen en práctica estos lineamientos, protocolos y normatividad. Así, se hace importante pensar estrategias institucionales que permitan operar en la cotidianidad estos diseños, para poder garantizar los derechos de esta población.

<i>Entrevista a un especialista en el tema (2018)</i>	<i>“Tuve oportunidad de estar en El Salvador en el sitio que le llaman la “Chaca”, que es donde reciben a los menores deportados, todas las semanas reciben al menos un autobús sólo de menores, algunas semanas son dos. Entonces el procedimiento en El Salvador es que llevan a los niños ahí mismo, una vez a la semana; y lo que hacen es que el gobierno mexicano contacta al gobierno salvadoreño y le da una lista de los menores con el nombre y apellido. Y no hay una averiguación de que el familiar sea el familiar y cualquier persona que vaya con un papel que al menos coincida con uno de los apellidos del menor se lo entregan”.</i>

Este Instrumento de Posicionamiento tuvo un grado medio de cobertura en los principales medios impresos del país (Reforma, Excélsior, Milenio y El Universal) a lo largo del mes que fue presentado, cuando se publicó un total de 5 notas de prensa. También se encontraron registros más actuales, concretamente de 2017, donde se publicaron cuatro notas en revistas electrónicas. Además, se localizaron dos publicaciones por parte de dos universidades: la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Iberoamericana. En general, el contenido de las notas periodísticas describe el contexto general de la problemática de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, donde se exponen cifras, las causas de la movilidad de este grupo y diferentes vulneraciones a las que están expuestos en materia de derechos. También se hace mención de las diferentes acciones institucionales que se han ejercido a lo largo de los últimos años y, a su vez, se resaltan las carencias y debilidades que las autoridades encargadas tienen para hacer frente a este fenómeno.

Aquí hay que destacar que, si bien el Instrumento de Posicionamiento no ha tenido una repercusión mediática importante, sí se encuentra una gran variedad de artículos periodísticos que da cuenta de la situación de muchas niñas y niños migrantes, especialmente en aquellos casos en los que ocurre un episodio de muerte o suicidio.

Tabla 81. Instrumento de Posicionamiento en los Medios de Comunicación

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Niñez en contexto de movilidad: Motivos, riesgos y peligros.	Julián Lomelín	Universidad Ibero	26 de junio de 2017	http://ibero.mx/prensa/ninez-en-contexto-de-movilidad-motivos-riesgos-y-peligros	Descripción de la problemática a través de la exposición de una serie de cifras que dan cuenta del mismo. Se hace mención al IP.
CNDH pide frenar discriminación contra niños y adolescentes que son separados de sus padres en E. U.	Redacción	Revista <i>Proceso</i>	12 de marzo de 2017	http://www.proceso.com.mx/477766/cndh-pide-frenar-discriminacion-contra-ninos-adolescentes-separados-sus-padres-en-eu	Se hace referencia a los niños y adolescentes que son separados de sus padres en Estados Unidos y a su vez, de la estigmatización de este grupo. La CNDH se pronuncia y afirma que ha elaborado una serie de informes en donde da cuenta de la situación de la infancia migrante, por ello, se menciona el IP.
La infancia centroamericana emigra en soledad: CNDH		<i>Siempre!</i>	25 de octubre de 2016	http://www.siempre.mx/2016/10/la-infancia-centroamericana-emigra-en-soledad-cndh/	Se hace referencia a la problemática de la migración no acompañada a través de la descripción del IP.
Niños migrantes, un asunto de derechos humanos y no de seguridad nacional.	Zósimo Camacho	<i>Contralínea</i>	17 de marzo de 2017	http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2017/03/17/ninos-migrantes-un-asunto-de-derechos-humanos-y-no-de-seguridad-nacional/	A través de la elaboración del IP los académicos que lo realizaron solicitan reformas en materia legal.

**ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES,
INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
TOMO I. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Protección a niñez y adolescencia migrantes: CNDH.	Patricia Carrasco	<i>La Prensa</i>	17 de julio de 2017	https://www.la-prensa.com.mx/mexico/205172-proteccion-a-ninez-y-adolescencia-migrantes-cndh	Se narran las declaraciones de la CNDH acerca del fenómeno migratorio de niñas, niños y adolescentes y se hace referencia al IP.
Violencia, primera causa de migración de menores.	Leonardo Frías	Gaceta digital UNAM	17 de marzo de 2017	http://www.gaceta.unam.mx/20170316/violencia-primer-causa-de-migracion-de-menores/	Se hace referencia al incremento de la migración de menores, y se considera, que esto es causa de las problemáticas sociales por las que atraviesa esta población. Por ello, Se hace mención del IP
Por violencia, el 48 % de la migración de menores no acompañados.	Patricia Monreal	Revolución 3.0	25 de octubre de 2016	http://michoacantrespuntocero.com/por-violencia-el-48-de-la-migracion-de-menores-no-acompanados/	Descripción de los hallazgos del IP. Cifras de la problemática.
Detenidos, dos mil 652 niños migrantes en lo que va de 2017.	Redacción	Quadratin México	14 de julio de 2017	https://mexico.quadratin.com.mx/detenidos-2-mil-652-ninos-migrantes-lo-va-2017/	Descripción de la problemática alrededor del IP.
Menores migrantes en el país, en riesgo: CNDH.	Astrid Sánchez	<i>El Universal</i>	25 de octubre de 2016	http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/10/25/menores-migrantes-en-el-pais-en-riesgo-cndh	Se narran las cifras que describen el vertiginoso aumento de las personas menores de 18 años migrantes. Por esto se hace referencia al IP.
Urge CNDH atender a niñez migrante.	César Martínez	<i>Reforma</i>	24 de octubre de 2016	https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=969581&md5=74e9ef7adabdf0453c86e5358d828f3d&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe	Exposición de aumento de cifras de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, se resalta que en su mayoría provienen de Centroamérica y por ello, se hace mención al IP.
CNDH recomienda designar tutores a niño migrantes.	Milenio Digital	<i>Milenio</i>	24 de octubre de 2016	http://www.milenio.com/politica/ninos_migrantes-cndh-informe-mexico-guatemala-milenio-noticias_0_835116634.html	La noticia describe la situación de las y los niños migrantes, y hace mención al informe, resaltando la recomendación sobre los tutores.
CNDH registra 881 quejas de niños migrantes en últimos seis años.	Iván Saldaña	<i>Excélsior</i>	24 de octubre de 2016	http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/10/24/1124217	Se expone las razones por las cuales se crea el IP, haciendo énfasis en las
Rescatan a 34 inmigrantes en Chiapas; hay tres detenidos por tráfico ilegal.	Gaspar Romero	<i>Excélsior</i>	28 de octubre de 2016	http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/10/28/1124933	Se anuncia una situación particular donde se detienen a mujeres y menores de 18 años. Por esta situación se hace una referencia a las quejas y por ende al informe.

FUENTE: elaboración propia.

Tabla 82. Instrumentos de Posicionamiento en Fuentes Académicas

Título de la publicación	Autor	Lugar de Publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Niñas Centroamericanas: dibujando la vulneración en la migración.	Óscar Hernández & Amy Thompson	Ser-Migrante de la OIM	2017	http://www.oim.org.mx/pdf/VersionImpresionSM3Digital.pdf	Investigación empírica que se enfocó en reconstruir la vulneración de los derechos desde la voz de las niñas migrantes centroamericanas en su paso por México. Por ello, el estudio menciona al IP.
Estrategias de tránsito de adolescentes migrantes no acompañados: relatos del viaje frustrado: de centroamérica a la detención en México.	Henia Prado	UNAM [Tesis]	2017	http://132.248.9.195/ptd2017/enero/099237442/Index.html	Investigación empírica que indaga por las estrategias que ejercen las personas menores de edad ante su situación.

FUENTE: elaboración propia.

En cuanto a las fuentes académicas, se logró rastrear únicamente un artículo y una tesis que mencionan de manera directa el Informe Especial. Estos dos trabajos plantean una serie de debates teóricos y metodológicos en lo concerniente a cómo abordar la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos no acompañados, pues proponen abordar el fenómeno desde una perspectiva subjetiva que cuestione las visiones que asumen a las personas menores de 18 años como sujetos totalmente dependientes de protección o como el mero resultado de las lógicas familiares. En ese sentido, las investigaciones proponen asumir a este grupo social como sujetos de agenciamiento, es decir, como personas autónomas que hacen frente, desde su accionar, a las condiciones estructurales que caracterizan sus diferentes contextos.

Tabla 83. Instrumentos de Posicionamientos en Páginas Gubernamentales (nacionales e internacionales) o fuentes oficiales

Título de la publicación	Lugar de la publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Reporte de flujos migratorios en Mesoamérica Núm. 5	OIM	Octubre-Diciembre de 2017	https://www.estudiosdemigracion.org/wp-content/uploads/2018/02/SITREP-5-OCT-DIC-2017.pdf	Se describen las cifras de los flujos migratorios de diferentes nacionalidades y edades.
Turno a las comisiones de los derechos de la niñez y de la adolescencia.	Gaceta del Senado	Marzo de 2018	http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=11&sm=3&id=74990	Se exige el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes. Se hace mención al IP.

Título de la publicación	Lugar de la publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Informe de logros y avances del Programa Institucional del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Sonora.	DIF Sonora	2017	http://web.difson.gob.mx/images/avancesPED/Informe_de_Logros_y_Avances_2017.pdf	Descripción de las acciones concretas que el Estado realizó en materia de migración de NNA. Se hace referencia al IP.
Síntesis del diagnóstico e informe especial de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la migración.	CEDH Jalisco	03 de mayo de 2017	http://cedhj.org.mx/bolmay2017_55.asp	Explicación sintética de la información expuesta en el IP.

FUENTE: elaboración propia.

Se localizaron cuatro notas referentes al IP, en cuatro medios institucionales, de los cuales tres fueron publicados en 2017 y uno en 2018. De estas cuatro publicaciones, dos corresponden a instancias estatales que informan sobre las acciones que han realizado en materia de niñas, niños y adolescentes migrantes. Por su parte, las otras dos realizan una descripción general del Informe Especial y una es un comunicado del Senado, donde se exige a las autoridades encargadas el cumplimiento de la garantía de los derechos a esta población.

Tabla 84. Instrumentos de Posicionamientos en Fuentes de la Sociedad Civil

Título de la publicación	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Niñez migrante, en su tránsito por México.	Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana	Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana	2016	http://www.imdosoc.org/web/wp-content/uploads/2016/03/Ni%C3%B1ez-Migrante-en-su-tr%C3%A1nsito-por-M%C3%A9xico-vulnerabilidad-y-propuestas-de-mejores-pr%C3%A1cticas-.pdf	Diagnóstico y propuestas institucionales para abordar la problemática de la migración de los NNA. Se hace referencia al IP.

FUENTE: elaboración propia.

Se encontró una publicación de una organización civil religiosa, donde se elabora un diagnóstico sobre la situación de niñas, niños y adolescentes y, con base en este diagnóstico, se realiza una serie de propuestas institucionales dirigidas a las autoridades involucradas en la problemática.

En síntesis, se puede señalar que el Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre Niñas, Niños y Adolescentes Centroamericanos Migrantes no Acompañados ha sido citado o difundido en las siguientes fuentes:

Medios de comunicación		Fuentes académicas		Sitios gubernamentales u oficiales		Sitios sociedad civil	
	Núm. 13		Núm. 3		Núm. 3		Núm. 1

8) INFORME ESPECIAL ADOLESCENTES: VULNERABILIDAD Y VIOLENCIA

Análisis cuantitativo de la problemática actual de vulnerabilidad y violencia en adolescentes

El incremento de la violencia y delincuencia en el continente americano es un fenómeno que se viene desarrollando en los últimos años y que ha generado importantes afectaciones a ciertas comunidades donde estos fenómenos se han posicionado con más fuerza, puesto que la criminalidad se manifiesta de manera heterogénea en el territorio.

A su vez, los incrementos en los niveles de violencia y delincuencia en los que se han visto involucrados las y los jóvenes en América Latina, ya sea como víctima o como infractores, han significado que la región sea actualmente una de las más peligrosas para la población joven, especialmente para los hombres que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Tal panorama puede presenciarse en México, donde se observa gran presencia de adolescentes, como víctimas o victimarios, vinculados a la comisión de algún delito.

Si bien, existe dificultad para medir el problema en su real magnitud, dado que no existe una fuente que concentre toda la información de las y los adolescentes que hayan cometido alguna infracción a la Ley Penal, se encuentran disponibles, aunque de manera limitada, indicadores sobre las instancias del sistema de justicia para adolescentes o las publicadas por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Reinserción Social de la Secretaría de Gobernación, como también, las del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales levantado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (con versiones anuales desde 2009).

Para tener una visión general de esta población, se puede señalar que, según el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Reinserción Social (OADPRS, 2016),¹³¹ de la Comisión Nacional de Seguridad, para mayo de 2016 se registraron 12,247 personas en el

¹³¹ Este órgano desconcentrado generó un informe de trabajo interno con información para el periodo enero a mayo del año 2016, que será la base utilizada para la elaboración de las gráficas y tablas cuando se cite dicha entidad. Estadística Poblacional de Adolescentes en Conflicto con la Ley, mayo de 2016.

Sistema de Justicia para Adolescentes,¹³² de las cuales, 11 % fueron procesadas por delitos de fuero federal y 89 % por delitos de fuero común. De estos jóvenes, 93 % son hombres y 7 % mujeres. Asimismo, Azaola (2014) agrega que cada año son privados de su libertad, en promedio, 4,500 adolescentes acusados de haber cometido delitos considerados graves por la ley. Ello implicaría que, del total de adolescentes vinculados a conductas delictivas y/o violentas, alrededor de 35 % serían ingresados a Centros de Internamiento, sancionados con la medida privativa de libertad.

Asimismo, si se observa la información presentada en los distintos Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal, se puede visualizar una tendencia que demuestra la disminución de las y los adolescente vinculados al sistema de justicia penal, en todos sus estatus: ingresados, egresados, internados y en tratamiento externo.

Tabla 85. Adolescentes en los centros de tratamiento o internamiento, según estatus (2010-2016)

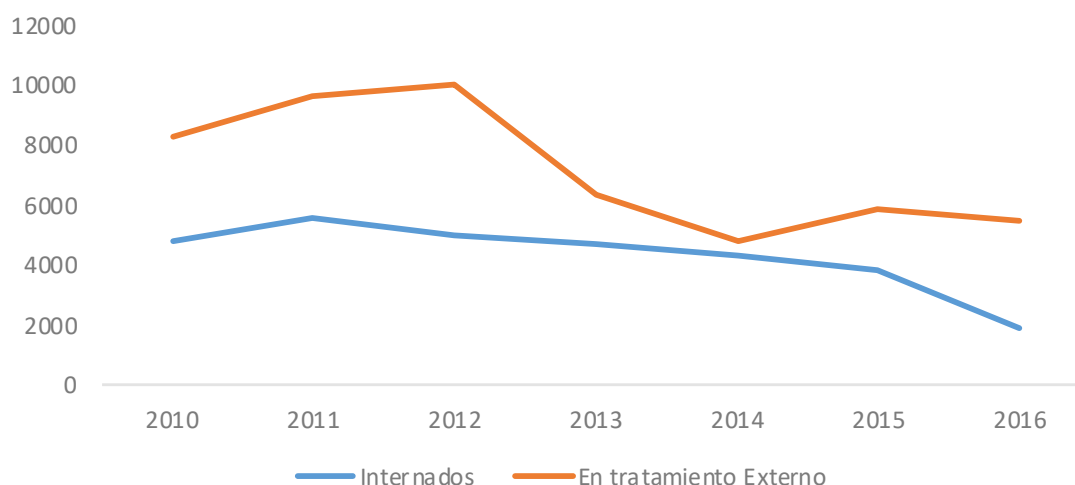
Año	Centros de tratamiento o internamiento para adolescentes			
	Ingresados	Egresados	Internados	En tratamiento externo
2010	11,239	10,182	4,766	8,281
2011	11,684	10,311	5,586	9,654
2012	10,583	10,671	4,959	10,048
2013	10,963	10,407	4,691	6,358
2014	8,873	9,027	4,365	4,855
2015	7,785	7,773	3,844	5,852
2016	4,507	6,137	1,913	5,486

FUENTE: datos tomados del *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012 y 2011*.

Destaca, sobre todo, la disminución sostenida desde 2011 en adelante respecto de la población adolescente internada, a la vez que, los que se encuentran en tratamiento en el medio libre (sin internamiento) presentan una leve tendencia al incremento desde el 2014. Si se mira el periodo en general, destaca el gran decrecimiento de esta medida sancionatoria pasando de 10,048 en 2012 a 5,486 en 2016. También se puede señalar, respecto de la tendencia de estos dos tipos de sanciones, que la primera, es decir, la referida a internamiento, ha presentado importantes disminuciones porcentuales anuales, sobre todo entre 2015 y 2016 donde alcanza 50 % (ver gráfica).

¹³² Esta cifra incluye a todos los adolescentes detenidos y cuyos casos son enviados al sistema de justicia, ya sea casos en proceso o sancionados.

Gráfica 46. Tendencia de adolescentes en centros de tratamiento o internamiento, 2010-2016



FUENTE: estimaciones propias de datos tomados del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012 y 2011.

Esta disminución de las tendencias referidas a adolescentes en conflicto con la Ley Penal, particularmente los privados de su libertad, puede ser atribuida a diversas reformas desarrolladas en el país (Reforma Constitucional, Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes) que ponen énfasis en la aplicación del internamiento como último recurso (aspecto que si bien existía en las normativas anteriores no era tan aplicado por los jueces), la disminución de la cantidad de años para las sentencias de delitos graves que implican como sanción la privación de libertad,¹³³ y la priorización de las medidas desarrolladas en el medio libre (alternativas al internamiento), entre otras.

Entrevista a Especialista UAM Xochimilco	"A partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley, se ha presentado una disminución de los casos. La población sujeta a sanciones es mínima, extrañamente una ciudad con las características de la ciudad de México, los jóvenes que cumplen sanciones son alrededor de 500, de quienes menos de un tercio se encuentran en centros privativos de libertad. Pero la nueva normatividad, limita el tiempo máximo para las sanciones a 3 años para jóvenes entre 14 y 16, y a 5 años para jóvenes entre 16 y 18 años. Esto implicó la liberación de muchos jóvenes, que según los propios operadores, no estaban listos para que se les levantara su sanción, dejando su plan de tratamiento sin culminar. Esto podría generar en el corto o mediano plazo, un alza por casos de reincidencia".

Si bien no se podría medir un cambio a partir de la publicación del IP en enero de 2017, dado el poco tiempo transcurrido (un año), se puede hablar de una tendencia generalizada a la baja, como señalan los propios especialistas respecto de la disminución de casos de adolescentes

¹³³ Anteriormente, había entidades federativas, como San Luis Potosí, Aguascalientes y otras del norte, que sus normativas llegaban a incluir sanciones para adolescentes de hasta 17 años de prisión, situación que se elimina con la nueva Ley, donde los obliga a rebajar estas condenas hasta un máximo de cinco años.

sentenciados, lo que no necesariamente indica una disminución de los jóvenes involucrados en estas conductas, donde más bien, las tendencias generales a nivel continental dan cuenta de un incremento en la participación de adolescentes en la criminalidad.

Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual vulnerabilidad y violencia en adolescentes

Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

Ante el problema de la participación de las y los adolescentes en conductas delictivas, diversas han sido las medidas que han tomado los gobiernos, como ya se ha presentado a lo largo de este documento, para atender esta realidad, prioritariamente, aquellas orientadas a la punición o castigo y, en menor medida, aquellas que buscan contribuir a la prevención del delito, con diversos niveles de eficacia y eficiencia.

Así, en lo que refiere a los avances institucionales alcanzados en la materia a partir del establecimiento de normativas o de la elaboración de políticas públicas tendientes a atender a estas poblaciones, desde la prevención y/o el tratamiento al problema de la criminalidad, se puede señalar que, tal como el Informe Especial ha demostrado, restan muchos pendientes y vacíos que se deben cumplir para poder dar solución al fenómeno y a todos los problemas asociados, en cuanto a falta de garantías y de violación a los derechos humanos.

Respecto de las reformas y avances en materia legislativa, se puede identificar que, a partir de 2005, se comienzan a efectuar modificaciones al Sistema de Justicia Adolescente vigente en esos años, donde la principal modificación propuesta se refería a la definición de las edades para la cual las y los adolescentes podrían ser sujetos de dicha normativa, establecida a partir de ese momento entre los 12 años y 18 años de edad. Asimismo, se establecieron rangos de edades para los cuales se podrían definir medidas diferenciadas, por ejemplo, para quienes se encontraran entre los 12 y 14 años no podrían aplicárseles sanciones de internamiento, quedando sujetos solamente a medidas de rehabilitación y asistencia social (Vásquez, 2012).

