



# 2 Estándares normativos y los retos para su implementación y monitoreo

## 2.1 Estándares internacionales y regionales

La comunidad internacional ha creado diversos instrumentos jurídicos que buscan proteger y salvaguardar el bienestar y desarrollo de todas y todos los NNA. Esta protección jurídica se extiende desde el ámbito internacional hasta el nacional.

Desde 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos estableció en su artículo 1º que todos los seres humanos son iguales ante la ley, sin embargo, fue hasta 1959 cuando se creó una declaración explícitamente sobre personas menores de 18 años: la Declaración de los Derechos del Niño. Esta Declaración, adoptada previamente a la creación de la Convención sobre los Derechos del Niño, enfatiza que todos los niños necesitan protección y cuidados especiales para que puedan desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente de forma saludable. Paulatinamente, otras declaraciones fueron desarrollándose<sup>19</sup> y complementando la legislación en diferentes temas.

Posteriormente, casi 30 años después de la Declaración, en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) se estableció que todas las personas menores de 18 años de edad son titulares de derecho y que todas las medidas relacionadas con su bienestar deberán atender el principio del interés superior del niño.<sup>20</sup> Con respecto a violencia, el párrafo 1 del artículo 19º de la CDN señala que:

*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.*

Igualmente, la CDN indica que “Los Estados Partes velarán porque ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”<sup>21</sup> Paralelamente a la Convención, existen tres Protocolos Facultativos. El primero hace referencia a la venta de niños, prostitución infantil

19 Para una revisión más exhaustiva sobre los instrumentos internacionales en la materia, consulte Contreras, M. de M. P., “Violencia contra menores; un acercamiento al problema en México”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, n.p., 1999, 1(96). Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3614>  
Pinheiro, P. S., Op. Cit., pp. 31-41.

20 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 3º.

21 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37º, inciso a.

y utilización de niños en la pornografía,<sup>22</sup> el segundo está relacionado con la participación de NNA en conflictos armados<sup>23</sup> y el tercero está relacionado con un procedimiento de comunicaciones que permite a NNA presentar denuncias individuales al Comité de los Derechos del Niño si sufren una vulneración de sus derechos y han agotado las vías legales en su país de origen.<sup>24</sup>

El Comité de los Derechos del Niño, creado a partir de la aprobación de la CDN, ha sido uno de los principales promotores y mecanismos para que los Estados Partes implementen las medidas necesarias para cumplir con los compromisos adquiridos a partir de la ratificación de la Convención. En materia de violencia es importante destacar que fue el Comité el que solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas elaborar un estudio sobre violencia contra niños y niñas.

Así, en 2006, el Secretario General presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas el informe del experto independiente *Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas*, el cual destacó la relevancia de observar cada tipo de violencia, contexto y agresor, así como la necesidad de implementar esquemas multisectoriales a fin de prevenir y atender la violencia contra NNA. Como resultado, el Informe emitió las siguientes 12 recomendaciones generales relevantes para todos los gobiernos:<sup>25</sup>

1. Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales
2. Prohibir toda violencia contra niñas y niños
3. Dar prioridad a la prevención
4. Promover los valores no violentos y generar conciencia
5. Aumentar la capacidad de todos los que trabajan con y para niñas y niños
6. Proporcionar servicios de recuperación y reinserción social
7. Garantizar la participación de niñas y niños
8. Crear sistemas de denuncia y servicios accesibles y adecuados para niñas y niños
9. Asegurar la rendición de cuentas y poner fin a la impunidad
10. Abordar la dimensión de género de la violencia contra los niños

11. Elaborar y aplicar sistemas nacionales de recolección de datos e investigación
12. Fortalecer los compromisos internacionales

Tras la publicación del Informe, la violencia contra NNA se ha vuelto más visible y presente en las agendas gubernamentales y en el debate público. En particular, la recomendación N° 11 se refiere a la necesidad de elaborar y aplicar sistemas nacionales de recolección de datos e investigación.

Por otra parte es importante volver a mencionar la Observación General N° 13, emitida por el Comité de los Derechos del Niño en 2011, como aportación para acelerar los esfuerzos de poner fin a la violencia contra NNA recomendando las medidas legislativas, judiciales, administrativas, sociales y educativas que los Estados Partes deben adoptar para prevenir, atender y sancionar la violencia, tanto para enfatizar la necesidad de abordar el tema de la violencia de manera holística, integrada, con enfoque de prevención y protección, como para reforzar el mensaje de que ninguna forma de violencia contra NNA es justificable bajo ninguna circunstancia.

## 2.2 Marco normativo nacional

Con la promulgación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) se incorporaron elementos inéditos en el derecho interno, por ejemplo:

- a) Se reconoce a NNA como titulares de derechos
- b) Se incluye un catálogo de derechos humanos con enfoque de derechos de NNA
- c) Se regulan los Centros de Asistencia Social
- d) Se crea el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de NNA (SIPINNA)<sup>26</sup>

La LGDNNA establece como principio rector el acceso a una vida libre de violencia.<sup>27</sup> Asimismo, determina que todas las NNA tienen derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal.<sup>28</sup> Para garantizar esto, el artículo 47º, fracciones I–VII ordena que las autoridades de todos los niveles de gobierno tomen las acciones pertinentes para prevenir, atender y sancionar casos de:

22 Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, *Resolución A/RES/54/263* del 25 de mayo de 2000.