En términos generales, el Sistema de Justicia para Adolescentes en México, se regía, en primer lugar por las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en segundo lugar, por la Ley Federal de Justicia para Adolescentes (LFJA), la que a su vez, debía reflejarse en leyes estatales y sus respectivos reglamentos, los cuales serían de exclusiva responsabilidad de cada estado de la república llevar a cabo dicha realización (Herrera y Jaramillo, 2016).

Sin embargo, es hasta junio de 2016, donde se publica una nueva normativa en la materia, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, que viene a reemplazar a todas las legislaciones locales y a la anterior ley federal. Esta nueva Ley orienta a que se unifiquen los marcos legales y, en consecuencia, se estandaricen los procesos de procuración de justicia,

tratamiento y atención integral a las y los adolescentes. Así, como plantea el propio Informe, aquí analizado:

Esta Ley es aplicable a los adolescentes de entre 12 y 18 años de edad y también aplica para los mayores de esa edad que hubieran cometido el delito siendo adolescentes. Los mayores de edad que hubieran cometido el delito siendo menores de edad, de acuerdo con la Ley, deberían estar en espacios diferentes tanto a los de los adolescentes como a los de los adultos. La Ley también estipula que la privación de la libertad de los adolescentes sólo debe emplearse como último recurso y por el menor tiempo posible (CNDH 2017).

Con esta nueva Ley se pretende que el país cuente con mayores posibilidades de responder a los requerimientos internacionales y pueda aumentar las probabilidades de llevar a cabo procesos de reinserción social y familiar efectivos para las y los adolescentes en conflicto con la ley penal a quienes se dirige la normativa (Herrera y Jaramillo 2016). Además, se amplía el catálogo de sanciones para facilitar los procesos de reinserción y reducir el impacto de pasar por el sistema. De este modo, las sanciones se dividen entre las privativas de libertad y las no privativas de libertad. Estas medidas podrán aplicarse de forma simultánea siempre que sean compatibles entre sí, acompañadas de la medida de reparación del daño.



Entre los aspectos positivos que incluye el nuevo marco legal, se destacan los mecanismos alternativos para la solución de controversias, lo que implica la posibilidad de recurrir a la mediación como alternativa voluntaria por ambas partes. En ellos se pueden establecer acuerdos reparatorios o la suspensión condicional del proceso.

Otro aspecto considerado positivo, puesto que se alinea a lo estipulado por las Convenciones Internacionales que proponen garantizar los derechos de las y los adolescentes, dice relación con la utilización, entre las sanciones fijadas, de las medidas privativas de libertad como último recurso, estableciendo a su vez que de ser aplicada, éstas deben tener una duración que implique el menor tiempo posible, todo ello para reducir los impactos negativos que trae el internamiento para el normal desarrollo de las y los adolescentes. Sin embargo, será importante evaluar en la práctica cómo y cuánto será utilizada esta opción. Igualmente, el artículo 117 establece que la duración del proceso, desde la vinculación hasta que se dicte la sentencia, no podrá sobrepasar los seis meses (Herrera y Jaramillo 2016).

Estos últimos aspectos dan la posibilidad para que, efectivamente, las y los adolescentes pasen el menor tiempo posible reclusos, lo cual si bien se encontraba presente en la anterior ley federal, no se implementaba, dado que el sistema en general, jueces y fiscales, no estaban preparados para validar las penas no privativas de libertad como sanciones válidas, por tanto, tal y como lo plantea el Informe analizado, ese es uno de los principales desafíos en la actualidad.

Entrevista a Especialista UAM Xochimilco	<i>“Para lograr la reintegración y reinserción de los adolescentes, el artículo 154 de la nueva Ley, establece que, además de garantizar el cumplimiento de los derechos de los adolescentes, el sistema debe posibilitar su desarrollo personal, tomar en cuenta sus opiniones e involucrarlo en el proceso, elaborar un Plan Individualizado de Ejecución que contemple minimizar los efectos negativos que la sanción pudiera generar en su vida futura y fomentar los vínculos familiares y sociales del joven. Evidentemente esta es la parte más débil de todo el sistema, existen diversos cuestionamientos que señalan que el sistema, en la actualidad sólo castiga pero no logra ser efectivo en los procesos de reinserción, sino por el contrario, el paso por el, profundiza los problemas de los menores de edad, al por un lado enfrentarse a los conocimientos y experticias de otros jóvenes involucrados en la criminalidad, y a su vez, al proceso de estigmatización y ruptura de lazos externos, en el caso de los que viven internamiento. Será entonces un aspecto a seguir, el que refiere a la implementación de este aspecto”.</i>

Entrevista a Especialista	<i>“En 2016 se pone en marcha la nueva Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, lo que generó muchos cambios operativos y planteó nuevas necesidades de mejoras para los centros. Ahora, los recursos financieros que se destinen serán los que permitan que se realicen estos cambios, y se fortalezca el sistema, de no ser así, no lograrán materializarse”.</i>

Por otro lado, otro aspecto normativo de relevancia para este tema es la publicación de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD) en 2012 puesto que, a partir de esta normativa, se obliga al Gobierno Federal a diseñar programas y acciones de prevención para atender los problemas de criminalidad y violencia, incluyendo acciones particulares en materia de adolescentes en conflicto con la Ley. Esta normativa incidiría directamente en el tema analizado por el IP puesto que busca promover la atención de los factores de riesgo que incrementan la probabilidad de la comisión de delito, atendiendo a adolescentes y jóvenes mayormente vulnerables a vincularse en conductas delictivas. A partir

de la publicación de la puesta en marcha del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en 2014, comienzan a desarrollarse planes y acciones acorde a la Ley, estableciéndose entonces, una estrategia de mayor alcance respecto al escenario anterior, donde predominan acciones aisladas generadas desde el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

La LGPSVD propició que los diferentes Estados generaran las normativas respectivas, encontrando evidencia que da cuenta que la gran mayoría de ellos publicó la correspondiente normativa local entre 2012 y 2016, lo que estaría demostrando la priorización por parte de los Gobiernos federales, al menos formalmente, en el abordaje de la prevención del delito para aportar, entre otras cosas, a reducir que adolescentes se involucren en conductas delictivas así como atender a aquellos que ya han cometido infracciones a la ley penal. En la tabla a continuación se puede apreciar los marcos normativos existentes por entidad federativa.

Tabla 86. Leyes en Materia de Prevención de la Violencia y Delincuencia por Entidad Federativa

Leyes en Materia de Prevención de la Violencia y Delincuencia por Entidad Federativa		
Entidad Federativa	Nombre	Fecha/Decreto
Aguascalientes	Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes	Enero 30 de 2015
Baja California	Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Baja California	Septiembre 30 de 2014
Baja California Sur	Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur	Diciembre 20 de 2015
Campeche	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Campeche	Decreto 182, <i>Periódico Oficial</i> del 28/nov/2014
Chiapas	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Chiapas	Decreto 208 del 25 de mayo de 2016
Chihuahua	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua	<i>Periódico Oficial</i> del Estado No. 31 del 18 de abril de 2012
Ciudad de México	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Distrito Federal	<i>Gaceta Oficial</i> del Distrito Federal el 28 de Octubre de 2014
Coahuila	Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Coahuila de Zaragoza	<i>Periódico Oficial</i> del Estado de Coahuila, 8 de abril de 2012.
Colima	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Colima	<i>Periódico Oficial</i> "El Estado de Colima" No. 35, del 14 de julio de 2012
Durango	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Durango	<i>Periódico Oficial</i> núm. 70 bis de fecha 31 de agosto de 2014. Decreto 187, LXVI Legislatura.
Guanajuato	No se encontró	
Guerrero	No se encontró	
Hidalgo	No se encontró	
Jalisco	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Jalisco	Agosto 29 de 2015

Leyes en Materia de Prevención de la Violencia y Delincuencia por Entidad Federativa		
Entidad Federativa	Nombre	Fecha/Decreto
Estado de México	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México	Octubre 4 de 2012
Michoacán	Ley para una Cultura de Paz y Prevención de la Violencia y la Delincuencia en Michoacán	Septiembre 26 de 2016
Morelos	No se encontró	
Nayarit	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Nayarit	Junio 4 de 2011
Nuevo León	Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León	Decreto 102, junio 1 de 2016
Oaxaca	Ley de la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de Oaxaca	Decreto 1851, aprobado el 25 de febrero del 2016 y publicado en junio 10 de 2016
Puebla	No se encontró	
Querétaro	No se encontró	
Quintana Roo	Ley de prevención del delito para el estado de Quintana Roo	Ley publicada <i>Periódico Oficial</i> del Estado del 2013-09-06 Decreto 322)
San Luis Potosí	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado y Municipios de San Luis Potosí	Sin datos
Sinaloa	Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa	Decreto 199, 16 de Enero de 2015
Sonora	No se encontró	
Tabasco	No se encontró	
Tamaulipas	No se encontró	
Tlaxcala	Ley de la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de Tlaxcala	Decreto Núm. 289, 15 de diciembre de 2016
Veracruz	No se encontró	
Yucatán	No se encontró	
Zacatecas	Ley de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas	Sin datos

FUENTE: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la mayoría de las entidades federativas se reconoce la presencia de normativas específicas que estarían contribuyendo a atender la problemática del IP, a saber, la prevención y el tratamiento de las y los adolescentes en conflicto con la ley.

Análisis de las políticas públicas a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

En lo que respecta a las acciones desarrolladas en materia de política pública se puede identificar una gran cantidad de acciones destinadas a atender a la población de niñas, niños y adolescentes, que pueden aportar a la reducción de los factores de riesgo que incrementan las probabilidades de que se involucren en actos delictivos y/o violentos, como también algunas acciones orientadas a acompañar y aportar al tratamiento y reinserción social de esta población que se encuentra en conflicto con la ley y otras relativas a la sanción, tanto en el medio libre como privado de su

libertad. Sin embargo, pese a la amplitud de acciones implementadas, se reconocen diversos problemas que vivencian estas poblaciones, sobre todo, aquellas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social, marginación y pobreza, quienes se ven aún más afectados por los problemas de criminalidad y violencia que enfrenta el país.

En términos formales, se reconoce la presencia de diversos programas publicados en el presente periodo gubernamental que definen en sus estrategias y lineamientos, el abordaje de acciones específicas para atender tanto a la población infantil y adolescente más vulnerable a la comisión de delito, como también aquellos involucrados en conductas delictivas, entre los que destacan los siguientes:

1) Programa Sectorial de Gobernación; en su objetivo dos destinado a mejorar las condiciones de seguridad y justicia, estrategia 2.3 que define la coordinación de la política de prevención, y en su línea de acción tres, particularmente especifica el *“Desarrollo de programas para jóvenes en conflicto con la justicia, principalmente, primodelincentes”*. De igual forma en la estrategia 2.5 que plantea fortalecer el sistema penitenciario federal y el de personas menores de edad, incluye en el punto 8, acciones para *“Diseñar y operar el Sistema Federal de Justicia para Adolescentes, respecto a la ejecución de las medidas dictadas por el juez competente, mediante acciones institucionales, con el fin de lograr la reinserción a la familia y la comunidad, evitando la reincidencia delictiva”*.

2) Programa Nacional de Seguridad Pública; en su objetivo 6 se propone Fortalecer el sistema penitenciario nacional y el especializado en menores de edad que infringen la ley penal. Por tanto, asume como una acción a realizar el trabajo con este tipo de población.

3) Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia,¹³⁴ en su objetivo dos que plantea la necesidad de atender a las poblaciones más vulnerables frente a los fenómenos de la delincuencia y la violencia, incluye en las estrategias 1 y 2, que concentran la atención en niñas y niños, y en adolescentes y jóvenes respectivamente, incluyendo una serie de acciones para atender los factores de riesgo que pueden favorecer su participación en conductas delictivas, y que son destacadas en el Informe Especial en estudio.

En este ámbito, cabe destacar los esfuerzos que han realizado algunas autoridades estatales en diseñar e implementar sus programas locales de prevención, dado que, si bien las entidades federativas deben desarrollar acciones en la materia con los recursos y subsidios que les entrega la Federación (PRONAPRED, FORTASEG, FASP, etc.), algunas de éstas, presentan mayores avances que otras, estableciendo formalmente estrategias locales integrales, institucionalizadas y plasmadas en programas determinados. A continuación se presentan dichos casos.

¹³⁴ Para mayores detalles ver: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

Tabla 87. Programas de Prevención de la Violencia y Delincuencia publicados en las entidades federativas

Programas de Prevención de la Violencia y Delincuencia publicados en las entidades federativas		
Entidad federativa	Nombre	Fecha
Coahuila	Programa Especial de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2011-2017	Septiembre de 2012
Guanajuato	Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014- 2018. Actuar es Prevenir	Abril 2014
Jalisco	Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana 2017-2033	Mayo de 2017
Estado de México	Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en el Estado de México	2014
Sonora	Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2016 - 2021	2016
Zacatecas	Estrategia de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana	22 de marzo de 2017

FUENTE: elaboración propia.

Respecto de las acciones de política pública desarrolladas en los centros de internamiento donde se encuentran las y los adolescentes sancionados, se puede mencionar que, en general, se realizan acciones establecidas en materia de educación y talleres socioeducativos, además de contar con atención médica, psicológica y psiquiátrica, aunque los especialistas señalan que esta última serviría para tenerlos controlados durante la internación. Además, plantean que algunos sí reciben atención psicológica de acuerdo a las capacidades y voluntad de los jóvenes, aunque sería una intervención muy limitada, dado que existe poco personal especializado destinado a cumplir estas labores.

Entrevista a especialista	<i>“En la Ciudad de México, por ejemplo, tienen un promedio de un psicólogo por cada 150 jóvenes. Con ello la atención especializada es prácticamente inexistente, muchos de los médicos generales son quienes recetan medicamentos psiquiátricos, ya que esta atención no se encuentra disponible. Habitualmente los jóvenes que son privados de libertad, siguen expuestos a la violencia o a la vulneración de sus derechos”.</i>

En los centros de internamiento existen comunidades separadas por sexo, a su vez que, por normativa, las mujeres deben tener espacios idóneos para que tanto mujeres embarazadas como aquellas que cuenten con hijas e hijos pequeños puedan permanecer con ellas durante su sanción. En algunos centros donde hay población indígena, se imparten clases de idiomas originarios a jóvenes internos que se interesen. A su vez, el Sistema Procesal Penal garantiza un traductor para las o los jóvenes que no hablen o no comprendan el español, y se encuentren en proceso. Sin embargo, una vez que ingresan a un Centro de Internamiento, esto deja de ser una obligación legal (información entregada por especialistas).

Por otro lado, puede agregarse que la atención no solamente se da en la modalidad de internamiento. Por ejemplo, en Ciudad de México, en la Comunidad Externa de Atención para Adolescentes, los jóvenes asisten de manera regular a talleres, terapias y actividades, como parte de las sanciones que les puede imponer el tribunal. Sin embargo, el diseño de estas intervenciones no implica la coordinación territorial en las delegaciones y colonias, por lo que

toda la red local de los lugares de pertenencia de los jóvenes es desaprovechada (información entregada por especialistas).

Análisis de avances en la problemática actual de adolescentes, violencia y delincuencia: la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública

En relación a la información presentada en el apartado anterior se podría reconocer que, formalmente, el trabajo con la población de adolescentes en conflicto con la ley ha sido enmarcado entre las prioridades de la gestión pública, así como la mejora y el fortalecimiento del sistema integral de responsabilidad penal adolescente. Sin embargo, otra cosa es identificar los avances reales, acciones implementadas y el enfoque desde el cual se han abordado, para establecer si las acciones enunciadas en los puntos recomendatorios de este IP o las señaladas por organizaciones de la sociedad civil, academia e, incluso, por organismos internacionales, efectivamente están teniendo eco en las políticas públicas desarrolladas por los diferentes órdenes de gobierno.

Cabe señalar que, como lo plantean Herrera y Jaramillo (2016), las medidas implementadas tradicionalmente por los gobiernos latinoamericanos han demostrado ofrecer limitadas garantías de los derechos de las y los adolescentes y, a su vez, carecen de acciones centradas en sus necesidades. Si bien, en general, las acciones gubernamentales se encuentran acordes a las convenciones internacionales en materia de derechos humanos y, particularmente, en relación a la población de niñas, niños y adolescentes, en lo que refiere a la implementación de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicas para desarrollar programas socioeducativos centrados en los procesos de reinserción, en la práctica existen muchas debilidades al respecto.

A su vez, si bien se reconocen los esfuerzos por comenzar a instalar un paradigma de atención de los problemas de seguridad desde la prevención del fenómeno de la criminalidad y no sólo desde la represión y control de las manifestaciones delictivas, en la práctica se visualizan muchas debilidades en la materia, como por ejemplo, la reducción del presupuesto destinado a acciones de prevención (PRONAPRED), o los escasos resultados reportados por las estrategias preventivas tanto a nivel federal como local, en muchas ocasiones a partir del escaso acompañamiento técnico y de los altos grados de improvisación y simulación reportadas en diversas investigaciones de la sociedad civil.¹³⁵

Se reconoce que se cuenta con un marco normativo adaptado a las exigencias internacionales, sin embargo, es difícil hablar de una política pública articulada y efectiva para dar respuesta a las necesidades sociales sobre el problema, porque la evidencia solo demuestra programas publicados, pero con escasos niveles de coordinación en la implementación en el territorio. A ello se suman algunos problemas transversales y de corte más estructural que también

¹³⁵ Para mayores detalles ver: *Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas y Unión Europea, 2015.

interfieren en la consecución de avances institucionales, como son la corrupción, la impunidad y la falta de recursos públicos para que se logre brindar la atención que las y los adolescentes requieren, en particular, aquellos que ya se encuentran en conflicto con la ley y, principalmente, los que están privados de libertad.

Entrevista a Especialista IIS-UNAM	<i>"A nivel normativo entiendo que México es un país avanzado en Latinoamérica. En general, suscribe e integra rápidamente a su normativa nacional los tratados, acuerdos, reglas... internacionales. Otra cosa sucede con la aplicación. Si bien la administración de justicia está realizando cambios (sistema acusatorio, procesos orales...) la situación es paupérrima en la cárcel donde prima el castigo sin tratamiento socioeducativo, en las instituciones de ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad (institución olvidada y desvalorada), y en el relacionamiento con la policía (detenciones arbitrarias, malos tratos en la detención y el traslado a la sede judicial...)".</i>

En el sistema universal de protección de los derechos humanos, el Comité sobre los Derechos del Niño, en la Observación General Número 10 menciona que "los derechos del niño en la justicia de menores" han enfatizado que la Convención sobre los Derechos del Niño tiene un conjunto de principios fundamentales relativo al trato que debe darse a niñas, niños y adolescentes que tienen conflicto con la justicia, a saber: 1) un trato acorde con el sentido de dignidad y el valor del niño; 2) un trato que fortalezca el respeto del niño o niña por los derechos humanos y las libertades de terceros; 3) que tome en cuenta la edad y se fomente su reintegración y el desempeño de una función constructiva en la sociedad, y 4) que, al respetar la dignidad del niño o niña, requiere la prohibición y prevención de todas las formas de violencia en el trato de los niños que estén en conflicto con la justicia (CNDH 2017).

En ese sentido, aún se pueden identificar muchos aspectos pendientes que se transforman en los principales desafíos que enfrenta el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes:

Según los especialistas entrevistados, algunos de los problemas que enfrenta el Sistema Integral de Justicia Penal Adolescente, y que se transforman en los principales desafíos que se deben atender en el ámbito, son:	
✓	Ausencia de programas de tratamiento integrales, sistemáticos, con conocimiento del fenómeno y orientados a la reinserción social.
✓	Escasa capacitación y especialización al personal que opera en los centros, para implementar las intervenciones que estos jóvenes requieren.
✓	Infraestructura de los centros de internamiento, donde la mayoría dista mucho de la calidad que se exige en las legislaciones internacionales y nacionales y que son fundamentales para garantizar el cumplimiento de derechos humanos y derechos de la infancia.
✓	Condiciones materiales de vida (por ejemplo: ausencia de colchón para dormir, ausencia de agua caliente para la higiene personal, control nutricional de la alimentación, limpieza de los espacios, etcétera).
✓	Dificultades de convivencia con los guías y pares debido a los usos de violencias en la socialización.
✓	Limitaciones en la aplicación de Justicia y de los aspectos considerados en la Ley, por ejemplo, excesiva privación de la libertad provisoria bajo la situación de inocencia de los adolescentes, discontinuo seguimiento a la evolución de los adolescentes, etcétera.
✓	Presencia de un sistema judicial que opera de forma paralela mediante esquemas de sobornos a los policías, abogados y según el nivel de gravedad del delito, incluso jueces.

En síntesis, si bien muchas de las recomendaciones que se incorporaron en el Informe Especial venían siendo abordadas formalmente, en la práctica se observan muchas debilidades y limitaciones. Si bien la autoridad señala estar atendiendo el problema de las y los adolescentes en conflicto con la ley, así como de la población infantil y adolescente más vulnerable frente al fenómeno, las ausencias son múltiples y no todos los aspectos han tenido eco o han sido puestos en marcha, cuestión que se traduce en una serie de abusos y falta de garantía de los derechos humanos de estas poblaciones.

Desde la publicación del Instrumento en enero de 2017 hasta la actualidad se puede encontrar su presencia en 18 notas de medios de comunicación nacionales, lo que da cuenta de una adecuada cobertura inicial, sobre todo, centrada en los primeros días de su publicación y, en menor medida, en los meses siguientes.

Respecto del contenido de las notas en las que aparece el Informe, se puede reportar que, en un primer momento, se da cuenta de la publicación del documento y de sus principales hallazgos, destacando, sobre todo, lo relacionado con la situación de las y los adolescentes en los centros de internamiento, como de la violencia que han sido víctimas por parte de los cuerpos policiales, tanto en el proceso de aprehensión como en sus traslados. Posteriormente, el Informe aparece como referencia cuando se habla de casos donde adolescentes se ven involucrados en la comisión de algún delito de alto impacto. También es utilizado para contextualizar la situación de esta población en algunas entidades federativas en particular, como Puebla, Sonora o Zacatecas.

La difusión y referencia del Informe se realiza principalmente en medios nacionales como *Proceso*, *El Universal*, *El Economista*, *La Jornada* y, en menor medida, por algunos medios de difusión local.

Se identifican muchas notas que dan cuenta de los delitos graves que cometen los jóvenes y cómo, en el último tiempo, se han involucrado con el crimen organizado y el narcotráfico, lo que podría dar cuenta de que el problema se ha ido posicionando como un tema de preocupación que, a su vez, podría estar ligado al incremento de la participación de esta población en la comisión de delitos y en asociaciones criminales. Dichas notas periodísticas también dan cuenta de la grave crisis de derechos humanos que afecta a esta población, en la medida en que reflejan los grados de violencia y de control que están ejerciendo ciertos grupos criminales que atraen a la población más vulnerable.

Tabla 88. Instrumento de Posicionamiento en los Medios de Comunicación

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Padecieron torturas la mayoría de los adolescentes presos, revela CNDH	Gloria Leticia Díaz	<i>Proceso</i>	18 enero de 2017	http://www.proceso.com.mx/470701/padecieron-torturas-la-mayoria-los-adolescentes-presos-revela-cndh	Presentación de la publicación del Informe y sus principales hallazgos
CNDH presenta informe sobre vulnerabilidad y violencia en los adolescentes	Gerardo Martínez	Once noticias	18 enero de 2017	http://oncenoticias.tv/index.php?modulo=interior&nota=104&dt=2017-01-18	Video de la publicación del Informe y sus principales resultados.
Exponen vulnerabilidad de adolescentes	Leopoldo Hernández	<i>El Economista</i>	19 enero de 2017	http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/01/19/exponen-vulnerabilidad-adolescentes	Presentación del Informe y sus principales resultados
Jóvenes Vulnerables. Preocuparnos por los adolescentes reclutados por el crimen es más razonable que tratarlos como delincuentes	José Ramón Cossío	<i>El Universal</i>	28 marzo de 2017	http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jose-ramon-cossio-diaz/nacion/2017/03/28/jovenes-vulnerables	Presentación del Informe y sus principales resultados
Atraen pandillas y grupos delincuenciales a adolescentes	Jesús Ibarra	<i>Expreso</i>	3 de abril de 2017	http://www.expreso.com.mx/seccion/sonora/12845-atraen-pandillas-y-grupos-delictivos-a-adolescentes.html	Retoma del Informe información para el público al que va dirigido, según estado: Sonora
Sin aumentar, casos de orfandad causados por el crimen organizado: Pérez Navarrete	Alma Ríos	<i>La Jornada</i>	19 de abril de 2017	http://ljz.mx/2017/04/19/sin-aumentar-casos-orfandad-causados-crimen-organizado-perez-navarrete/	Retoma del Informe información para el público al que va dirigido, según estado: Zacatecas
40 % de los adolescentes detenidos vinculados con crimen organizado	Constanza Pérez	<i>diariocambio.com.mx</i>	16 de mayo de 2017	http://www.diariocambio.com.mx/2017/secciones/codigo-rojo/item/10394-40-de-los-adolescentes-detenido-vinculados-con-crimen-organizado	Retoma del Informe información para el público al que va dirigido, según estado: Puebla
Homicidio, delito principal que cometen los jóvenes	Martha Isis Carrillo	<i>El Debate</i>	14 de julio de 2017	https://www.debate.com.mx/mexico/Homicidio-delito-principal-que-cometen-los-jovenes-20170714-0154.html	Retoma del Informe información para el público al que va dirigido, según estado: Sonora/ Adicionalmente, retoma cifras y las contextualiza
Los niños perdidos	Jesús Lemus	<i>Reporte Índigo</i>	27 de agosto de 2017	https://www.reporteindigo.com/reportes/violencia-narcotrafico-adolescentes-homicidios-encarcelamientos-vulnerabilidad/	Utilizado para argumentar el panorama en derechos humanos de adolescentes en el país: “Una buena parte de los adolescentes que están en reclusión atravesaron por experiencias difíciles y dolorosas que les han producido daños importantes y que ellos, a su vez, han replicado en los demás, reconoce la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su informe especial “Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia”.

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
“En la calle le dijeron que tenía habilidades”: sicarios mexicanos comienzan desde niños	S/I	RT Noticias	29 de septiembre de 2017	https://actualidad.rt.com/actualidad/251486-sicarios-mexico-ninos-menores-asesinos	Utilizado para contextualizar noticia y dar cifra adolescentes en sanciones privativas de la libertad
Denuncia CNDH tortura al 75 % de menores presos	S/I	La Tarde	21 de octubre de 2017	http://www.latarde.com.mx/denunciacndhtorturaal75demenorespresos-448149.html	Destacan del Informe las violaciones a los DDHH de adolescentes en sanciones privativas de la libertad
Adolescentes en conflicto con la ley	Ana Luisa Guerrero	Agencia Informativa Conacyt	26 de octubre de 2017	http://www.conacytprensa.mx/index.php/reportajes-especiales/18701-adolescentes-conflicto-ley	Enlistado como investigación sobre adolescentes y se retoman sus cifras para contextualizar la situación de adolescentes en medidas privativas de la libertad
Mitad de adolescentes presos delinquieron dentro de pandillas o crimen organizado	S/I	Informador	26 de noviembre de 2017	https://www.informador.mx/jalisco/Mitad-de-adolescentes-presos-delinquieron-dentro-de-pandillas-o-crimen-organizado-20171126-0044.html	Retoman testimonio del Informe, descontextualizándolo y criminalizando a adolescentes: “Pertenece a una pandilla. Unas semanas antes mataron a un amigo de la pandilla y nos avisaron que seguía yo. Entonces me conseguí un arma para estar preparado y justo en esa semana pasaron por mi casa los que mataron a mi amigo, les tiré y maté a uno, a otro lo dejé herido”.
Adolescentes infractores: cuando no existe opción de futuro	León A. Martínez	El Economista	16 de enero de 2018	https://www.eleconomista.com.mx/politica/Adolescentes-e-infractores-cuando-no-existe-opcion-de-futuro-20180116-0065.html	Retoma testimonio, cifras y señala como eje del Informe: “El estudio parte de la premisa de que los adolescentes —periodo comprendido entre los 12 y los 18 años— son un sector de la sociedad altamente vulnerable. Parte del problema radica en que su especificidad se pierde al ser incluidos en grupos de población más grandes, como el de los niños (0 - 17 años) o el de los jóvenes (15 - 29 años), por lo que sus necesidades específicas no son atendidas las más de las veces por las políticas públicas”.
Alimentan jóvenes las filas del crimen en Oaxaca	Citlalli Luciana	NVI Noticias	8 de febrero de 2018	http://www.nvinoticias.com/nota/84093/alimentan-jovenes-las-filas-del-crimen-en-oaxaca	Retoman Informe, descontextualizándolo, para criminalizar adolescentes en Oaxaca
Violencia y pobreza, génesis de delincuencia en Oaxaca	Citlalli Luciana	NVI Noticias	11 de febrero de 2018	http://www.nvinoticias.com/nota/84396/violencia-y-pobreza-genesis-de-delinuencia-en-oaxaca	Retoma del Informe información para el público al que va dirigido, según estado: Oaxaca: “Un entorno violento en la niñez así como un trabajo precario, fue el contexto del 86 por ciento de adolescentes y jóvenes que cayeron en centros de internamiento tras haber cometido un delito, señala el informe especial “Adolescentes, vulnerabilidad y violencia” realizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a partir de entrevistas hechas en centros de internamiento, entre estos en Oaxaca”.

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Adolescentes ya son sicarios en Oaxaca	Citlalli Luciana	NVI Noticias	12 de febrero de 2018	http://www.nvinoticias.com/nota/84511/adolescentes-ya-son-sicarios-en-oaxaca	Retoman Informe, descontextualizándolo, para criminalizar adolescentes en Oaxaca
Obtiene su libertad la joven que mató a sus padres adoptivos el 2013	S/I	Noticias al Día	6 de marzo de 2018	http://www.noticiasaldia.com.mx/notas.pl?n=115981&s=6	Retomado para contextualizar el caso: “El caso de Ana Carolina fue utilizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para ilustrar el contexto de descomposición y violencia que vivieron las y los jóvenes que han sido procesados por algún delito, publicado esto en el “Informe Especial Adolescente: Vulnerabilidad y Violencia” de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”.

FUENTE: elaboración propia

En relación a la presencia del Informe Especial en fuentes académicas, sólo se encontró una referencia en un documento acerca de la justicia restaurativa, vinculada con el proceso de reinserción social de las y los adolescentes. El documento es un artículo que utiliza información emanada en el IP, particularmente, cifras que permiten aportar a la mirada diagnóstica de la situación que enfrenta la población de adolescentes en los centros de internamiento para, a partir de ello, reflexionar respecto de las posibilidades que otorga el Sistema de Justicia Integral para Adolescentes para trabajar los procesos restaurativos.

Tabla 89. Instrumentos de Posicionamiento en Fuentes Académicas

Título de la publicación	Autor	Lugar de Publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
La justicia restaurativa como principio que norma el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes en México	Noé López Zúñiga y María del Refugio Macías Sandoval	Derecho y Cambio Social [Revista]	15 de enero de 2018	https://www.derechoycambiosocial.com/revista051/LA_JUSTICIA_RESTAURATIVA.pdf	Retoma cifras del Informe para contextualizar la delincuencia en Tijuana, Baja California

FUENTE: elaboración propia.

El Informe también puede encontrarse publicado en sitios de gobierno, como el Senado de la República, y/o entidades internacionales como la propia UNICEF. Dichas publicaciones no sólo permiten tener una idea general del Informe Especial, sino que también dan la posibilidad de acceder al documento completo.

**Tabla 90. Instrumentos de Posicionamientos
en Páginas Gubernamentales o fuentes oficiales**

Título de la publicación	Lugar de Publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Comisión para poner fin a toda forma de violencia contra niñas, niños y adolescentes. Plan de Acción de México	UNICEF	junio de 2017	https://www.unicef.org/mexico/spanish/PLAN_ACCION_FINAL.pdf	El Informe es señalado como una investigación relevante: “Desde la academia y la sociedad civil se han desarrollado investigaciones relevantes y proyectos que nos permiten identificar nuevas problemáticas y situaciones de violencia (...) la participación de estos sectores resulta fundamental para la Alianza Global tanto para dar sostenibilidad y seguimiento al Plan de Acción como para que las acciones que propone fortalezcan la integralidad, cooperación y complementariedad entre los actores involucrados”.
Acciones Encaminadas al Fortalecimiento de los Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario	CNDH	Sin fecha	http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30087	Difusión del Informe por la CNDH
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 8 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se reforma la fracción I del artículo 29 de la Ley Federal de Defensoría Pública, presentada por diputados de diversos grupos parlamentarios e independiente.	Senado	21 de julio de 2017	http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-08-02-1/assets/documentos/Inic_art_8_LDH_y_art_29_Defensoria_Publica.pdf	Enlistado para demostrar suficiente de la CNDH para “(...) la elaboración de diagnósticos, informes y otros instrumentos relacionados con la incidencia en el respeto de los derechos humanos que conlleva la actuación de distintos órganos del Estado relacionados directamente con la tutela y garantía de los derechos fundamentales, a continuación se esbozará, de manera concisa, algunos instrumentos elaborados, a lo largo de diversos años, por ese órgano constitucional autónomo”.

FUENTE: elaboración propia.

También se hizo una búsqueda para identificar si era posible encontrar el IP en algunos sitios de la sociedad civil. En ese sentido, el Informe se difundió en cuatro sitios web de organizaciones. En uno de ellos, además, se puede descargar un video realizado especialmente para describirlo, lo que permite señalar que ha existido interés y preocupación por generar una gran cobertura de los resultados y alcances incluidos en el documento.

Tabla 91. Instrumentos de Posicionamiento en Fuentes de la Sociedad Civil

Título de la publicación	Fuente	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia en la UNAM	AGAPEA	31 de agosto de 2017	http://agape.org.mx/index/index.php/2017/08/31/1a-sesion-seminario-permanente-sobre-trata-de-personas/	Difusión del video de la presentación del Informe
Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia Autor: Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) México 2017	CODAJIC Confederación de Adolescencia y Juventud de Iberoamérica y El Caribe	s/f	http://www.codajic.org/node/2277	Presentación del Informe. Disponible para descargar en PDF
Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia – CNDH	Proyecto Justicia (Iniciativa de México Evalúa)	23 enero de 2017	http://proyectojusticia.org/adolescentes-vulnerabilidad-violencia-cndh/	Presentación del Informe. Disponible para descargar en PDF
Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia	Observatorio de Mortalidad Materna en México	23 enero de 2017	http://www.omm.org.mx/index.php/blog/228-informe-especial-adolescentes-vulnerabilidad-y-violencia	Presentación del Informe. Disponible para descargar en PDF

FUENTE: elaboración propia.

En síntesis se puede señalar que el Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia ha sido citado o difundido en las siguientes fuentes:

Medios de comunicación 	Núm. 18	Fuentes académicas 	Núm. 1	Sitios gubernamentales u oficiales 	Núm. 3	Sitios sociedad civil 	Núm. 4

9) INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE DESAPARICIÓN DE PERSONAS Y FOSAS CLANDESTINAS EN MÉXICO

Análisis cuantitativo de la problemática actual de desaparición de personas y fosas clandestinas en México

De los principales desafíos que enfrenta el problema de los desaparecidos en México es que, como bien lo manifiesta el Informe, existen altos niveles de imprecisión y sub-registro de los casos presentados, lo que impediría conocer la efectiva magnitud del fenómeno: “En México no

existe información estadística precisa sobre desaparición forzada de personas, lo que impide conocer su verdadera magnitud y dificulta la adopción de medidas integrales y efectivas para su prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación (CNDH/ONU DH 2015).

Sin embargo, diversos estudios realizados plantean que estos fenómenos han ido en incremento, como lo destaca el propio IP, observando, analizando y comparando cifras presentadas por diversas fuentes, dado que no existe coincidencia ni consenso entre las fuentes de gobierno. Así, se pueden identificar más de diez fuentes de información, tanto oficiales como no oficiales, con grandes brechas entre sí, cifras confusas, contradictorias, e incluso, con problemas en las metodologías de registro y conteo, lo que a su vez impide contar con un diagnóstico certero que facilite la investigación de los casos y la generación de políticas públicas.

Entre las principales fuentes analizadas, destacan: el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED); el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas (SINPEF) de la CNDH;¹³⁶ el Sistema de base de datos *Ante Mortem/ Post Mortem* (AM/PM) de la PGR; la información estadística sobre desaparición de personas en el fuero Federal; datos provenientes de asociaciones y colectivos de familiares de personas desaparecidas y organizaciones internacionales sin fines de lucro.

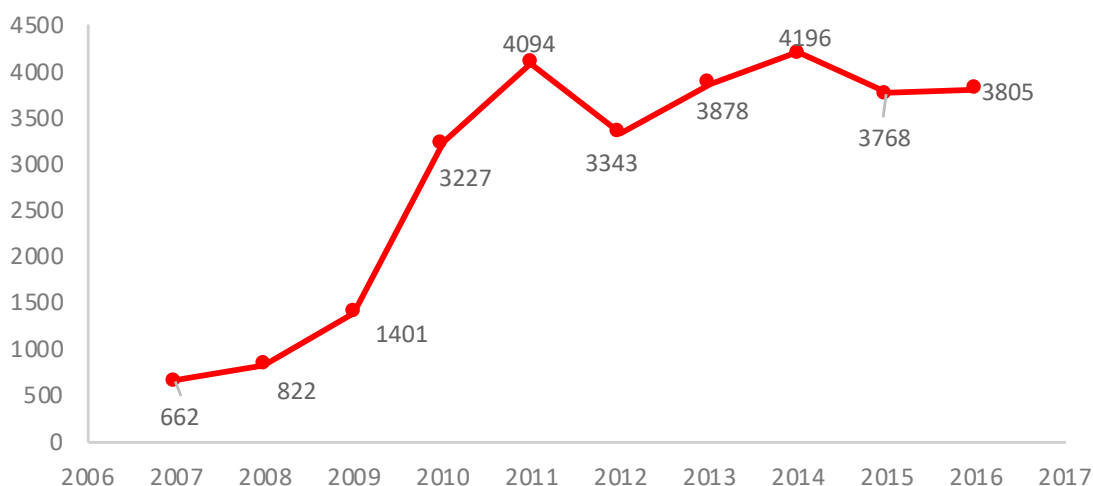
De este modo, el IP constituye un adecuado y certero diagnóstico respecto de estos temas, puesto que integra información hasta 2016 de estas diversas fuentes. Además, da cuenta de todas las dificultades que se enfrentan los Organismos de Derechos Humanos para contar con una cifra válida y certera respecto de este delito en el país y describiendo todas las acciones que el propio equipo debió efectuar para llegar a un dato consensuado que permitiera presentar la magnitud de las desapariciones.

Así, el Informe termina señalando que a diciembre de 2016 se cuenta con una base de datos de 32,236 casos de personas desaparecidas en México, de las cuales aún falta por determinar la cantidad que ya han sido localizadas. Una cifra similar presenta el RNPED, que señala que, hasta el 30 de abril de 2017, había 32,146 personas desaparecidas, extraviadas o no localizadas en todo el territorio nacional (SESNSP 2016). Por tanto, habría coincidencia relativa respecto a señalar que en la actualidad se contaría con, al menos, 32 mil desaparecidos. Asimismo, de acuerdo con los datos de dicho registro, se podría señalar que en los últimos 10 años ha habido un incremento de personas desaparecidas (ver siguiente gráfica).

¹³⁶ Dicho sistema se integra por tres bases de datos: a) SINPEF integración; b) Personas Extraviadas, Desaparecidas o Ausentes (SINDE), y c) Personas Fallecidas no Identificadas (SINFANI).

Gráfica 47. Tendencia de desapariciones, 2007-2016

Tendencia de las Desapariciones segun el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas 2007-2016



FUENTE: CNDH 2017, en base a Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Del dato reportado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Publica, el 3.4 % (1,093) correspondería a casos del fuero federal y 96.6 % (31,053) al fuero común (SESNSP 2016). La siguiente tabla expone que en 11 entidades federativas se concentra 83.2 % de los casos de personas desaparecidas, extraviadas o no localizadas, identificando que las tres primeras son: Tamaulipas, Estado de México y Jalisco.