23 Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, Asamblea General, *Resolución A/RES/54/263* del 25 de mayo de 2000.

24 Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, Asamblea General, *Resolución A/RES/66/138* del 19 de diciembre de 2011.

25 Pinheiro, P. S., Op. cit. pp. 17-24.

26 Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014

27 *Ibidem*, Art. 6º, fracción XIII.

28 *Ibidem*, Art. 13º, fracción VIII.



- Descuido, negligencia, abandono o abuso físico, psicológico o sexual.
- Corrupción de personas menores de 18 años.
- Trata de personas, abuso sexual infantil, explotación sexual infantil sin distinción de finalidad, así como cualquier otra conducta sancionada en otras leyes.
- Tráfico de niños, niñas o adolescentes.
- Trabajo infantil o labores que puedan poner en riesgo su desarrollo.
- Incitación o coacción para participar en la comisión de delitos o asociaciones delictuosas, conflictos armados o cualquier actividad que atente contra su desarrollo.
- Esterilización forzada y cualquier forma de violencia obstétrica.
- Victimización delictiva, violencia sexual y familiar.
- Maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, acoso o cualquier otra forma de violencia escolar.

El Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), de acuerdo con la LGDNNA, es la instancia encargada de coordinar los instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones relacionadas con la protección de los derechos de NNA.<sup>29</sup> En el SIPINNA recae la responsabilidad de conducir la elaboración del Programa Nacional de Protección de NNA (PRONAPINNA), con la finalidad de detallar los objetivos y acciones que realizará el sistema para garantizar el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes a través de políticas públicas específicas; coordinar con sus homólogos estatales y municipales, así como articular el Sistema Nacional de Información (SNI), y ser capaces de diagnosticar con precisión cuáles son los problemas que enfrenta la infancia en el país, para diseñar e implementar los programas más adecuados a cada situación y poder así evaluar su desempeño.

De acuerdo con el Reglamento de la LGDNNA, el SNI se encargará de recopilar datos sobre características sociodemográficas y condiciones de vulnerabilidad, violencia familiar, escolar y comunitaria, discapacidad, así como la información pertinente para monitorear y evaluar la implementación del PRONAPINNA y sus respectivos indicadores. En el mismo SNI se recabará información estadística que provenga de los registros coordinados por la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes acerca de las

NNA susceptibles de adopción, bajo custodia, en Centros de Asistencia Social, migrantes y el registro de profesionales involucrados en procesos de adopción. El SNI se integrará tanto por datos de carácter cualitativo como cuantitativo, con desagregación nacional, estatal y municipal, así como por sexo, edad, lugar de residencia, origen étnico, entre otros.<sup>30</sup>

## 2.3 Retos institucionales para generar datos en materia de violencia contra niñas, niños y adolescentes

Si bien son cada vez más los países que prohíben expresamente en sus leyes cualquier tipo de violencia, la evidencia internacional muestra que la mayoría de las estrategias para la erradicación de la violencia mantienen una visión fragmentada y reactiva del problema. Además, tanto planes como programas suelen omitir las perspectivas de infancia, género y de derechos humanos, desconsiderando aquella violencia que afecta especialmente a niñas, niños, mujeres y adolescentes. Por último, la inversión en programas de prevención de la violencia, mecanismos de asesoramiento, reporte, denuncia y recolección de datos ha sido insuficiente para su adecuado funcionamiento.<sup>31</sup>

De acuerdo con el *Reporte sobre el Estado Global de la Prevención de la Violencia*, dos tercios de los países del mundo tenían algún plan nacional para prevenir el maltrato infantil,<sup>32</sup> sin embargo, solamente 55 afirmaron levantar encuestas nacionales sobre este tema.<sup>33</sup> Por su parte, la encuesta global *Hacia un mundo libre de violencia*, auspiciada por el Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños, evidenció la gran ausencia de información estadística sobre violencia contra NNA. Según esta encuesta, 51 países de 104 declararon poseer datos sobre formas específicas de violencia contra NNA. Incluso cuando se generan datos, la tendencia es que la información esté fragmentada, poco sistematizada y sin coordinación, además, la capacidad de desglose de los datos es limitada, particularmente en relación con las causas de violencia, contexto y etnicidad.<sup>34</sup>

29 Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Art. 125°.

30 Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2015.