Tabla 92. Entidades federativas con mayores casos de personas desaparecidas, extraviadas o no localizadas, a abril de 2017

Entidad Federativa	Total de personas desaparecidas	% que representa del total de casos
Tamaulipas	5,667	18.2 %
Estado de México	3,754	12.1 %
Jalisco	2,744	8.8 %
Nuevo León	2,501	8.1 %
Sinaloa	2,444	7.9 %
Chihuahua	1,965	6.3 %
Coahuila	1,619	5.2 %
Puebla	1,465	4.7 %
Guerrero	1,326	4.3 %
Sonora	1,289	4.2 %
Michoacán	1,042	3.4 %

FUENTE: Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Cabe señalar que, como bien plantea el IP, un problema que se tiene con la información presentada por este registro del SESNSP, es que no permite identificar los tipos de desapariciones, es decir, si corresponde o hay indicio de desaparición forzada o si son atribuibles a la delincuencia organizada o si son personas no localizadas, lo que impediría hacer un análisis más detallado sobre la situación que enfrenta cada uno de estos Estados y sobre el tipo de medidas a realizar. Sin embargo, independiente al tipo de desaparición, se puede concluir que es la zona nor-este y centro poniente del país, donde se están concentrando este delito por lo que se requiere fortalecer la estrategia de seguridad, prevención y atención a las víctimas en aquellos territorios.

Si bien el Informe Especial no habla particularmente de las niñas, niños y adolescentes desaparecidos, cabe señalar que las cifras demuestran que gran cantidad de población infantil y joven es blanco de este fenómeno. Así, según información presentada en prensa, entre los años 2013 y julio de 2017 alrededor del 25 % de las personas no localizadas tendrían menos de 17 años. Muchos casos se pueden identificar tan solo en este sexenio, algunos de gran renombre como el de los 43 de Ayotzinapa, muchos otros en el anonimato, aunque son muchas las familias que demandan la búsqueda y la justicia para sus hijas e hijos desaparecidos, reclaman encontrarlos con vida y demandan, por tanto, que el Estado realice su trabajo para restituir sus derechos afectados.

Artículo periodístico	<i>"En 2011, en el gobierno de Calderón, esta estadística tocó su tope más alto: 4,041 casos en todo el país. Desde 2007 hasta julio de 2017, se registraron 31,707 desapariciones. Pero en 2016 se tuvo un nuevo record: 4,951 expedientes. Todos los días, 14 mexicanos se sumaron a la lista"</i> (El Universal, 3-12-2007, disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/periodismo-de-datos/jovenes-los-que-mas-desaparecen (consultado en marzo de 2018))

Por otro lado, se reconoce en los últimos años el incremento de hallazgos de fosas clandestinas, con gran cantidad de cadáveres y/o restos humanos en diversos lugares del país, lo cual reflejaría la presencia de diversos delitos y/o violaciones a los derechos humanos de las personas ahí enterradas, empezando por el derecho fundamental a la vida, en conjunto con otros derechos individuales y colectivos, además de manifestar los tremendos problemas de violencia e inseguridad que se vive en gran parte del territorio nacional (Universidad Iberoamericana 2017).

El hallazgo de fosas en las diversas entidades federativas abre a relucir la complejidad del panorama de criminalidad y violencia, incluyendo la violencia política en la que se comenten muchas desapariciones forzadas donde se ven involucrados agentes estatales, por lo que las fosas se transformarían en la manifestación de problemas no sólo delictivos, sino también de corrupción, impunidad, falta de justicia y de una grave violación a los derechos humanos de las víctimas como de las familias que deben enfrentar las búsquedas de sus seres queridos, promoviendo no sólo la no repetición de estos hechos sino también el establecimiento de justicia y protección.

Según presenta el propio IP, de enero de 2007 a septiembre de 2016 los órganos de procuración de justicia locales informaron a la CNDH que localizaron 855 fosas clandestinas, de las que se

exhumaron 1,548 cadáveres, de los cuales se habían identificado a 796 (CNDH 2017). A partir de la información presentada se puede concluir que los estados con mayor cantidad de fosas clandestinas identificadas son Guerrero, Nuevo León y Veracruz, los cuales concentran el 67 % de la totalidad de las fosas.

Tabla 93. Entidades federativas con mayores fosas clandestinas reportadas a septiembre de 2016

Entidad Federativa	Total de Fosas	% que representa del total de fosas
Guerrero	195	23
Nuevo León	191	22
Veracruz	191	22
Zacatecas	83	10
Coahuila	51	6
Colima	35	4
San Luis Potosí	34	4
Durango	18	2
Jalisco	17	2
Sonora	12	1

FUENTE: Senado de la Republica 2017 en base a CNDH 2017.

Dado lo reciente de la publicación es imposible ver variaciones, ya sean positivas o negativas, del fenómeno en cuestión y de los problemas planteados, por tal motivo, sólo se incluye en este apartado la situación actual para futuras evaluaciones.

En síntesis, las cifras dan cuenta de un gran problema presente en el territorio nacional. En ese sentido, los especialistas señalan que:

Entrevista a especialista en el tema	<i>“A la desaparición forzada que comenzó a emplearse en México, desde el periodo de la Guerra Sucia, como mecanismo de represión política afectando principalmente a líderes sociales y activistas políticos, se suma hoy la desaparición cometida por particulares, principalmente asociada al crimen organizado, la cual se ha extendido a amplios sectores de la población y cuyos alcances y fines son muy distintos a la primera”.</i>

Sin embargo, pese a estas diferencias puede observarse que ambas han alcanzado en la actualidad niveles preocupantes y, por ende, se requiere de acciones urgentes para poder frenar los negativos impactos que generan en la sociedad, como la afectación en la calidad de vida de las familias, los traumas psicosociales en las víctimas y comunidades, desplazamientos forzados de los familiares afectados, despojo territorial, entre otras afectación a los derechos humanos.

Análisis de avances institucionales sobre la problemática actual desaparición forzada y fosas clandestinas en México

En cuanto a los avances institucionales detectados, en materia de normativa y de políticas públicas para prevenir y atender el problema de las desapariciones, se puede señalar que, tal como el Informe ha demostrado, restan muchos pendientes y vacíos que se deben cumplir para poder dar solución al fenómeno y a todos los problemas asociados, en cuanto a falta de garantía y de violación a los derechos humanos de quienes son víctimas de este tipo de delito.

Análisis de las normas federales y locales a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

El principal avance identificado en torno a esta problemática es la publicación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en noviembre de 2017, normativa que había sido una de las principales demandas de ciudadanas y ciudadanos, víctimas y especialistas, en la que pudieron participar activamente representantes de estas áreas, y que incluyó gran parte de los aspectos pendientes en torno a esta problemática y que fueron marcados como recomendaciones en el IP analizado.

Paralelamente, cabe señalar que también es posible encontrar que el delito de la desaparición forzada había sido tipificado en los códigos penales de 22 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. A su vez, los Estados de Chiapas, Guerrero y Querétaro contaban ya con leyes específicas para atender el delito de la desaparición forzada. Mientras que también se podría encontrar casos como el de la Ciudad de México donde además de tipificar el delito de desaparición forzada en su Código Penal Estatal también ha promulgado una normativa específica sobre la materia, la Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Particulares¹³⁷ (Senado de la Republica 2017).

Por tanto, en términos normativos se han desarrollado importantes avances, aunque aún queda pendiente instalar esta problemáticas en el tratamiento y abordaje legislativo de algunas entidades federativas como también, y por sobre todo, implementar y llevar a cabo los aspectos que formalmente se han establecido en las leyes. En la actualidad, es éste el principal tema que requieren las y los afectados, y que se encuentran demandando las organizaciones de víctimas, puesto que ya es posible encontrar ciertos retrasos en lo estipulado en la Ley General, lo que les presenta un panorama desalentador respecto al panorama que deberán enfrentar para hacer efectiva las políticas y normas ahí definidas.

¹³⁷ Las disposiciones contenidas en dicha normatividad estarán vigentes a partir del 5 de diciembre del presente año.

Así los indican algunos de los miembros de las organizaciones de la sociedad civil, al ser entrevistados para la presente investigación:

Entrevista a integrante de una organización de víctimas	<i>“Para empezar habían varios Estados que en el tema de la Ley, digo ahorita acaba de salir la Ley General, pero ya había varios estados que se habían adelantado y tenían su propia ley de desaparición forzada, como Coahuila. También hay Estados que lograron hacer una Ley por declaración de ausencia, justo ahorita estamos trabajando a nivel federal por la una Ley de Declaración de ausencia que es lo que marca también la Ley de Desaparición Forzada”,</i>
(Entrevista a integrante de una organización de víctimas)	<i>“Muchas de las recomendaciones que marcaba el Informe de la CNDH, justo muchas de ellas, quedaron en la Ley. La ley incluye, por ejemplo, todo el tema de los registros de inhumaciones, registros de ADN, registros de cuerpos no identificados, la búsqueda inmediata, son varias las cuestiones que quedaron establecidas ahí”.</i>

Análisis de las políticas públicas a las que impactó el Instrumento de Posicionamiento

Respecto de las acciones realizadas en materia de política pública es donde más se encuentran pendientes, si bien se reconoce que, en términos formales, en la actual administración se identifican, al menos, la inclusión del problema y su abordaje tanto en: 1) Programa Sectorial de Gobernación; 2) Programa Nacional de Seguridad Pública; 3) Programa para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, y 4) Programa de Atención Integral a Víctimas. Todos ellos, en su conjunto, han buscado atender desde sus respectivas facultades y objetivos, el problema de la desaparición tanto en lo que refiere al control del fenómeno, la atención de los afectados o incluso su prevención.

A su vez, en cuanto a las acciones efectuadas, en relación a lo planeados en dichos programas, ha sido posible encontrar acciones que pueden reflejar un avance, entre las que destacan (Gobierno de la República 2017):

- ✓ La colaboración de la CEAV con El Colegio de México para desarrollar el estudio “El Yugo Zeta”, cuyos resultados fueron presentados en noviembre de 2017, donde se detalla las operaciones del grupo criminal los Zetas dentro del centro penitenciario de Piedras Negras, Tamaulipas, entre 2010 y 2011, lo cual sirvió para dibujar los patrones de operación de la criminalidad en la región del Norte de Coahuila.
- ✓ Las mesas de trabajo integradas por la SEGOB y la PGR a fin de elaborar protocolos de actuación en casos de personas desaparecidas, en base a lo publicado en la Ley General.
- ✓ Creación de un área específica de criminalísticas en la Asesoría Jurídica Federal¹³⁸ para fortalecer las capacidades operativas de las y los asesores jurídicos, dotando de un cariz multidisciplinario y de rigor técnico a la defensa de los derechos de las víctimas en casos

¹³⁸ La Asesoría Jurídica Federal es el área de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas especializada en asesorar jurídicamente a las víctimas, su función principal es proporcionar información, asesoría, acompañamiento y representación a la víctima de delitos o violaciones a derechos humanos en los procedimientos judiciales, administrativos o de otro tipo a fin de garantizar el acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral (Gobierno de la República 2017).

de desaparición, entre otros. También existe una dirección especializada que brinda atención y seguimiento a los casos de personas víctimas de desapariciones.

Sin embargo, en la implementación misma de dichas acciones es donde se visualizan las dificultades puesto que en muchas se reconocen problemas, falencias y debilidades que impiden el acceso a los servicios o bienes establecidos, por ejemplo, en el caso de atención a las víctimas, o en otros casos, la voluntad política y la falta de conocimiento en la materia ha generado que las acciones no estén basadas en evidencias y, por ende, generen escasos resultados e incidencias en estos aspectos, como por ejemplo, la capacitación al personal que trabaja con estas poblaciones o en lo que refiere a las propias experiencias de prevención impulsadas en la localidad, lo que llevó incluso a reducir el financiamiento que se otorgaba desde la federación (ejemplo de ellos es la reducción del subsidio PRONAPRED).

Así, entre las acciones orientadas a las víctimas, uno de los apoyos es la entrega de becas escolares para niñas, niños y adolescentes familiares de desaparecidos. Sin embargo, aquí los familiares entrevistados reportan la presencia de problemas dado que cuesta mucho acceder al beneficio, sobre todo por la cantidad de trámites y por los requisitos que establece, donde el principal es que está condicionado a buenos promedios, lo que, en ocasiones, sería difícil por el propio grado de afectación que ha generado la desaparición en la familia. Así, por ejemplo, como señala una entrevistada:

Entrevista a familiares de víctimas	<i>“Hay que estar rogándole a la CEAV para que te entregue las becas, y además las becas que se dan no son las apropiadas, debería ser más, porque si a una persona adulta este problema te marca y es difícil que sigas la vida, a un niño como le exijas que tenga buen promedio, sino tiene a papá o a mamá y está viendo por todo el sufrimiento que está pasando la familia, y el mismo por la ausencia de su ser querido. Entonces es bastante difícil que logre concentrarse en lo educativo, pero sin embargo, hay que motivarlo, por eso, yo creo que no debería darse en función del promedio, sino que simplemente por estar pasando por todo este proceso deberían dar el apoyo”.</i>

Finalmente, donde abiertamente existe contradicción respecto a la presencia de avances dice relación con el tema de la integración, revisión, depuración y actualización del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), el cual si bien se encuentra funcionando en base a la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas,¹³⁹ se señalan la presencia de problemas en cuanto a la veracidad de los datos y de la información proporcionada por dicho instrumento. Mientras el gobierno señala la presencia de avances en dicha tarea, las organizaciones de la sociedad civil dan cuenta de muchas limitaciones en dicho Registro, expresando el importante nivel de sub-registro y agregan que no han visto cambios en los últimos años.

Si bien este registro concentra la información sobre personas cuyo paradero se desconoce (es decir, permanecen como desaparecidas o no localizadas), esta base de datos se conforma a partir

¹³⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de abril de 2012.

de las denuncias presentadas ante la autoridad ministerial correspondiente, es aquí donde las organizaciones de víctimas señalan el primer problema puesto que muchas familias, por miedo, no ponen dicha denuncia, ya sea por amenaza de los grupos criminales, o por creer que las autoridades ministeriales o gubernamentales están aliadas con la delincuencia.

En tanto, según las autoridades, este registro se actualiza de manera periódica por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) y las procuradurías o fiscalías de las entidades federativas, supuestamente a partir de las acciones de búsqueda y de localización, como resultado, el RNPED incluye únicamente los registros de personas que, a la fecha de corte, permanecen sin localizar, quedando eliminados los registros que se dieron de baja (SEGOB-SESNSP-PGR 2017). Este es otro aspecto cuestionado por las organizaciones de víctimas quienes señalan que estas acciones son mínimas, pero que las autoridades tienen la facultad y necesidad de reportar avances en la materia, por tanto, no dudan en que la manipulación de las cifras pueda existir.

Las autoridades señalan que durante 2016 se realizaron diversos avances en materia de integrar información de mejor calidad, incluyendo mecanismos para facilitar y agiliza el suministro por parte de las entidades federativas, tanto en lo que respecta a fuero común como a federal, entre las que destacan (SEGOB-SESNSP-PGR 2017):

- ✓ Los trabajos de reingeniería del sistema de captura de información, los cuales consisten en la incorporación de filtros y candados en los campos o variables con el objetivo de evitar duplicidades y errores humanos.
- ✓ La implementación de plantillas de carga masiva, lo cual constituye una alternativa para el envío de la información por parte de las procuradurías y fiscalías estatales.
- ✓ La homologación de la lista de causales de desaparición, con la cual todas las instituciones de procuración de justicia clasifican su información bajo los mismos criterios.

Lamentablemente, según reportan las víctimas este tipo de avances no se ha visto reflejado en una mejora y rapidez del registro, ni en la depuración certera de datos, por tanto, se considera que estas mejoras han sido aspectos meramente formales que no han tenido el resultado esperado.

<i>Entrevista a representante de Organización de Víctimas “Familiares en Búsqueda María Herrera”</i>	—Hay un problema de identificación de los cuerpos. “No es casualidad que existen más de 32 mil desaparecidos y existen cientos de miles de restos sin poder identificar”. Pues para las personas que son casos antiguos, que no es una desaparición de este momento, la identificación de los restos es de las prioridades, se tiene que ir depurando eso para poder ir avanzando. —También es primordial la no repetición, sabemos todo lo que se sufre y nuestra esperanza es que esto poco a poco vaya disminuyendo, que realmente la Comisión de Atención a Víctimas sirva, y que se puedan localizar a las personas prontamente, y que no tengas que pasar por estos procesos donde debes esperar años para encontrar al familiar y muerto, como nadie, ninguno de nosotros lo queremos encontrar así, queremos encontrarlos vivos, entonces, nuestra esperanza está puesta en esas dos cosas, la no repetición y lo de la identificación.

***Análisis de avances en la problemática actual de desaparición forzada:
la voz de las víctimas, los especialistas y la agenda pública***

Diversas fuentes¹⁴⁰ señalan que el problema de las desapariciones en México presenta un incremento sostenido desde el periodo presidencial de Felipe Calderón, 2006-2010, cuando, a partir de su estrategia de guerra contra el narcotráfico, se impulsó, entre otras medidas, la militarización de la seguridad pública al enviar a los militares y a la Marina a participar de las labores de control y persecución de la criminalidad en aquellos territorios donde los problemas de seguridad pública eran evidentes (principalmente en las entidades federativas del norte). Tal situación propició no sólo gran cantidad de personas detenidas, sino también mayores enfrentamientos, generalmente, con consecuencias fatales (heridos y muertos). Es desde esa época que las detenciones arbitrarias a civiles no involucrados con el problema, comenzaron a realizarse de manera cotidiana, en ocasiones frente a los ojos de la propia comunidad, quienes informaban de tales hechos a las familias, pero en muchas ocasiones, las diversas autoridades negaron la participación de las fuerzas de seguridad, dejando a los familiares sin información sobre los detenidos. Es así, como la desaparición forzada comenzó a incrementarse.

El crecimiento de las desapariciones también ha ido de la mano de la consolidación de ciertas bandas criminales en ciertos territorios del país, quienes utilizan este delito no sólo para ofender y atacar a las bandas rivales, sino también, como señalan los especialistas, como medida de amedrentamiento a la comunidad, como una forma de control social, para tenerlas bajo su tutela.

Sumado a estas situaciones la presencia de niveles de corrupción y cooptación del Estado¹⁴¹ en muchas de las entidades federativas (ejemplo de ello, son los casos de Michoacán, Veracruz e Iguala), en los que se ha demostrado la presencia de vínculo entre las autoridades estatales, municipales y/o policiales con el crimen organizado, favorecerían el incremento de la impunidad y el uso abusivo del poder y la fuerza repercutiendo derechamente en el crecimiento de las desapariciones.

Ante este escenario de crecimiento, múltiples son los impactos que se pueden encontrar en los afectados y en las propias comunidades, desde el temor a denunciar y a acercarse, incluso, a las organizaciones de la sociedad civil, como medida de protección del resto de sus familiares hasta las pérdidas materiales y afectaciones económicas, tanto en los casos que el desaparecido era la o el proveedor de la familia hasta en aquellas experiencias más extremos donde a su vez se ven obligados al desplazamiento forzado.

¹⁴⁰ Entrevistas realizadas a organizaciones de víctimas y algunos artículos y notas de prensa. Para mayores detalles ver Universidad Iberoamericana- CMDPDH (2017).

¹⁴¹ Para mayores detalles ver: Buscaglia, E. (2014) *Vacios de poder en México. Como combatir la delincuencia organizada*. México, Penguin Random House Grupo Editorial.

Entrevista a integrante de una organización de víctimas	<i>"Nos ha pasado que nos enteremos de casos, de conocidos o cercanos, y ellos abiertamente nos señalan que no quieren seguir, que no quieren hacer nada, que les dijeron que se cuidaran, que tienen otros hijos o familiares y entonces prefieren dejar la situación así, porque ellos ya ven que perdieron a un familiar y no quieren arriesgarse a perder a otro más, quedan paralizados y no quieren participar en nada, aunque sean acciones organizadas desde la sociedad civil".</i>

El nivel de afectación que genera este problema es tan grande y diverso, que afecta en distintos planos de la vida, en aspectos laborales y de ingresos, de pérdida del trabajo, de salud mental, de abandono del resto de los familiares incluso de descuido hacia sí mismo, como lo comentan las víctimas de estas situaciones participantes en colectivos de búsqueda, que señalan dedicarse tanto tiempo al trabajo de búsqueda de sus familiares desaparecidos que incluso han llegado a perder sus fuentes de ingreso y, peor aún, al resto de sus hijos, al descuidar su crianza, por estar tan concentrados en el familiar ausente, con el tiempo reconocen los costos que estas situaciones llegan a tener en sus vidas.

Entrevista a integrante de una organización de víctimas	<i>"Uno siempre deja de lado lo psicosocial, porque uno no piensa en sí mismo, lo único que uno quiere es encontrar a tu familiar, tu lucha y tu desesperación es esa, te dejas de lado a ti mismo. Es al pasar de los años que te das cuenta que realmente te estás haciendo mucho daño, que uno deja prácticamente toda su vida frenada, y es bastante difícil volverla a retomar".</i>
Entrevista a integrante de una organización de víctimas	<i>"Conozco muchos casos, donde si tienen otros hijos, los hijos quedan en el abandono, y ese es otro tema, es bastante preocupante, en los pequeños análisis que he podido hacer de otros casos que conozco, como por ejemplo, desaparece el esposo, solo queda la mamá con dos o tres niños, la mamá tiene que salir en búsqueda, entonces deja a los niños; o, la mamá desaparece y era madre soltera, entonces la que se queda a cargo es la abuela, quien ya no trabajaba, por lo que no tiene sustento económico, y entonces tiene que hacerse cargo de sus nietos".</i>

Un problema serio, y que ha sido invisibilizado ante las otras tantas situaciones complejas que generan las desapariciones, y que está afectando directamente a la población de niñas, niños y adolescentes objetivos de este análisis, es que hay un profundo abandono al tratamiento psicosocial y sobre todo en temas de salud mental, para aportar a la comprensión y aceptación de las experiencias vividas, con el menor trauma posible, reconociendo las situaciones de dolor que viven sus familias. A su vez, se requiere conocer cómo la población infantil está resignificando los contextos de violencia y sufrimiento en el que están creciendo, desde una mirada de expertos, para que puedan acompañar sus duelos, rabias, temores y ausencias, y para que también se acompañe a los padres, madres o adultos cuidadores en la tarea de formación de estos sujetos, los que en muchas ocasiones, y por el propio contexto que enfrentan sus familias, son abandonados y descuidados, vinculándose, no en pocos casos a conductas de riesgo.

Entrevista a integrante de una organización de víctimas	<i>"Nos hemos dado cuenta que hay muchos niños que se han quedado solos, rezagados en la soledad, y en estos ambientes de violencia, se están empezando a involucrar en drogas, en vandalismo, buscan el acompañamiento en las calles. Y es bastante preocupante porque si justo sus familiares desaparecieron por 'gente mala', ellos se están empezando a involucrar en el mismo medio. Mi temor más grande es que todos estos niños y adolescentes víctimas de desaparición, familiares de desaparecidos, al rato al vincularse con el mundo criminal, sean ellos mismos los perpetradores de futuros casos similares".</i>

Por tanto, aquí hay un tema que nadie está viendo, ni atendiendo, que tiene relación con los impactos negativos hacia las y los niños, porque hay tantas necesidades en quienes son víctimas que las propuestas de intervención van en el plano jurídico, económico y psicosocial de las y los adultos, pero qué sucede con la infancia, se está olvidando de la agenda pública, y no se está contemplando el tratamiento especializado que requieren dado el contexto de violencia en el que están creciendo, si bien hay muchas debilidades y ausencias institucionales éste es sin duda uno de los más preocupantes.

De este modo, son muchos los planos de intervención que deben ser abordados y que, aún, están pendientes, como se señaló en el apartado anterior, existen algunos avances pero que aún son insuficientes y muy limitados en relación a la gran cantidad de aristas que alcanza este fenómeno y de las múltiples necesidades y derechos afectados que enfrentan las víctimas. Por tanto, la realización de Informes, como el aquí analizado, apoyan y fortalecen el contexto de visibilización y posicionamiento de la problemática en la agenda pública, en los medios y en la discusión académica y pública, lo cual se hace cada vez más necesario, sin embargo, las víctimas señalan la necesidad de tener además acompañamiento y vigilancia respecto al quehacer gubernamental, de los compromisos asumidos y los temas pendientes que han sido, por ejemplo, acordados en la ley, y que ya presentan retraso en su ejecución.

La revisión realizada en la prensa digital para conocer cómo fue el posicionamiento del Informe en los medios de comunicación, dio un panorama que demuestra una adecuada cobertura inicial, puesto que se difundió enormemente su publicación. De este modo, en un lapso de 4 meses, es decir, desde la publicación del IP en abril de 2017 a agosto del mismo año se encontraron 32 notas de prensa que hacían referencia a él.

Si se analiza el tipo de notas publicadas cabe señalar que diferentes periódicos de las entidades federativas hicieron una presentación del Informe, destacando los aspectos en general presentados y además aquellos que reflejaban la situación particular de su Estado, como por ejemplo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Hidalgo, Chihuahua, entre otros. Por tanto, la difusión se da por sobre todo en medios locales, y en menor medida, por algunos medios de difusión nacional (*La Jornada*, *Milenio* y *Excélsior*).

Esto demuestra por una lado, que dada la magnitud que ha alcanzado el problema de las desapariciones en el país, principalmente en algunas entidades federativas, los medios de comunicación han dado gran cobertura al Informe y los resultados presentados, centrándose principalmente en las cifras y algunas recomendaciones respecto a las deudas pendientes en materia de medidas que deben ser tomadas por las autoridades, incluso en algunas de las notas consultan a especialistas y figuras públicas para que cometen dicha información.

Tabla 94. Instrumento de Posicionamiento en los Medios de Comunicación

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Encuentran fosas clandestinas en SLP	S/I	<i>lavozdesanluis.mx</i>	8 de abril de 2017	http://www.lavozdesanluis.mx/encuentran-fosas-clandestinas-en-slp/	Destaca datos del Informe respecto a un Estado o lugar en particular: San Luis Potosí
Pesadilla interminable: las impactantes cifras de las fosas clandestinas en México	S/I	<i>RT Noticias</i>	12 de abril de 2017	https://actualidad.rt.com/actualidad/235679-fosas-clandestinas-mexico-pesadilla-interminable	Resalta opinión de Javier Sicilia respecto al Informe
Informará PGJT sobre las fosas clandestinas	Alejandro Echartea	<i>La Tarde</i>	13 de abril de 2017	http://www.latarde.com.mx/informarapgjtsofrelasfosas-clandestinas-373546.html	Alude a la reacción de actores institucionales de Tamaulipas tras ser enlistado por la CNDH como uno de los Estados que no entregó información: “La Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas (PGJT) habrá de entregar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), un informe sobre las fosas clandestinas descubiertas en la entidad, así como una relación de la identificación de personas encontradas en dichas fosas y de las personas desaparecidas”.
Informará PGJT sobre las fosas clandestinas. Derechos Humanos ya dio su reporte	Alejandro Echartea	<i>El Mañana</i>	13 de abril de 2017	https://www.elmanana.com/informara-pgjt-fosas-clandestinas-derechos-humanos-dio-reporte-fosas-egidio-torre-cndh/3699750	Alude a la reacción de actores institucionales de Tamaulipas tras ser enlistado por la CNDH como uno de los Estados que no entregó información: “La Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas (PGJT) habrá de entregar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), un informe sobre las fosas clandestinas descubiertas en la entidad, así como una relación de la identificación de personas encontradas en dichas fosas y de las personas desaparecidas”.
CNDH: hay en Hidalgo al menos seis fosas clandestinas con 28 cadáveres	Juan Ricardo Montoya	<i>La Jornada</i>	15 de abril de 2017	http://www.jornada.unam.mx/2017/04/15/estados/020n1est	Destaca datos del Informe respecto a un Estado o lugar en particular: Hidalgo.
Documenta la CNDH seis fosas clandestinas en Hidalgo	Juan Ricardo Montoya	<i>La Jornada</i>	15 de abril de 2017	http://lajornadasanluis.com.mx/ultimas-publicaciones/documenta-la-cndh-6-fosas-clandestinas-hidalgo/	Destaca datos del Informe respecto a un Estado o lugar en particular: Hidalgo.
Carretadas de desaparecidos	S/I	<i>El Diario de Coahuila</i>	16 de abril de 2017	http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/nacional/2017/4/16/carretadas-desaparecidos-647069.html	Enfatiza en los estados donde se concentran desaparecidos: “San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz conforman el llamado ‘Triángulo de las Bermudas’ de la muerte, donde la gente simplemente desaparece”.

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Negó González Nicolás brindar información a CNDH sobre fosas clandestinas y restos humanos encontrados; son más de 86 fosas las encontradas según datos no oficiales	Xochitl García	<i>helpuntero.com.mx</i>	17 de abril de 2017	http://elpuntero.com.mx/n/47062	Destaca datos del Informe respecto a un Estado o lugar en particular: Chihuahua.
CNDH pide a diputados expedir ley contra desaparición de personas	S/I	<i>posta.com.mx</i>	18 de abril de 2017	http://www.posta.com.mx/nacional/cndh-pide-diputados-expedir-ley-contra-desaparicion-de-personas	Destaca recomendaciones de la CNDH: “De acuerdo con el documento, los tipos penales deberán establecerse como delitos imprescriptibles, autónomos, continuos o permanentes. También propone la obligación de los órganos de procuración de justicia del país de contar con agentes del Ministerio Público especializados en búsqueda de personas desaparecidas”.
Avances para combatir la desaparición forzada en México no son los esperados: CNDH	Alejandro Páez	<i>cronica.com</i>	18 de abril de 2017	http://www.cronica.com.mx/nt.php?id_nota=1019622	Resalta propuestas del Informe: “Para revertir o mitigar este delito, la CNDH propone elaborar un exhaustivo Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas, a partir de criterios claros, homologados y públicos, sobre la forma en que se califican las denuncias de desaparición, las investigaciones que se llevan a cabo y la manera en que reportan los casos”.
Muchos pendientes en casos de personas desaparecidas	S/I	<i>cuartopoder.mx</i>	19 de abril de 2017	http://www.cuartopoder.mx/muchospendientesencasosdepersonasdesaparecidas-199104.html	Síntesis del Informe.
Senado alista aprobación de Ley de Desaparición Forzada	S/I	<i>Televisa</i>	18 de abril de 2017	http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2017-04-18/senado-alista-aprobacion-ley-desaparicion-forzada/	Reacción de actores institucionales: aprobar la Ley de Desaparición Forzada.
CNDH informa al Senado que en México hay más de 57 mil personas desaparecidas y mil 143 fosas clandestinas	Gerardo Cedillo	<i>Enfoque Noticias</i>	18 de abril de 2017	http://www.enfoquenoticias.com.mx/noticias/cndh-informa-al-senado-que-en-m-xico-hay-m-s-de-57-mil-personas-desaparecidas-y-mil-143	Síntesis del Informe.
Preocupa a la ONU cifra de desaparecidos en México	S/I	<i>Vanguardia</i>	22 de abril de 2017	https://www.vanguardia.com.mx/articulo/preocupa-la-onu-cifra-de-desaparecidos-en-mexico	Reacción de la ONU ante el Informe: “El problema de la desaparición forzada de personas está tomando dimensiones aterradoras en México, con el hallazgo de fosas clandestinas y cuerpos por todo el país, afirmó el representante adjunto de la Oficina del Alto Comisionado de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para los Derechos Humanos, Jesús Peña”.

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Carretadas de desaparecidos en tres estados colindantes	Verónica Espinosa	<i>Proceso.com</i>	22 de abril de 2017	http://www.proceso.com.mx/483305/carretadas-desaparecidos-en-tres-estados-colindantes	Destaca Estados que concentran el mayor número de desapariciones: “Entre los Estados de San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz la gente desaparece por centenas. Las familias de las víctimas llevan al menos siete años denunciando este hecho, y las autoridades llevan el mismo tiempo intentando ocultarlo”.
Entrevista a Nadín Reyes, coordinadora del Comité de Familiares de Desaparecidos hasta Encontrarlos: “El Gobierno mexicano está tratando de instaurar una situación de miedo y control social a través del terrorismo de Estado”	Nadia Luna	<i>nodal.am</i>	9 de mayo de 2017	https://www.nodal.am/2017/05/entrevista-nadin-reyes-coordinadora-del-comite-familiares-desaparecidos-encontrarlos-gobierno-mexicano-esta-tratando-instaurar-una-situacion-miedo-control-social/	Contextualización del Informe mediante la búsqueda de fuentes de la sociedad civil: Entrevista a Nadín Reyes, coordinadora del Comité de Familiares de Desaparecidos Hasta Encontrarlos.
El asesinato de Miriam recuerda a Cabeza de Vaca la deuda con los desaparecidos	Efrén Flores	<i>sinembargo.mx</i>	12 de mayo de 2017	http://www.sinembargo.mx/12-05-2017/3213958	Contextualización sobre nota periodísticas que revisa actuaciones de Francisco García Cabeza de Vaca, político panista de Tamaulipas.
Emprenden caravana por desaparecidos en Coahuila	S/I	<i>El Mercurio</i>	Sin fecha	https://elmercurio.com.mx/nacional/emprenden-caravana-desaparecidos-en-coahuila	Contextualización sobre nota periodísticas que difunde la búsqueda que familiares hacen de Tania y Julio Sánchez y la Caravana Internacional de Búsqueda en Vida en Coahuila.
Descubren en SLP 34 fosas clandestinas	S/I	<i>El Heraldo</i>	5 de junio de 2017	http://elheraldoslp.com.mx/2017/06/05/descubren-en-slp-34-fosas-clandestinas/	Contextualiza nuevas fosas halladas en San Luis Potosí.
César Duarte negó información para reporte sobre desaparición forzada: CNDH	S/I	<i>Proceso.com</i>	6 de junio de 2017	http://www.proceso.com.mx/489913/cesar-duarte-nego-informacion-elaborar-reporte-desaparicion-forzada-cndh	Contextualiza omisiones de servidores públicos: caso César Duarte.
De 2009 a 2014 fueron halladas 390 fosas clandestinas en 23 estados: ONG	Rocío Méndez Robles	<i>MVS Noticias</i>	22 de junio de 2017	http://www.mvsnoticias.com/#!/noticias/al-menos-390-fosas-clandestinas-con-mas-de-mil-cuerpos-se-han-localizado-de-2009-a-2014-cmdpdh-y-ua-608	Citado como antecedente de la investigación VIOLENCIA Y TERROR.
Nuevo informe reporta una fosa clandestina y tres cadáveres en Hidalgo	Alan Jiménez	<i>Quadratin [Hidalgo]</i>	23 de junio de 2017	https://hidalgo.quadratin.com.mx/principal/nuevo-informe-reporta-una-fosa-clandestina-3-cadaveres-hidalgo/	Citado como antecedente de la investigación VIOLENCIA Y TERROR.

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
La desaparición forzada en México vista desde la academia	S/I	<i>La Jornada</i>	23 de junio de 2017	http://www.lja.mx/2017/06/la-desaparicion-forzada-en-mexico-vista-la-academia/	Citado como antecedente de la investigación VIOLENCIA Y TERROR.
México social: Documentar el horror	Mario Luis Fuentes	<i>El Excelsior</i>	27 de junio de 2017	http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/06/27/1172165	Destaca análisis del Informe: “En el citado reporte la CNDH muestra preocupación por varias cuestiones; entre las más relevantes destacan: a) la ausencia de una respuesta institucional adecuada ante la problemática de la desaparición forzada y las fosas clandestinas, b) la ausencia de un protocolo nacional compartido en la materia, c) el crecimiento en el número de fosas encontradas en distintas partes del territorio nacional y d) la realidad de que la búsqueda de fosas clandestinas es llevada a cabo fundamentalmente por personas y organizaciones de la sociedad civil y no por las autoridades de procuración de justicia”.
En los últimos 10 años han encontrado cinco fosas clandestinas en Puebla	Aranzazú Ayala Martínez	ladobe.com.mx	3 de julio de 2017	http://ladobe.com.mx/2017/07/los-ultimos-10-anos-encontrado-5-fosas-clandestinas-puebla/	Destaca datos del Informe respecto a un Estado o lugar en particular: Puebla.
Piden investigar a Javier Duarte por desapariciones en Veracruz	S/I	<i>Vanguardia</i>	20 de julio de 2017	https://www.vanguardia.com.mx/articulo/piden-investigar-javier-duarte-por-desapariciones-en-veracruz	Citado para proceso judicial contra Javier Duarte, Veracruz.
Piden investigar a Javier Duarte por desapariciones en Veracruz	RUBÉN MOSSO	<i>Milenio</i>	20 de julio de 2017	http://www.milenio.com/policia/colectivos_desaparecidos-piden-investigar-javier-duarte-asesinatos-dh-milenio_0_996500729.html	Citado para proceso judicial contra Javier Duarte, Veracruz.
Sólo Guerrero supera a Veracruz en desaparecidos	Fernando Inés	<i>La Jornada</i>	21 de julio de 2017	http://www.jornadaveracruz.com.mx/Post.aspx?id=170721_073223_477	Citado para proceso judicial contra Javier Duarte, Veracruz.
Ya son 77 fosas clandestinas encontradas en Sonora	S/I	<i>El Debate</i>	31 de julio	https://www.debate.com.mx/mexico/Ya-son-77-fosas-clandestinas-encontradas-en-Sonora-20170731-0164.html	Citado para contextualizar fosas encontradas en Sonora.
“En México dejan que la sociedad se desangre y viva en el luto más tremendo”	S/I	<i>RT Noticias</i>	4 de agosto de 2017	https://actualidad.rt.com/actualidad/246109-mexico-sociedad-desangra-luto-desapariciones	Citado para contextualizar caso de Nadín Reyes, quien busca a su padre Edmundo Reyes Amaya.

Título de la nota	Autor	Medio de comunicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
“En México, las autoridades dejan que la sociedad se desangre”, cuenta Nadín.	S/I	<i>sinembargo.mx</i>	4 de agosto de 2017	http://www.sinembargo.mx/04-08-2017/3277885	Citado para contextualizar caso de Nadín Reyes, quien busca a su padre Edmundo Reyes Amaya
Estos son los estados con más fosas clandestinas	S/I	<i>huffingtonpost.com.mx</i>	9 de agosto de 2017	https://www.huffingtonpost.com.mx/2017/08/09/estos-son-los-estados-con-mas-fosas-clandestinas_a_23072888/	Destaca Estados que concentran el mayor número de desapariciones.

FUENTE: elaboración propia.

Respecto de la presencia del Informe en Fuentes Académicas, cabe señalar, que sólo se encontró asociado a un documento, lo cual puede deberse a lo reciente de su publicación (menos de un año). Sin embargo, el texto en el cual es citado, y señalado como un indispensable en el tema, es un estudio que analiza la situación sobre fosas clandestinas denominado “*Violencia y Terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México*” realizado por la Universidad Ibero y por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, es decir, netamente vinculada a la problemática del IP. Destaca el reconocimiento que el estudio hace del IP, de la información ahí analizada (en cuanto a las cifras reportadas) y de los hallazgos y conclusiones expuestos.

Tabla 95. Instrumentos de Posicionamiento en Fuentes Académicas

Título de la publicación	Autor	Lugar de publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
VIOLENCIA Y TERROR Hallazgos sobre fosas clandestinas en México	IBERO y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos	IBERO y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos	22 de junio de 2017	http://www.ibero.mx/files/informe_fosas_clandestinas_2017.pdf	Referencia bibliográfica de la investigación.

FUENTE: elaboración propia.

Otros lugares de difusión en el que se pudo encontrar publicado al IP son en páginas de gobierno, encontrando no sólo en la página de la CNDH sino también en las páginas oficiales del Senado, la Cámara de Diputados y la Gaceta Parlamentaria. Apareciendo en un total de 11 veces, en donde se da la posibilidad de revisar el Informe Especial en su totalidad o se realiza una síntesis del documento. A su vez, en el caso de la CNDH, cabe señalar, que el IP también se encuentra citado como antecedente de una recomendaciones emitida con posterioridad a su publicación, particularmente la que refiere al caso de violaciones graves a los derechos humanos en el estado de Veracruz, por la detención arbitraria, tortura, desaparición forzada y ejecución arbitraria de cinco personas.