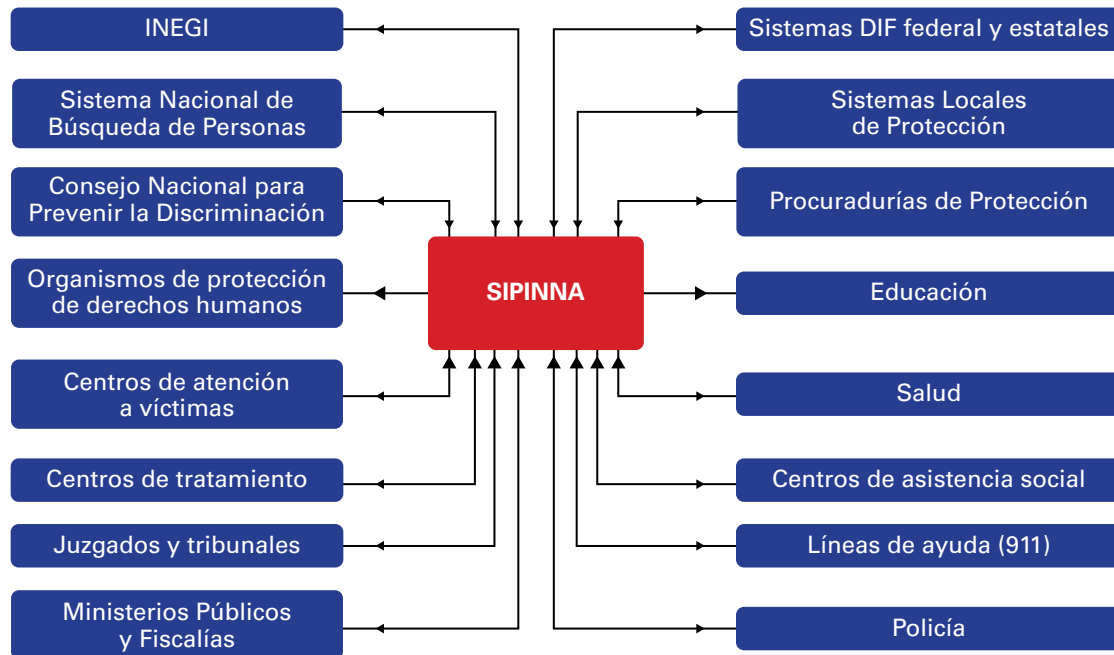
31 Office of the Special Representative of the Secretary General on Violence against Children, *Toward a World Free from Violence: Global Survey on Violence Against Children*, United Nations, Nueva York, 2016.

32 Butchart, A., C. Mikton, *Global Status Report on Violence Prevention*, World Health Organization, Geneva, Switzerland, 2014.

33 *Ibidem*, p. 70.

34 Office of the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children. *Toward a world free from violence. Global survey on violence against children*. New York, 2015, p. 83.

**Figura 2.3.1 Mapeo de las principales fuentes de información oficial sobre violencia contra NNA**



Fuente: elaboración propia

En suma, la falta de datos sobre violencia contra NNA responde a elementos políticos, presupuestarios, institucionales, conceptuales y técnicos. En el caso de México, el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado adoptar las medidas necesarias a fin de implementar los mecanismos de supervisión independientes y la recopilación de datos acerca de distintas formas de violencia cometidas en contra de NNA.<sup>35</sup> Igualmente, el Comité ha mostrado su preocupación con respecto a la lucha contra el narcotráfico y el contexto de violencia que esto ha generado para niñas, niños y adolescentes.

Específicamente sobre la disponibilidad de información, el Comité exhortó al Estado mexicano a recolectar datos desagregados sobre homicidios (incluso feminicidios y desapariciones), violencia sexual, explotación y abuso (incluyendo los cometidos en instituciones religiosas y educativas), delitos relativos a la venta de niños, explotación sexual infantil y su utilización en la pornografía, violencia contra NNA por medio de Internet y NNA que pudieron haber sido reclutados o utilizados por grupos armados no estatales. Además, el Comité solicitó identificar casos de NNA migrantes, refugiados, desplazados, con discapacidad,

indígenas y afromexicanos. Finalmente, la revisión instó a que México elabore estudios e identifique los factores de riesgo y causas que originan esta violencia.<sup>36</sup>

En relación con lo anterior es conveniente recordar que el reglamento de la LGDNNA prevé como principales proveedores de información al SIPINNA y los Sistemas Locales de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA locales), así como al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). Si se añaden las Secretarías o instituciones contempladas por el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y otros organismos, se tienen por lo menos 16 instancias con algún tipo de información relevante para monitorear la violencia contra NNA (Figura 2.3.1).

Esta diversidad de instituciones y fuentes generan obstáculos para la obtención de información confiable, especialmente en lo que concierne a la coherencia entre las estadísticas. En este sentido es importante enfatizar que contar con gran cantidad de datos puede resultar de poca utilidad si estos son poco comparables o su disponibilidad es irregular en el tiempo.

<sup>35</sup> Comité de los Derechos del Niño, "Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México", CRC/C/MEX/CO/4-5, 8 de junio de 2015, Párr. 6.

<sup>36</sup> *Ibidem*, Párr. 70, inciso i.