Tabla 96. Instrumentos de Posicionamientos en Páginas Gubernamentales o fuentes oficiales

Título de la publicación	Lugar de publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Personas desaparecidas	CNDH	6 de abril de 2017	http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=10036	Síntesis del Informe
Presenta CNDH el Informe Especial sobre Desaparición de personas y fosas clandestinas en México	CNDH	6 de abril de 2017	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_103.pdf	Comunicado de la CNDH, presentación del Informe
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	CNDH	Sin fecha	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406.pdf	Informe en sí mismo
Gaceta parlamentaria, año xx, número 4761-i, martes 18 de abril de 2017	<i>Gaceta Parlamentaria</i>	18 de abril de 2017	http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/abr/20170418-I.html	Enlistada como una comunicación oficial
CNDH sugiere expedir Ley General para Prevenir y Sancionar delitos en materia de Desaparición de Personas	Cámara de Diputados	Sin fecha	http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2017/04-Abril/18/6673-CNDH-sugiere-expedir-Ley-General-para-Prevenir-y-Sancionar-Delitos-en-materia-de-Desaparicion-de-Personas	Reacción de actores institucionales: aprobar la Ley de Desaparición Forzada
Resumen ejecutivo del Informe Especial de la CNDH	Senado	Sin fecha	http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-04-18-1/assets/documentos/Resumen_Ejecutivo_CNDH.pdf	Resumen ejecutivo del Informe
Recomendación no. 5vg/2017 sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, por la detención arbitraria, tortura, desaparición forzada y ejecución arbitraria de v1, v2, v3, v4 y mv, ocurridas el 11 de enero de 2016, en el municipio de Tierra Blanca, Veracruz.	CNDH	19 de julio de 2017	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_005.pdf	Citado como antecedente en la Recomendación 5VG/2017
Emite CNDH recomendación por violaciones graves a derechos humanos al gobierno de Veracruz, por detención arbitraria, tortura, desaparición forzada y ejecución arbitraria de cinco personas en el municipio de Tierra Blanca	CNDH	19 de julio de 2017	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_239.pdf	Citado como antecedente en la Recomendación 5VG/2017
Subraya CNDH compromiso con víctimas y familiares de personas desaparecidas, y demanda al estado condiciones para que hagan efectivos sus derechos a la verdad, justicia y reparación del daño	CNDH	8 de agosto de 2017	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_259.pdf	Citado para contextualizar comunicado de prensa de la CNDH

Título de la publicación	Lugar de publicación	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Palabras del licenciado Luis Raúl González Pérez, en el “Foro sobre desaparición forzada. contra el dolor y el miedo: un grito de esperanza”.	CNDH	8 de agosto de 2017	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Participacion/20170808.pdf	Citado para contextualizar comunicado de prensa de la CNDH
Urge CNDH a diputados la aprobación de la ley contra desaparición forzada y que el gobierno federal acepte la competencia del comité de la ONU	CNDH	30 de agosto de 2017	http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_283.pdf	Citado para argumentar comunicado de la CNDH en el Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas

FUENTE: elaboración propia.

Por último, también es posible encontrar el IP en algunos sitios de organizaciones de la sociedad civil, lo que da cuenta del amplio reconocimiento que ésta ha tenido, y la amplia difusión y utilización que se le ha dado, porque la información descrita en el IP ha servido para dar cuenta de la magnitud del fenómeno, para presentar las falencias y ausencias presentes en las políticas públicas, destacando los pendientes que existen, además de utilizarse para promover la reflexión y para usar su información en la búsqueda de justicia.

Tabla 97. Instrumentos de Posicionamiento en Fuentes de la Sociedad Civil

Título de la publicación	Fuente	Fecha	Vínculo	Breve descripción
El movimiento por nuestros desaparecidos en México pide se investigue a Javier Duarte por violaciones graves a derechos humanos en Veracruz.	<i>sinlasfamiliasno.org</i>	20 de julio de 2017	http://sinlasfamiliasno.org/movimiento-desaparecidos-en-mexico-pide-se-investigue-a-javier-duarte-violaciones-graves-a-derechos-humanos-en-veracruz/	Citado para proceso judicial contra Javier Duarte, Veracruz.
Fosas clandestinas: crimen, omisión y olvido. Autor: Juan Francisco Guzmán Olvera	Causa en Común	6 de noviembre de 2017	http://causaencomun.org.mx/v2/fosas-clandestinas-crimen-omision-y-olvido/	Citada para hacer una reflexión sobre las fosas clandestinas.

FUENTE: elaboración propia

En síntesis se puede señalar que el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México de 2017 ha sido encontrado citado o difundido en las siguientes fuentes:

Medios de comunicación		Fuentes académicas		Sitios gubernamentales u oficiales		Sitios sociedad civil	
	Núm. 31		Núm. 1		Núm. 11		Núm. 2

XIII. PROPUESTAS

Las siguientes propuestas para fortalecer los Instrumentos de Posicionamiento en materia de niñas, niños y adolescentes, se encuentran estructuradas en cinco grandes ejes, con el fin de mejorar tanto sus aspectos internos, así como los canales de comunicación con las autoridades e instituciones responsables para, con ello, hacer más eficiente su impacto y seguimiento. El primero se centra en la estructura general de los documentos; el segundo considera tanto su elaboración general como las recomendaciones emitidas; el tercero establece lineamientos relacionados con las respuestas generadas por las autoridades responsables; el cuarto aborda las problemáticas relacionadas con el seguimiento de las acciones de cumplimiento; y el quinto refiere a la promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

1) Propuestas centradas en la estructura de los Instrumentos de Posicionamiento

Como un primer ejercicio realizado en el marco de la presente investigación, se contempló el análisis de la estructura interna de los Instrumentos evaluados, particularmente, las tres Recomendaciones Generales y los seis Informes Especiales. A partir de dicho examen fue posible identificar algunas debilidades que requerirían ser atendidas para que ello fortalezca la coherencia interna de los Instrumentos, así como los hallazgos y recomendaciones que terminan proponiendo.

A continuación, se enlistan las propuestas de mejora para dar respuestas a estas limitaciones, así como para establecer una estructura homologada de los documentos para que, con ello, se favorezca el seguimiento y evaluación de los mismos. Dichas propuestas se efectúan por tipo de Instrumento, dado la diferencia en cuanto a los formatos que cada uno de ellos presenta en la actualidad.

Recomendación Generales

- 1) *Mejorar la estructura de las Recomendaciones Generales, incorporando nuevos apartados, para que el contenido sea expuesto con claridad y facilite la comprensión, fortaleciendo, a su vez, los hallazgos y recomendaciones emitidas.*

Las Recomendaciones Generales analizadas cuentan, todas, con un apartado de antecedentes, marco normativo, observaciones y recomendaciones. Sin embargo, en ocasiones, dichos apartados contienen, también, cuestiones relativas a hallazgos y conclusiones que, de manera aleatoria, se encuentran estructurados en los apartados de fundamentación Jurídica o en las Observaciones. Una de las consecuencias de esta imprecisión es que dificulta la comprensión del porqué se están recomendando ciertas medidas, ya que no se articula, de manera consistente, el vínculo entre la problemática tratada y las posibles soluciones a la misma.

Se sugiere, entonces, establecer una estructura clásica y estandarizada para la elaboración de Recomendaciones Generales, donde se integre, a los apartados ya contenidos, el diagnóstico del problema, un marco conceptual, así como separar entre hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

- 2) *Incluir un apartado mínimo de diagnóstico del problema referido, que permita dimensionar la expresión cuantitativa y cualitativa de éste, con el objeto de enriquecer los elementos centrales que deben ser priorizados para las recomendaciones a las autoridades y permita, a su vez, una posterior evaluación.*

Las Recomendaciones Generales analizadas no incluyen un diagnóstico puntual de la problemática abordada, ni establecen líneas basales que permitan definir la magnitud previa a la recomendación, para su posterior medición y evaluación de avances alcanzados. Si bien la utilización de las quejas es sumamente valiosa (puesto que es una de las causas por las que se emite una Recomendación General), aparece como limitada en la expectativa de abordar el fenómeno de manera global.

De este modo, se considera fundamental conocer la magnitud, extensión e intensidad del objeto de estudio, así como también las principales características sociales, económicas y culturales de la población que padece la violación de derechos. Como se mencionó anteriormente, un diagnóstico preciso de estas variables es importante no solo por el vínculo empírico que se ha demostrado que existe entre vulneración de derechos humanos y desigualdad social sino también por la importancia de conocer la cantidad de recursos que se necesitarían para la erradicación del problema, el personal que debería ser afectado para la puesta en marcha de determinadas acciones o, simplemente, el tiempo que podría llevar lograr mejoras específicas en la materia en cuestión.

Si bien es cierto que, bajo el enfoque de derechos, no es tan importante cuántas personas padecen una situación de vulneración de sus derechos (una sola persona afectada es razón suficiente para emprender acciones al respecto); también es importante conocer si se trata de un problema sistémico y estructural de violación a los derechos humanos, en la medida en que su enfrentamiento exigiría medidas también más estructurales, de largo plazo y que involucraran a los diversos actores de la sociedad.

Por tanto, se sugiere incluir diagnósticos precisos que incluyan líneas basales claras respecto de la magnitud del problema, de la mano de establecer la cantidad de quejas que han motivado la presentación de dicha Recomendación. Todo ello permitirá definir el momento inicial de la situación, y poder comparar los cambios y avances en tiempos posteriores.

- 3) *Incluir un apartado mínimo de conceptualización teórica sobre el problema referido, que permita entregar elementos de análisis para complementar los apartados de antecedentes y fundamentación jurídica, en tanto aporten un mayor acercamiento a las bases causales del problema y de una posición analítica a la CNDH, así como den sustento a las conclusiones y recomendaciones finales, más allá de lo normativo.*

Las Recomendaciones Generales analizadas contienen una fundamentación jurídica del problema, y en ocasiones no incorporan un análisis teórico de éstas. Se visualiza en ellas un carácter más funcional y práctico en comparación con los Informes Especiales. Ello hace, a su vez, que las Recomendaciones Generales dejen de lado, la mayoría de las veces, el análisis más social y estructural del fenómeno bajo estudio, privilegiando una mirada jurídica que, en ocasiones, puede resultar incluso de difícil interpretación para la población abierta y, especialmente, para la población objetivo.

Es por ello que se sugiera incluir un breve apartado teórico que dé sustento técnico al análisis, conclusiones y recomendaciones emitidas, con igual peso que la fundamentación teórica que se revise. De este modo, se podrá dar mayor fortaleza y coherencia a la Recomendación General.

Informes Especiales

- 4) *Establecer una homologación de la estructura interna de los Informes Especiales, con el objeto de facilitar el ordenamiento, tratamiento y comparación de sus contenidos, que permita generar contrastes de manera estandarizada en términos de avances.*

Los informes especiales evaluados cuentan con diversos formatos y estructuras. Ello, evidentemente, genera una mayor complejidad para su comparación y análisis, no sólo por la gran diversidad de temáticas que abordan sino también porque su extensión, contenido y estructura interna también difieren mucho entre sí. A su vez, ello es comprensible, precisamente, por la gran variedad de problemáticas diferentes que deben atender.

Sin embargo, más allá de respetar la autonomía de cada uno de estos reportes, se considera deseable que, al igual que las Recomendaciones Generales, los Informes Especiales fueran más uniformados. En ese sentido, sería importante no sólo consolidar una “estructura tipo” empleada para dichos Informes, estableciendo criterios mínimos, estandarizados y sistemáticos para la presentación de resultados, sino también hacer uso de una buena combinación entre los análisis cuantitativos y cualitativos. La mayoría de los Instrumentos analizados aquí, por ejemplo, carece de una presentación estadística que dé cuenta de la magnitud, extensión e intensidad de la problemática abordada.

- 5) *Establecer que los Informes Especiales puedan incluir propuestas concretas que sean dirigidas a las autoridades, y propender a que de las conclusiones de dichos documentos, se pueda elaborar una propuesta general.*

Si bien los Informes Especiales presentan un abordaje más profundo del problema a tratar destacando, especialmente, causales estructurales y sistémicas respecto de su manifestación, es posible que ellos identifiquen medidas concretas que sean necesarias atender para aportar a la solución del problema que analizan. Sin embargo, en los Informes Especiales analizados, algunos lograban desarrollar adecuadamente esta tarea mientras que otros sólo se quedaban en análisis estructurales y, por ende, las propuestas parecían poco abordables.

Por tanto, se sugiere que los Informes Especiales puedan incorporar un apartado específico de propuestas concretas, o en caso de considerar que dichos IP tienen un objetivo investigativo, que de cada Informe Especial se pueda emitir una propuesta general, sobre todo si los hallazgos encontrados en ello dan cuenta de un problema de gran magnitud o de un perjudicial nivel de violación y afectación de los derechos humanos de las y los afectados.

Instrumentos de Posicionamiento en su conjunto

6) Fortalecer el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes de los Instrumentos de Posicionamiento.

En algunos de los Instrumentos de Posicionamiento analizados se encuentra ausente el enfoque de derechos, sobre todo en aquellos más antiguos donde aún parecía no estar institucionalizado este tema. En el resto de los IP, es evidente el esfuerzo institucional que se ha realizado por refinar la mirada desde la cual la CNDH observa, analiza y posiciona las recomendaciones en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, quedan aspectos pendientes al respecto.

La mayoría de los instrumentos no incluye, en la aplicación del enfoque de derechos humanos implementado, la orientación desde el interés superior de la niñez ni la propia voz de niñas, niños y adolescentes como principio rector y estructurante en el análisis de las problemáticas analizadas, ni menos en las propuestas, recomendaciones de política pública y procedimientos establecidos para mejorar la situación de los derechos de esta población.

Por tanto, se sugiere de manera prioritaria que en los Instrumentos que analicen problemáticas que viven estas poblaciones se incorporen todos los principios del enfoque de derechos, incluido el interés superior de la niñez, resaltando sus percepciones y opiniones sobre la materia, así como fortalecer el reconocimiento de las diferencias de género y etnia, entre otras, para su formulación.

7) Robustecer el enfoque de género en los Instrumentos de Posicionamiento

Los Instrumentos analizados carecían, en su mayoría, de una perspectiva de género tanto en su análisis como en las recomendaciones emitidas. Asimismo, no contenían lenguaje incluyente, lo que se considera urgente incluir estos aspectos.

Por tanto, se sugiere reforzar la perspectiva de género e implementar un enfoque especializado que reconozca la heterogeneidad y la diversidad interna de los grupos de personas vulneradas cuyos derechos son violentados, particularmente, reconocer y ser sensibles a las vivencias diferenciadas de niñas, niños y adolescentes respecto de las violaciones de derechos a las cuales están siendo sometidos, puesto que no todos o todas lo viven de la misma forma.

2) Propuestas centradas en las recomendaciones de los Instrumentos de Posicionamiento

Un segundo grupo de propuestas se centran en señalar algunos aspectos que deberían incluirse en la elaboración de los Instrumentos de Posicionamiento para que ello permita conocer de mejor manera el problema analizado y, a su vez, se pueda concluir recomendando medidas que sean más coherentes con la magnitud y características del problema, de manera complementaria a la visión que otorgan las quejas interpuestas en la CNDH.

- 8) *En los Instrumentos de Posicionamiento es fundamental identificar, jerarquizar y priorizar distintos niveles de abordaje del problema, en función de su magnitud y características, para que la elaboración de recomendaciones se encuentre ajustada a las posibilidades de ejecución de las dependencias gubernamentales en cuanto a capacidades institucionales, facultades y recursos político-administrativos para llevarlas a cabo.*

Esta propuesta de mejoramiento se encuentra desagregada en tres ámbitos de acción necesarios:

- ✓ Fortalecer y promover estudios y diagnósticos sobre el problema determinado, incorporando análisis existentes en la materia junto al levantamiento de nueva información, según sea el caso.

Además de las quejas interpuestas sobre un problema en particular, se debería buscar complementar la información otorgada por ellas, a través de la ejecución de estudios y diagnósticos que permitan la profundización del análisis sobre el fenómeno. Esto serviría para identificar distintos factores explicativos que deben ser ponderados en función de su incidencias (sean de carácter directo o inmediato, o de carácter indirecto o estructurales) así como de sus posibilidades concretas de abordaje y resolución. Contar con un diagnóstico integral, que incluya diversas variables (sociales, económicas, culturales y políticas) contribuiría a la identificación de nudos críticos susceptibles de ser abordados en diferentes márgenes de tiempo y mediante estrategias de distinta magnitud, además de facilitar el establecimiento de futuras evaluaciones de impacto sobre la materia. Particularmente, se recomienda priorizar estudios y levantamiento de información en problemáticas donde existe escasa información disponible, toda vez que, por ejemplo, como lo demuestra la Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA, las quejas presentadas no son, necesariamente, expresivas de la extensión del fenómeno (aunque sí de su intensidad).

- ✓ Establecer un diagnóstico general sobre las capacidades institucionales y los recursos disponibles por parte de las autoridades responsables frente al fenómeno violatorio de derechos humanos (recursos económicos, humanos, y atribuciones administrativas) para dirigir recomendaciones pertinentes para su realización.

Contar con información sobre los alcances institucionales concretos podría contribuir a establecer recomendaciones adecuadas en términos de su concreción y realización por parte de las autoridades a las cuales están dirigidas. En ese sentido, resulta importante dimensionar y distinguir capacidades político-administrativas y de gestión de recursos, para elaborar recomendaciones pertinentes y abarcables. Así, por ejemplo, una de tantas consideraciones que debería tenerse al respecto, son las diferencias que se presentan entre entidades federativas, en términos de gestión y disposición de recursos para implementar acciones determinadas.

- ✓ Establecer puntos recomendatorios acordes a la jerarquización y priorización de ejes explicativos y nudos críticos encontrados, lo que implica definir dichas propuestas a partir de los niveles de incidencia y resolución concreta del problema analizado.

Se puede reconocer que existe una gran heterogeneidad respecto de los análisis de las problemáticas y recomendaciones emitidas en los Instrumentos de Posicionamiento. Así, por ejemplo, en ocasiones, la reflexión en torno al problema es muy acotada al igual que sus recomendaciones (IP1 e IP2) o, en otros casos, el análisis es muy puntual y, sin embargo, las recomendaciones emitidas se presentan como muy diversas, desde algunas concretas y operativas hasta otras que responden a cuestiones estructurales que pretenden transformar las bases de sustentación del fenómeno, lo que escaparía a las posibilidades de atención por parte de una institución determinada. Aun cuando los documentos tratan temas complejos, multicausales y de alta gravedad, resulta necesario que sus recomendaciones se encuentren direccionadas a la resolución práctica de sus nudos críticos.

Por tanto, se sugiere distinguir recomendaciones en términos de sus niveles de importancia, en cuanto a la influencia que ellas pueden tener en la resolución de la manifestación del problema (o en sus causas), permitiendo diferenciar el desarrollo de acciones inmediatas y concretas, de estrategias que deben integrarse en el quehacer cotidiano de alguna institución, o de políticas pensadas para ser definidas e implementadas en un horizonte temporal mayor, dada la complejidad y cantidad de recursos que requieren.

Es necesario, entonces, analizar el problema desde el reconocimiento de las diversas aristas que influyen en él, buscando identificar los aspectos que pueden incidir en diversos niveles de tratamiento y horizonte temporal. Esta priorización permitirá establecer una estrategia de intervención para atender la problemática en estudio de manera escalada, en función del nivel de necesidades de la población afectada y de los propios recursos (normativos, financieros y técnicos) de las dependencias responsables de atender el fenómeno.

Otro grupo de propuestas, dentro de este mismo eje, son aquellas que resultan del análisis particular de las recomendaciones emitidas, ejercicio a partir del cual se identifican ciertos aspectos susceptibles de mejora, algunos elementos que se requieren incorporar o, en ocasiones, medidas que parece mejor eliminar dado que no se ven materializadas en acciones concretas que faciliten su realización.

Así, los elementos propuestos a continuación esperan ser orientadores para que las medidas que sean recomendadas por los Instrumentos sean factibles y concretas, transformándose en reales aportes al tratamiento de las violaciones de derechos humanos.

- 9) *Acotar y concretizar las recomendaciones propuestas, a partir de su priorización (efectuada en el diagnóstico sobre el problema determinado) y las particularidades territoriales, mediante la definición de objetivos de corto, mediano y largo plazo, identificando con claridad a los responsables de su ejecución y las rutas o mecanismos de ejecución.*

Esta propuesta puede desagregarse en las siguientes acciones concretas:

- ✓ Establecer las recomendaciones en función del horizonte temporal que tardará la implementación de ellas, es decir, definir las acciones y medidas sugeridas a corto, mediano y largo plazo.

Distinguir recomendaciones en términos de sus posibilidades temporales de resolución permite priorizar los seguimientos a los aspectos más inmediatos y concretos. Ello, a su vez, puede contribuir a que las respuestas sean de mayor calidad por parte de las autoridades. La definición de distintos plazos en función de la complejidad de los ejes que deben ser abordados por las recomendaciones contribuye a avanzar en términos de eficacia y sustentabilidad de las acciones llevadas a cabo. De este modo, y en función de las recomendaciones analizadas en el presente estudio, pueden estructurarse los puntos recomendatorios en corto, mediano y largo plazo, donde los primeros presentan mayor facilidad para su cumplimiento, dado su pertinencia y nivel operativo, mientras que los últimos responderían a cuestiones más globales o estructurales que deben ser modificadas para lograr transformar las bases de sustentación del fenómeno, y que dependen del tratamiento y compromiso de diversas instituciones públicas (como por ejemplo, la reducción de las desigualdades sociales, punto recomendatorio presente en uno de los Informes Especiales). En este sentido, dichas recomendaciones podrían incorporarse a modo de conclusiones o de recomendaciones generales a largo plazo.

Por tanto, se sugiere que las recomendaciones que se incluyan en los IP sean clasificadas en acciones de corto, mediano y largo plazo, según la factibilidad y urgencia de la implementación de éstas.

- ✓ Independiente de la jerarquización y priorización de ejes temáticos, así como de la temporalidad de las propuestas (en corto, mediano y largo plazo), se requiere privilegiar

la elaboración de recomendaciones acotadas, precisas y abordables, que en lo posible, sean susceptibles de ser medidas con facilidad en términos de seguimiento.

Uno de los problemas que se observó en el caso particular de los Informes Especiales fue, precisamente, la generalidad de muchos de sus enunciados. Ello dificultó la evaluación de resultados (en términos de su cumplimiento), al no contar con atributos o indicadores suficientemente claros para detectar el relativo “éxito o fracaso” en su implementación.

Por tanto, se sugiere que las propuestas sean descritas de manera acotada y precisa, que engloben acciones de procedimiento, normativas o de política pública concretas, específicamente, en cuanto a la modificación, creación o eliminación de medidas a realizarse, y que describan un procedimiento posible y factible de ser medido y observado en el tiempo.

- ✓ Tener claridad sobre las instituciones concretas que pueden llegar a atender la recomendación establecida para aportar a la solución del problema que aborda el Instrumento de Posicionamiento.

En muchas de las recomendaciones emitidas, no se estipula concretamente la autoridad a la que van dirigidas las mismas o se dirige a la autoridad máxima del Estado (a los gobernadores, por ejemplo) y no a quien de manera directa le compete, según facultades y responsabilidades normativas. En la mayoría de los casos se menciona, de manera general, qué tipo de entidad pudiera atenderla. Sin embargo, es de suma importancia tener en cuenta la estructura organizacional de las entidades que se vinculan con la problemática, para que las recomendaciones puedan ser sugeridas a la dependencia facultada.

También es importante tener claro qué entidades pueden estar vinculadas con la temática que se aborda en un IP pues, en ocasiones, se observa que hay omisión de una serie de instituciones que de manera directa e indirecta pueden llegar a tener competencia en ciertas problemáticas, por ejemplo, en el IP número 4 sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”, una de las entidades centrales que debió haberse tenido en cuenta en las recomendaciones era la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y no se menciona a ésta en ningún momento. Otro es el caso de la Recomendación por violencia sexual en los centros educativos que va dirigida a los gobernadores de las entidades federativas pero no a las Secretarías Estatales de Educación Pública.

Se sugiere, por tanto, que las recomendaciones vayan dirigidas a las autoridades máximas de cada orden de gobierno y sector donde se comete la violación de derechos humanos, así como a todas las que pueden contribuir al abordaje del problema en cuestión.

Para aquellos Instrumentos de Posicionamiento que abordan problemáticas de derechos humanos con extensión o alcance nacional, privilegiar la generación de recomendaciones atendiendo las particularidades regionales específicas (en su dimensión cultural, social y

económica) y, en lo posible, si la situación analizada lo amerita, emitir recomendaciones particulares por estado o unidad territorial definida previamente.

En algunas problemáticas de violación de derechos humanos, como por ejemplo el fenómeno de la discriminación, el contexto cultural y espacial puede ser determinante para entender cómo y porque ésta se expresa de determinada manera, dado que las percepciones y prejuicios existentes pueden responder a patrones culturales predominantes y divergentes entre sí. En ese sentido, es primordial considerar las diferencias culturales, pero también socioproductivas, como variables de contexto que permitan enfocar correctamente el diagnóstico del problema y la emisión de recomendaciones determinadas, sobre todo, considerando la enorme diversidad regional en el interior de la República mexicana.

Por tanto, se sugiere, si amerita la situación, definir recomendaciones a nivel nacional y recomendaciones por entidad federativa, considerando las particularidades territoriales, sociales, culturales y administrativas, así como las necesidades y especificidades de los problemas abordados en el Instrumento.

- ✓ Junto con salvaguardar la precisión y claridad de las recomendaciones emitidas, ofrecer, dentro de lo posible propuestas o rutas procedimentales de implementación para llevar a cabo las acciones y/o cambios necesarios en el cumplimiento a éstas.

Establecer orientaciones en torno a mecanismos y procedimientos para llevar a cabo las acciones e iniciativas recomendadas por los Instrumentos de Posicionamiento puede ser útil para otorgar mayor claridad a las autoridades, particularmente, respecto de recomendaciones de carácter más complejo o con mayores niveles de indeterminación. Para dicho propósito resulta fundamental el conocimiento de la estructura organizacional de las instituciones aludidas.

Se sugiere incluir en cada IP, los mecanismos de implementación que deben ser efectuados por las autoridades responsables para facilitar la realización de las medidas, a la vez que se incluya como un actor clave a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como instancia encargada de dar seguimiento a dichas acciones, en particular, desde un enfoque de derechos humanos.

- ✓ Continuar en la dirección de supeditar la cantidad y el contenido de las recomendaciones en función de la extensión y/o intensidad del problema abordado y de la gravedad a las violaciones de derechos humanos. No obstante, se recomienda, acotar lo más posible la cantidad de recomendaciones, siempre y cuando no se pierdan las necesidades integrales de abordaje del problema.

En los IP analizados, las Recomendaciones Generales incluyen un número más acotado de puntos recomendatorios para que sean realizados por las autoridades. A diferencia de ellas, la mayoría de los Informes Especiales incluyen una gran cantidad de propuestas, algunas de ellas reiterativas, desagregadas y otras que cumplen más la función de conclusiones o reflexiones del problema que de medidas a ser implementadas. Ello genera un panorama inabarcable de acciones, que

puede difuminar aún más la responsabilidad de su cumplimiento. Además, tal como lo demuestra esta investigación, aquellos Instrumentos que presentan un menor número de puntos recomendatorios presentan más probabilidades de ser atendidos que aquellos que tienen un número más alto.

Se sugiere, entonces, que el número de propuestas no sean tan amplias, sin perder con ello la riqueza de identificar todos los aspectos que deben ser atendidos, tanto a nivel federal como local.

3) Propuestas para favorecer las respuestas y el cumplimiento de la autoridad

Para mejorar el posicionamiento de los Instrumentos y sus puntos recomendatorios ante las autoridades responsables, es de importancia generar algunas modificaciones tanto en la difusión y distribución como en los mecanismos de acompañamiento de los documentos emitidos. Asimismo, es imperante acotar y precisar las recomendaciones en umbrales de tiempo, y en función de prioridades específicas.

- 10) *Distribuir, de manera sistemática, mediante una ruta específica de difusión, los IP a las autoridades que aparezcan como responsables de las recomendaciones incluidas, así como a los diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil que puedan aportar al tratamiento del problema analizado en cada documento.*

A partir de las respuestas recibidas para esta investigación se constató que, en diversos casos, las autoridades responsables desconocían la existencia de los Instrumentos aduciendo que éstos no habían llegado a sus manos, especialmente en el caso de los Informes Especiales más antiguos.

En ese sentido, resulta fundamental generar mecanismos que aseguren la entrega de los Instrumentos de Posicionamiento a las autoridades responsables y, en lo posible, a todas las direcciones y/o instancias institucionales que puedan ser previamente detectadas como estratégicas para su implementación. Adicionalmente, resultaría altamente deseable establecer instancias participativas de información sobre los IP, tanto con las autoridades aludidas como con el personal a su cargo, con el fin de sensibilizar, explicar y atender dudas respecto de los puntos recomendatorios.

También se considera fundamental entregar estos Instrumentos a las organizaciones de la sociedad civil, especialmente a aquellas vinculadas con las problemáticas que aborda el documento, bajo el principio del reconocimiento e inclusión de éstas, en tanto actor social activo, respecto del fenómeno en cuestión.

- 11) *Establecer prácticas comunicativas continuas entre la CNDH y la entidad encargada de atender la recomendación.*

La fijación de espacios de comunicación y acompañamiento por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a las autoridades responsables visualizadas en las recomendaciones, resulta fundamental para mejorar la recepción y atención de éstas, en la medida en que dichas instancias puedan desarrollarse en ambientes de cordialidad y de confianza. La firma de convenios específicos para institucionalizar espacios de articulación y evaluación pueden ser una herramienta útil para avanzar en esta dirección.

- 12) *Generar una propuesta de difusión masiva del Instrumento de Posicionamiento, propiciando su publicación en medios de comunicación, nacionales y locales, así como en los sitios web de las entidades gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil involucradas.*

En tiempos actuales resulta fundamental redoblar esfuerzos para desplegar diferentes formas de difusión masiva de los documentos, bajo el principio de que su conocimiento público puede contribuir a garantizar mayores niveles de efectividad, en la medida que los instrumentos pasan a ser posicionados no solo desde la lógica bipartita (CNDH y autoridad), sino también ante la mirada de la ciudadanía y el posicionamiento de organizaciones activas de la sociedad civil.

- 13) *Propiciar la coordinación con el área de la Administración Pública Federal encargada de atender los problemas de derechos humanos, como aquella instancia que se dedique a coordinar el tema en cuestión, por ejemplo, en caso de Niñas, Niños y Adolescentes, la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA.*

En el marco de la importancia de establecer mayores lazos comunicativos con las autoridades responsables, resulta fundamental fortalecer e institucionalizar instancias de coordinación con organismos federales a cargo de la coordinación interinstitucional de las temáticas centrales abordadas en los Instrumentos, como es el caso de la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), así como del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). El fortalecimiento de estos espacios puede contribuir a generar mayor visualización de los Instrumentos en las diferentes entidades responsables sobre la materia.

A su vez, también es prioritario coordinarse con el área de la Secretaría de Gobernación que tienen a su cargo el tema de derechos humanos (actualmente, la Subsecretaría de Derechos Humanos que coordina el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018).

- 14) *Fortalecer el vínculo con organizaciones de la sociedad civil, toda vez que, en muchos casos, éstas poseen conocimiento y experiencia en la materia.*

Este punto resulta relevante considerando la amplia experiencia e información desarrollada por algunas organizaciones de la sociedad civil, las cuales, en los espacios cotidianos de actuación, presentan un mayor vínculo con la población afectada. El contacto “en terreno” y, en muchos casos, la cantidad y calidad de información que han logrado generar y sistematizar, convierten

a estas organizaciones en actores sociales fundamentales para afrontar los nudos críticos del fenómeno estudiado, sobre todo, cuando gracias al accionar de muchas de ellas se ha logrado posicionar en la agenda pública el abordaje de los problemas de violación de los derechos humanos analizados en los Instrumentos.

Un ejemplo al respecto es la importancia que ha tenido la Congregación de Testigos de Jehová, la Organización Familia Pasta de Conchos y la organización Familiares en Búsqueda respecto de las problemáticas analizadas en la presente investigación,

Por tanto, se propone una mayor vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, no sólo en cuanto a conocer la información y opinión que ellas tienen sobre los problemas analizados en los documentos, sino sobre las propuestas que pueden realizarse y que requieren abordarse para dar solución o mejorar la situación analizada. En ese sentido, las organizaciones de la sociedad civil también devienen relevantes como instancias de difusión y control social de lo establecido en los puntos recomendatorios.

4) *Propuestas para la medición de seguimiento e impacto.*

Otro grupo de propuestas se relaciona con las acciones que debería llevar a cabo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para mejorar el proceso de sistematización, seguimiento y evaluación de los aspectos incluidos en los Instrumentos de Posicionamiento y, con ello, medir el nivel de avance de las recomendaciones emitidas así como la extensión y alcances de su cumplimiento.

- 15) *Elaborar una base de datos en las que puedan clasificarse las recomendaciones de cada IP, agrupándolas por materia de la recomendación, autoridad a la que se dirige, objetivo de la medida, entre otras. Esto permitirá tener registros sistematizados que facilitarán los recuentos y análisis de las recomendaciones emitidas, así como ir reportando los avances específicos.*

Contar con una base de datos que permita una correcta clasificación y sistematización de la gran cantidad de recomendaciones emitidas por la Comisión resulta fundamental para hacer evaluaciones posteriores, así como detectar qué ejes transversales dentro de cada Instrumento, han tenido mayor impacto en su abordaje e implementación. De este modo, si bien cada documento aborda fenómenos sociales y temáticas particulares, pueden encontrarse, a su vez, ejes transversales entre los diversos Instrumentos que otorguen nuevas formas de clasificación y análisis de la situación general.

- 16) *Dotar de la información necesaria al área de seguimiento de las recomendaciones de la Comisión o a quien se encargue del seguimiento de los IP, para que pueda sistematizar y medir el nivel de cumplimiento de cada Instrumento de Posicionamiento.*

Posicionar al área encargada de dar seguimiento a las recomendaciones para que pueda coordinarse con las diversas Visitadurías y efectuar un adecuado análisis de las recomendaciones emitidas en los diversos documentos, estableciendo formatos de avances y coordinando evaluaciones anuales de los puntos recomendatorios.

- 17) Agrupar los IP por ejes temáticos, para poder tener una forma de análisis integral, entre los diferentes documentos que abordan aspectos o problemas similares.*

En casos donde los temas particulares abordados por los Instrumentos, tengan un mismo trasfondo general a nivel conceptual y práctico (como por ejemplo, el derecho a la no discriminación), se debería priorizar una política de integración temática en términos de Informes Especiales y/o Recomendaciones Generales, exceptuando casos en los que, por su intensidad, precisen de atención y análisis diferenciados (como la discriminación en torno al VIH y su impacto en múltiples niveles: trabajo, salud, educación, etc.). Esta estrategia de agrupamiento temático puede ser útil para concentrar diversos esfuerzos bajo un diagnóstico principal más sólido, así como darle mayor contundencia a las recomendaciones frente a las autoridades. La propuesta debe ser relativizada en función de escenarios coyunturales que reclaman el abordaje de problemas, sin posibilidad de coordinación con otros.

- 18) Realizar evaluaciones permanentes del cumplimiento de cada recomendación, a través de solicitudes de información a las entidades enunciadas como responsables de realización de las medidas, las cuales se deberán ir reportando en la base de datos.*

Es fundamental establecer una política de evaluación, que complemente las eventuales instancias de coordinación con entidades y autoridades determinadas, para tener un registro de los progresos y retrasos en diferentes ámbitos del problema y, desde allí, establecer conclusiones que permitan identificar áreas críticas en su desarrollo, así como mejorar aspectos determinados. Para ello, a su vez, es imprescindible considerar el esquema de indicadores propuesto por el enfoque de derechos humanos, a nivel internacional.

Tal acción requiere espacios de coordinación en el interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que las diversas Visitadurías y áreas de la institución otorguen la información necesaria, e impulsen el vínculo con las autoridades responsables para evaluar los grados de cumplimiento y avances de las medidas que se le han dirigido.

5) Propuestas en materia de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Un último grupo de propuestas aborda el tema del presente estudio, la situación de niñas, niños y adolescentes y su vinculación con los derechos humanos. Estas propuestas de mejora surgen del análisis general de todos los Instrumentos de Posicionamiento evaluados, logrando identificar

ciertos aspectos que necesitan desarrollarse para realizar aportes efectivos al cumplimiento de derechos humanos en niñas, niños y adolescentes.

A continuación se enlistan las siguientes propuestas:

- 19) *Fortalecer al Programa de Asuntos de la Niñez y la Familia, para que pueda generar estudios y diagnósticos que permitan conocer las necesidades y los problemas que aquejan a la población de niñas, niños y adolescentes en materia de derechos humanos, para actuar de manera más preventiva.*
- 20) *Fomentar la participación del Programa de Asuntos de la Niñez y la Familia en todos los Instrumentos de Posicionamiento que emita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de niñas, niños y adolescentes o de problemas que tengan incidencia en esta población, para que dichos documentos incorporen la perspectiva del enfoque de derechos de la infancia e incluyan abordajes particulares sobre la situación de estas poblaciones.*
- 21) *Propiciar la revisión y asesoría a las acciones en materia de protección a la infancia que está desarrollando el Sistema Nacional de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, fomentando la coordinación y el trabajo de promoción de derechos de manera conjunta, así como asegurar que se efectúe la armonización de las normativas nacionales a los tratados y convenciones internacionales en materia de niñas, niños y adolescentes.*
- 22) *Promover que todas las instituciones que definen políticas públicas, transversalicen el enfoque de derechos de la infancia y la adolescencia, independiente del tema que aborde cada una (economía, salud, educación, etc.), además, de fomentar el trabajo coordinado para aportar de manera conjunta al tratamiento y abordaje de los problemas de violación de derechos humanos que se ha reconocido afectan a esta población.*
- 23) *Fomentar que las diversas dependencias de la Administración Pública Federal y de las entidades federativas generen información sistematizada, adecuada y oportuna, especialmente referida al goce y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.*

Síntesis de Propuestas de Mejora de los Instrumentos de Posicionamiento

Propuestas centradas en las Estructuras de los IP	Propuestas centradas en las recomendaciones incluidas en los IP	Propuestas para favorecer las respuestas de las autoridades	Propuestas para la medición de seguimiento e impacto
• Mejorar estructura de las Recomendaciones Generales • Incluir apartados en las Recomendaciones Generales (diagnóstico, análisis conceptual y conclusiones) • Homologar la estructura de los Informes Especiales • Incluir en los Informes Especiales un apartado de recomendaciones concretas o derivar de éstos la publicación de Recomendaciones Generales • Fortalecer el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes en los IP • Revisar la utilización del lenguaje incluyente • Robustecer el enfoque de género en los IP	• Jerarquizar recomendaciones por prioridad de acciones • Establecer recomendaciones de corto, mediano y largo plazo • Elaborar recomendaciones acotadas y precisas • Tener claridad de la estructura organizacional de las entidades a las que se dirigen las recomendaciones • Atender las particularidades territoriales específicas de las problemáticas • Ofrecer rutas procedimentales para la ejecución de las recomendaciones • Acotar las recomendaciones acorde a las necesidades del problema	• Distribuir los IP a las autoridades responsabilizadas • Establecer prácticas comunicativas con autoridades • Generar propuesta de difusión masiva del IP • Propiciar coordinación con área de APF responsable de los DDHH • Mejorar la precisión, priorización y temporalidad de las recomendaciones • Trabajar en coordinación con organizaciones de la sociedad civil • Dar un rol activo a las víctimas de los problemas abordados en los IP	• Elaborar base de datos para clasificación de las recomendaciones de cada IP • Dar información sistematizada de cada IP al área de seguimiento de CNDH • Agrupar los IP por ejes temáticos, y hacer análisis por tema. • Realizar evaluaciones anuales de avance de las recomendaciones con solitudes de información. • Coordinar con los responsables de la APF de atender las violaciones de DDHH y a la recomendaciones emitidas al respecto, para conjuntamente dar seguimiento a los avances

Propuestas en materia de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes

- Fortalecer al área responsable de la población de niñas, niños y adolescentes en la CNDH para elaboración de diagnósticos y estudios.
- Favorecer que el área responsable en materia de infancia y adolescencia sea partícipe de la revisión de los IP que aborden temas con población infantil y juvenil.
- Asesorar y supervisar a SIPINNA.
- Promover la transversalización del enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes en las políticas públicas de la APF.
- Fomentar la generación de información sistematizada, adecuada y oportuna respecto a las diferentes violaciones de derechos de niñas, niños y adolescentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. Revista de la CEPAL. Núm. 88. Abril, Chile.
- ACNUDH (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*.
- Aguirre Quezada, Juan Pablo (2010). *Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la reforma constitucional*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.
- Alcántara, Liliana (2005) “Concilian Religión y Patriotismo”. *El Universal*. 16 de septiembre. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/129570.html>. Consultado el 16 de febrero de 2018.
- Alfageme, Erika, Cantos, Raquel y Martínez, Marta (2003). *De la participación al protagonismo infantil*, España, Edición Plataforma de Organizaciones de Infancia, file:///C:/Users/Mario/AppData/Local/Temp/de-la-participacion-al-protagonismo-nov-2003.pdf
- Alston, P. (2000). “Towards a Human Rights Accountability Index”. *Journal of Human Development*, Vol. 1 (2), pp. 249-271.
- Álvarez Ledezma, M. (2003). *Acerca del concepto “Derechos Humanos”*. México: McGraw-Hill.
- Amqueretaro (2017) En México, 4.5 millones de niños y niñas fueron víctimas de abuso sexual en 2016. Disponible en: <http://amqueretaro.com/noticias/2017/10/31/en-mexico-4-5-millones-de-ninos-y-ninas-fueron-victimas-de-abuso-sexual-en-2016>
- Anaya, Alejandro (2015). “Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes”. En: Ansolabehere, Karina; Valdés, Francisco y Vázquez, Daniel (editores). *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*. Flacso, México
- Animal Político (2014) Ataques sexuales en escuelas se duplicaron en los últimos cuatro años, según informe oficial. Paris Martínez. 22-10-2014. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/10/ataques-sexuales-en-escuelas-se-duplicaron-en-los-ultimos-4-anos-segun-pesimista-informe-oficial/> (Revisado en marzo de 2018)
- Animal Político (2017) Aumentan los delitos sexuales en México; en un año el registro subió de 27 mil a 30 mil casos. Arturo Ángel. 03-04-2017. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/04/delitos-sexuales-violencia-mexico/> (Revisado en marzo de 2018)
- Ansolabehere, Karina; Valdés, Francisco y Vázquez, Daniel (editores) (2015). *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*. Flacso México.

- Archundia, Erik (2013) “Trabajo infantil en sector minero del carbón”. Publicación Electrónica, núm. 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Ayala, C. (2015). Violencia escolar: un problema complejo. *Ra Ximhai*, vol. 11, núm. 4, julio-diciembre, pp. 493-509. Universidad Autónoma Indígena de México El fuerte, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/461/46142596036.pdf>
- Azaola, E. (2017). *Informe Especial. Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia*, CNDH/CIESAS, México.
- Azaola, E. (2014). *La reinserción socio familiar de los adolescentes en conflicto con la ley: de la situación actual hacia una propuesta de intervención*. Documento elaborado para el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ciudad de México, México.
- Carpizo, J. (2009). *El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones*. *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 10, pp. 83-129.
- Casillas, Rodolfo (2006), *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*, México, CIM, OIM, INM, INAMI.
- CDN - ONU (2006). Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al III Informe de México sobre Niñez
- CDN- ONU (2015). Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México.
- CEAV (s.f) Disponible en: <https://www.gob.mx/ceav>. Fecha de Consulta: 9 de enero, 2018.
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2009). *Los derechos de la infancia, México*, Cámara de Diputados.
- Ceriani Cernadas, Pablo, (coord.) (2012), *Niñez detenida: los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez*, México, Argentina, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A. C., Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CNDH/ONUDH, 2015), *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas*, CNDH, Ciudad de México, México. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/2015_DesapForz_CNDH_ONUDH_WEB.pdf, (Consultado en marzo de 2018).
- CIDH (2015). Situación de los Derechos Humanos en México, CIDH, México.
- CNDH (2003). Recomendación General, 005/2003, México.
- CNDH (2004). Recomendación General, 008/2004, México.

- CNDH (2008). Informe Especial sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”, México.
- CNDH (2009). Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como emo, México.
- CNDH (2011). Informe especial sobre las condiciones de seguridad e higiene en la zona carbonífera del estado de Coahuila, México.
- CNDH (2016). Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia, México.
- CNDH (2016). Informe Especial sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional, México.
- CNDH (2017). Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas, México.
- Comité de los Derechos del Niño (CRC) (2003). Observación General Núm. 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), Naciones Unidas.
- Comité de Violencia Sexual de la CEAV (2016). *Diagnóstico cuantitativo sobre la atención de la violencia sexual en México. Informe final*. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Disponible en: <https://goo.gl/3RdqHn>
- CONAPRED (2016). Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales, México.
- CONAPRED (2005) Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS)
- CONAPRED (2010) Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS)
- CONAPRED (2014) Informe Anual de Actividades y Ejercicio Presupuestal. Disponible en: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/IA-14%20Completo%20Final_INACCSS.pdf
- COPRED (2013). Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México, EDIS-CdMx.
- COPRED (2017). Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México, EDIS-CdMx.
- Cuellar, Luis Ernesto (2013) “Infecciones en huéspedes inmunocomprometidos”. *Revista Médica Herediana*. Vol. 24 Universidad Peruana Cayetano Heredia. pp. 156-161.
- Cuevas, Eduardo (2013) “Discriminación de los derechos humanos de las personas con VIH/SIDA en México”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-privado/article/view/9019/11069>
- Cussianovich, Alejandro (1999). “Protagonismo, participación y ciudadanía como componente de la educación y ejercicio de los derechos humanos de la infancia” en Jenkin Margarita (comp.) *Estudios Básicos de Derechos Humanos IX*, IIDH y Fundación Ford, Costa Rica.

- Diario Vanguardia. “Multaron con casi 19 mdp a mineras de Coahuila”. 20.02.16. Disponible en: <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/multaron-con-casi-19-mdp-mineras-de-coahuila>. Fecha de consulta: 8 de enero, 2018.
- Dijk, T. Van (2016). *Discurso y conocimiento. Una aproximación sociocognitiva*. Barcelona, España, Editorial Gedisa.
- DOF (2015) Reglas de Operación del Programa Nacional de Convivencia Escolar para el ejercicio fiscal 2016. Disponible: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421438&fecha=27/12/2015
- Estévez, A. y Vázquez D. (2010). *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México: Flacso México - CISAN UNAM.
- Forsalledo, Gustavo (2002). Manual de aplicación del prototipo de políticas públicas de infancia focalizadas. Instituto Interamericano del Niño. Uruguay.
- Gaitán, Lourdes (2009). “Perspectivas teóricas de la sociología de la infancia en Europa”, en Liebel Manfred y Marta Martínez (coords), IFEJANT, Perú.
- Gaxiola Sánchez, Ma. Teresa, Moreno Valenzuela, Ma. Auxiliadora, Islas Rodríguez, Alfredo (2012), “La falta de eficacia de las garantías jurisdiccionales para la protección de la integridad física y emocional de las niñas, niños y adolescentes en tránsito por México”, *Revista de Investigación Académica Sin Frontera*, año 5, núm. 15, octubre-diciembre 2012.
- Gobierno de la República (s/f) “Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo”. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf. Fecha de Consulta: 6 de enero, 2018.
- Gobierno de la Republica (2017) Avance y Resultados 2017. Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/304471/PAIV_AVANCES_Y_RESULTADOS_2017.pdf (Consultado en marzo de 2018)
- Guendel, Barahona y Eduardo Bustelo, (Coords.) (2005). Derechos humanos, niñez y adolescencia. Cuadernos de Ciencias Sociales 138, Costa Rica, FLACSO.
- Guerrero, D. (2015) Trabajar desde niños, en: *Letras Libres*, núm. 197: 20-25.
- Hernández, S. (2017). Los Maras. Vuelve la pesadilla al sur de la frontera de México. El Sol de México. Recuperado de www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/especial-los-maras-vuelve-la-pesadilla-al-sur-de-la-frontera-de-mexico-147788.html.
- Hernández-Rosete D. (2017) *La violencia juvenil contra emos: análisis etnográfico de su persecución en la Ciudad de México*. En: Cadernos de Saúde Pública. Núm. 33, 1-8.
- INEE (2014). Panorama Educativo de México 2013-2014. INEE.

- INEGI (2016). Estadística a propósito del día del niño; datos censales de NNA.
- Instituto de Justicia Procesal Penal A. C. (2013) *Informe sobre la justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal en México. Estado actual después de las reformas constitucionales de 2005, 2008 y 2011*. Instituto de Justicia Procesal Penal A. C. México.
- INEGI (2015). *Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) 2014. Principales Resultados*. Disponible en línea: <https://goo.gl/7NMkU3>
- INEGI (2017). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (2016). Principales Resultados*. Disponible en línea: <https://goo.gl/R85W12>
- Krippendorff, K. (1990). Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica. España, PAIDÓS.
- Landman, T. y Carvalho, E. (2009). *Measuring Human Rights*. Londres. Routledge
- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdnn.htm>
- Liebel Manfred y Marta Martínez (2009). “Entre la protección y la participación” en Liebel Manfred y Martínez Marta (coords.) (2009). *Infancia y Derechos Humanos. Hacia una ciudadanía participativa y protagónica*, IFEJANT, Lima, Perú, 2009.
- Mancini, Fiorella (2017). Capítulo I. El enfoque de derechos y la medición de la pobreza: algunas reflexiones teóricas. En Mancini, F., Aparicio, R. y Hernández Licona, G. (coords.) *Pobreza y Derechos sociales en México*. IISUNAM. En prensa.
- McCombs, M. (2011). *Setting the Agenda. The Mass Media and Public Opinion*. United Kingdom, Polite Press.
- México Evalúa (2017) En el día de la infancia: ¿qué se ha hecho contra la violencia en las escuelas? Disponible en: <http://mexicoevalua.org/2017/05/02/en-el-dia-de-la-infancia-que-se-ha-hecho-contrala-violencia-en-las-escuelas/>
- Montalvo, Armando (s. f.) “Realizan inspecciones a minas de carbón”. Diario Zócalo. Saltillo Disponible en: http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/realizan-inspecciones-a-minas-de-carbon. Fecha de consulta: 8 de enero, 2018.
- Morlachetti, Alejandro (2010). Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Publicación de las Naciones Unidas.
- Narváez, J. (2017). *Violencias y Maras, un ejercicio cronológico*. Foro Infancias y Juventudes en Riesgo: Migrantes, Refugiados y Expulsados.
- Natarén, Carlos (2005). *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*, México, CNDH.
- OEA (2010). *Pandillas delictivas*. OEA

- Ortega, Elisa y Morales Agustín *et al.* (2018). *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*, México, CNDH (en prensa).
- Pautassi, Laura (2010). “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”. En: Abramovich, Victor; Pautassi, Laura. *La medición de derechos en las políticas sociales*. Editores del Puerto, Buenos Aires. Argentina.
- Pautassi, Laura y Royo, Laura (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*, CEPAL, UNICEF, Santiago de Chile.
- Quezada, S. & Partida A. (2012) *La subcultura emo en Guadalajara: un estudio de caso*. En: Ixaya Revista Universitaria de Desarrollo Social, 75-91.
- REDIM (2010) La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México. Miradas regionales. Ensayo temático. Disponible en: http://derechosinfancia.org.mx/index.php?contenido=documento&id=290&id_opcion=75 (Revisado en marzo de 2018).
- Regeneración (2017) México primer lugar a nivel mundial en abuso sexual a menores: OCDE. (19 de junio de 2017). Disponible en: <https://regeneracion.mx/mexico-primer-lugar-a-nivel-mundial-en-abuso-sexual-a-menores-ocde/> (revisado en marzo de 2018).
- Santamaría, G. (2007). Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad. *Revista Mexicana de Política Exterior*. No. 81, 101-123.
- Save the Children (2002). Programación de los Derechos del Niño Cómo Aplicar un Enfoque de Derechos del Niño en la Programación. Manual para los miembros de Save the Children, Suecia, Alianza Internacional Save the Children. file:///C:/Users/Mario/AppData/Local/Temp/programacion.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2016), “Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)”. Disponible en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php> (Consultado en marzo de 2018)
- SEGOB-SESNSP-PGR (2017) Informe Anual 2016. Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). Presentado al Consejo Nacional de Seguridad Pública en la Sesión Ordinaria XLII.
- Senado de la Republica (2017), “Al día: las cifras hablan”. *Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas*, núm. 72. Instituto Belisario Domínguez, México.
- SEP (2017) Programa Nacional de Convivencia Escolar. Documento Base. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195743/DB_PNCE_260217.pdf
- SEP (2017). Estadísticas oficiales sobre Educación 2017. SEP
- SIPINNA (2016). 25 al 25 Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, México.

- Subsecretaría de Educación Media Superior (2015) “Programa Construye T”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programa-construye-t-4598>. Fecha de Consulta: 9 de enero, 2018.
- Subsecretaría de Educación Media Superior (s/f) “Yo no abandono”. Disponible en: http://www.sems.gob.mx/swb/sems/yo_no_abandono. Fecha de Consulta: 9 de enero, 2018
- UN (1990) Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> (revisado en febrero de 2018).
- Unda, René (2009). “Perspectivas teóricas de la sociología de la infancia en América Latina”, en Liebel, Manfred y Marta Martínez (coords) *Infancia y Derechos Humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagónica*, IFEJANT, Perú.
- UNHCR, *Children on the Run. Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection (2014)*. A Study Conducted by the United Nations High Commissioner for Refugees Regional Office for the United States and the Caribbean, Washington, D. C., Washington, UNHRC.
- UNICEF (2006). Comité Español Convención sobre los Derechos del Niño, España.
- UNICEF (2015) “Observaciones Finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México”. Comité de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas. Versión no oficial traducida para México por ACNUDH y UNICEF.
- UNICEF/CONEVAL (2010). La importancia de un buen comienzo. Pobreza infantil multidimensional y derechos de la niñez y adolescencia en México, México.
- Universidad Iberoamericana- CMDPDH (2017) Violencia y Terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México. Programa de Derechos Humanos, Universidad Iberoamericana Ciudad de México y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos.
- Zapata, E. y Ruiz, R. (2015) Respuestas institucionales ante la violencia escolar. Ra Ximhai, vol. 11, núm. 4, julio-diciembre, pp. 475-491. Universidad Autónoma Indígena de México El fuerte, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/461/46142596035.pdf>
- SEP (2009) “Primera Encuesta Nacional sobre Exclusión, Intolerancia y Violencia en Escuelas Públicas de Educación Media Superior”. Instituto Nacional de Salud Pública
 - Gutiérrez, *et al.* (2004): Haciendo frente a la epidemia de VIH/SIDA en México: ¿Una respuesta organizada?. Revista de Investigación Clínica; Vol. 56(2):242-252, México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-83762004000200015
 - ONUSIDA (2017) Comunicado de Prensa. Disponible en: http://www.unaids.org/sites/default/files/20171002_PR_Discrimination_Report_es.pdf

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACNUDH:	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADIVAC:	Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas
AFADEM:	Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México
C-001/2010:	Circular Núm. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados
CAAS:	Censo de Alojamientos de Asistencia Social
CADH:	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAM:	Centro de Aprendizaje Multidisciplinario
CAMEF:	Centro de Atención a Menores Fronterizos
CANAMID:	Central America North America Migration Dialogue
CAS:	Centro de Asistencia Social
CDMX:	Ciudad de México
CDN:	Convención sobre los Derechos del Niño
CEAMA:	Centro Especializado en la Aplicación de Medidas para Adolescentes
CEAV:	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CECYTEC:	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Coahuila
CEDH:	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CENADEH:	Centro Nacional de Derechos Humanos
CENSIA:	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia
CENSIDA:	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/Sida
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CEREAL:	Centro de Reflexión y Acción Laboral
CGDFSEP:	Coordinación General de Delegaciones Federales de la Secretaría de Educación Pública
CIDAC:	Centro de Investigación para el Desarrollo

CIDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIESAS:	Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social
CISEN:	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CISS:	Comisión Interamericana de Seguridad Social
CNDH:	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNEGySR:	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva
CNS:	Comisión Nacional de Seguridad
CNSPD:	Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente
COBAC:	Colegio de Bachilleres
COFADDEM:	Comité de familiares de Personas Detenidas Desaparecidas en México
COFAMICENH:	Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Centro de Honduras
COFAMIDE:	Asociación Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos del Salvador niñas, niños y adolescentes
COFAMIPRO:	Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos de El Progreso
COMAR:	Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados
CONADIC:	Comisión Nacional contra las Adicciones
CONAGO:	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAPRED:	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONEVAL:	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPRED:	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRC:	Committee on the Rights of the Child
DDHH:	Derechos Humanos
DEGTA:	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
DEGTI:	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
DEM:	Declaración Extraordinaria de Managua
DESCA:	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DGDC:	Dirección General de Desarrollo Curricular
DGDGE:	Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa
DGESPE:	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación

DGFCADPMEB:	Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica
DGRDNNA:	Dirección General de Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
DGRHyO:	Dirección General de Recursos Humanos y Organización
DIF:	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF:	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
DUDH:	Declaración Universal de Derechos Humanos
ECOPRED:	Encuesta sobre Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia
EDH:	Enfoque de Derechos Humanos
EMSAD:	Educación Media Superior a Distancia
ENADID:	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
EOSNDIF:	Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia
FEDEFAM:	Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos
FGE:	Fiscalía General del Estado
FJ:	Fundamentación Jurídica
FORTASEG:	Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública
FSP:	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
FUNDAR:	Centro de Análisis e Investigación A. C.
FUNDEJ:	Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco
FUNDEM:	Familias Unidas en Red, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México
GPPRDNNA	Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
H.I.J.O.S:	Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio
HRW:	Human Rights Watch
IMJUVE:	Instituto Mexicano de la Juventud
IMSS:	Instituto Mexicano del Seguro Social
IMUMI:	Instituto para las Mujeres en la Migración A. C.

INACIPE:	Instituto Nacional de Ciencias Penales
INDESOL:	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEE:	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFOSPE:	Instituto de Formación en Seguridad Pública del estado de Guanajuato
INM:	Instituto Nacional de Migración
INPER:	Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa Reyes
INSP:	Instituto Nacional de Salud Pública
INSYDE	Instituto para la Seguridad y la Democracia A. .C
IP:	Instrumento de Posicionamiento
ISN:	Interés Superior de la Niñez
ISSSTE:	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
JUCONI:	Juntos con las Niñas y los Niños
LGBTTTIAPQ:	Lesbiana, Gay, Bisexual, Travesti, Transexual, Transgénero, Intersexual, Asexual, Pansexual, Queer
LGCNDH:	Ley General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
LGDNNA:	Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGV:	Ley General de Víctimas
LM:	Ley de Migración
LOPE:	Ley Orgánica de la Administración Federal
LSRPCYAP:	Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político
MAEMBI:	Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación
MOOSNPINNA:	Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
MP:	Ministerio Público
NNA:	Niñas, Niños y Adolescentes
NNACM:	Niñas, Niños Y Adolescentes Centroamericanos
NNACMNA:	Niñas, Niños y Adolescentes en Contexto de Migración internacional no acompañados

OACNUDH:	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OC-21/14:	Opinión Consultiva 21/2014 Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de Protección Internacional
OCMAL:	Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS:	Objetivos del Desarrollo Sostenible
OEA:	Organización de Estados Americanos
OFPC:	Organización Familia Pasta de Conchos, A. C.
OG-14 (2013):	Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial
OG-6 (2005):	Observación General Núm. 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen
OIM:	Organización Internacional para las Migraciones
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
OM:	Oficialía Mayor
ONU:	Organización de Naciones Unidas
OPI:	Oficial de Protección de Infancia
OPI:	Oficina de Protección a la Infancia
OPS:	Organización Panamericana para la Salud
OSC:	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAPED:	Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación
PFPNNA:	Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
PFPNNA:	Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
PGR:	Procuraduría General de la República
PIDESC:	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIFS:	Programa Integral Frontera Sur
PNCE:	Programa Nacional de Convivencia Escolar
PNPSVD:	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

PNT:	Plataforma Nacional de Transparencia
POCAREIB:	Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica
PRONAIND:	Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación
PRONAPINNA:	Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
RCR:	Reconocimiento de la Condición de Refugiado
REDODEM:	Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes
REDPRONNA:	Red de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
REMAX:	Red Mexicana de Afectados por la Minería
RIFREM:	Red de Investigadores del Fenómeno Religioso en México
RLGDNNA:	Reglamento de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
RLM:	Reglamento de la Ley de Migración
RLSSPC:	Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera
RLSRYP:	Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCT:	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE:	Secretaría de Economía
SEDATU:	Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano
SEDENA:	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL:	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB:	Secretaría de Gobernación
SEIDO:	Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada
SEJ:	Secretaría de Educación de Jalisco
SEMAR:	Secretaría de Marina
SEP:	Secretaría de Educación Pública
SER:	Secretaría de Relaciones Exteriores
SESNSP:	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SETEC:	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal

SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIGI:	Sistema Integrado de Gestión Institucional
SINPEF:	Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas
SIPPINA:	Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
SNdif:	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SNTE:	Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado
SPA:	Subsidio para la Policía Acreditable
SPEC:	Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación
SSA:	Secretaría de Salud
SSP:	Secretaría de Seguridad Pública
STPS:	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SUBSEMUN:	Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios
TNAC:	Triángulo Norte de América Central
UAC:	Universidad Autónoma de Coahuila
UIDPM;	Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes
UNFPA:	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF:	United Nations International Children's Emergency Fund (Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia, en castellano)
UPM:	Unidad de Política Migratoria
UPNECH:	Universidad Pedagógica Nacional del Estado de Chihuahua
V.I.D.A:	Víctimas por sus Derechos en Acción

Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH (2001-2017). Tomo I. Niñas, niños y adolescentes, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México. La copia se realizó en abril de 2018 en 100 discos, Ciudad de México.

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez

