

## 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

Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría Educación Pública Federal</li> <li>• Secretarías de Educación Pública Estatales</li> <li>• Gobernadores de las entidades federativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la igualdad y no discriminación</li> <li>• Derecho a la educación</li> <li>• Derecho a la libertad de creencia y religiosa</li> </ul>

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)	<ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>2) Elaborar una circular en la que se explique al personal docente de la ilegalidad de la sanción y las consecuentes responsabilidades administrativas.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol>

Marco jurídico de referencia	<p><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.</p> <p><i>Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:</i> establece el derecho de todo individuo a recibir educación.</p> <p><i>Artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:</i> consagra la libertad religiosa como un derecho fundamental.</p> <p><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.</p> <p><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.</p> <p><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.</p> <p><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.</p> <p><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.</p>
------------------------------	---

## Evaluación de seguimiento del IP

<i>Indicadores de insumo</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2003 (CNDH)</li><li>• 15 cuartillas</li><li>• 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.</li><li>• Apartados: antecedentes, fundamentación jurídica, observaciones y recomendaciones.</li><li>• Integra objetivos, hallazgos y conclusiones.</li><li>• Carece de marco teórico.</li><li>• Justificaciones y recomendaciones basadas en rigurosa y sistemática fundamentación jurídica.</li><li>• No cuenta con diagnóstico preliminar del fenómeno.</li><li>• Referencias sobre quejas interpuestas.</li><li>• Sin análisis de la situación de discriminación que vive la población objetivo.</li><li>• No presenta apartados de hallazgos ni de conclusiones.</li><li>• 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.</li></ul>
<i>Indicadores de proceso</i>	<p>Metodología cualitativa basada en fuentes secundarias.</p> <p>Revisión de documentos, quejas interpuestas e informes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.</p> <p>No se explicitan las técnicas de investigación ni a quiénes se habrían aplicado.</p> <p>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.</p> <p>Énfasis en las prácticas discriminatorias: reprobación de cursos, expulsiones temporales y definitivas, entre otras.</p> <p>Dimensión espacial: México</p> <p>Dimensión temporal: junio de 1991 a marzo de 2003.</p> <p>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.</p> <p>Derechos afectados: derecho a la igualdad, derecho a la educación, derecho a la libertad de creencia y religiosa y a la no discriminación.</p> <p>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.</p> <p>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.<sup>39</sup></p> <p>Tipo de recomendaciones: tres operativas y una programática.</p> <p>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.</p> <p>Síntesis: no incluye un marco teórico específico, pero la fundamentación jurídica y el contenido resultan robustos.</p>

<sup>39</sup> 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	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Objetivos claramente establecidos y acordes a la problemática. Focalizados en la problemática que aborda, con recomendaciones precisas.</p> <p>Fundamento adecuado basado en la normativa nacional; argumento sólido (pese a no incluir una fundamentación teórica).</p> <p>Calidad adecuada y recomendaciones precisas y coherentes con el problema de estudio.</p> <p>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.</p> <p>Propuestas viables que no suponen grandes inversiones de recursos, de modificaciones jurídicas, ni de políticas públicas, sino acciones muy concretas y fáciles de realizar.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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..</p> <p>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.</p>
--------------------------	--

## 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
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría Educación Pública Federal</li> <li>• Secretarías de Educación Pública Estatales</li> <li>• Gobernadores de las entidades federativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la igualdad y no discriminación</li> <li>• Derecho a la educación</li> <li>• Derecho a la vida</li> <li>• Derecho a la identidad</li> <li>• Derecho a un trato digno</li> <li>• Derecho a la protección</li> <li>• Derecho a la confidencialidad y protección de datos personales</li> <li>• Derecho a una vida libre de violencia</li> </ul>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

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)	<ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol>

Marco jurídico de referencia	<p><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.<sup>39</sup></i></p> <p><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.<sup>40</sup></i></p> <p><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></p>
------------------------------	--

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

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

	<p><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></p> <p><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.<sup>41</sup></i></p> <p><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></p>
--	---

### Evaluación de seguimiento del IP

<p><i>Indicadores de insumo</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004 (CNDH)</li> <li>• 18 cuartillas</li> <li>• 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.</li> <li>• Apartados: antecedentes, situación y fundamentación jurídica, observaciones y recomendaciones.</li> <li>• 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.</li> <li>• Carece de introducción que permita contextualizar las circunstancias para su elaboración.</li> <li>• 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.</li> <li>• Carece de marco teórico a partir del cual se construyan los criterios para el establecimiento de las recomendaciones.</li> <li>• No cuenta con diagnóstico que permita delimitar la problemática afectada.</li> <li>• 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.</li> </ul>
-------------------------------------	--

<p><i>Indicadores de Proceso</i></p>	<p>Metodología cualitativa, con fines descriptivos, basada en fuentes primarias: queja presentada por una organización de la sociedad civil MEXSIDA.</p> <p>Tema: niñas, niños y adolescentes portadores de VIH/SIDA, quienes son discriminados en las escuelas por su condición de salud.</p> <p>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.</p> <p>Énfasis en las prácticas discriminatorias: reprobación de cursos, expulsiones temporales y definitivas, entre otras.</p> <p>Dimensión espacial: México</p> <p>Dimensión temporal: 2004.</p>
--------------------------------------	---

<sup>42</sup> 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.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

	<p>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.</p> <p>Propósito de las recomendaciones: informar y prevenir la repetición de prácticas discriminatorias contra niñas y niños portadores de VIH/SIDA.</p> <p>Tipo de recomendaciones: operativo, ya que ponen gran énfasis en modificar una serie de procesos y procedimientos por parte de las autoridades educativas.<sup>42</sup></p>
--	--

**Indicadores de resultado**

Indicadores de resultado	<p>Buena calidad del IP.</p> <p>Ausencia de sustento teórico.</p> <p>Adecuada coherencia interna entre sus distintos apartados.</p> <p>Grado alto de focalización de la problemática que permite rastrear de manera concreta las respuestas de las autoridades responsables.</p> <p>La calidad de las recomendaciones es muy buena: alto grado de precisión; comprensibles sobre qué debe realizarse y factibles para su cumplimiento.</p> <p>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.</p> <p>Carece de un enfoque de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes: vacíos u omisiones que pueden aminorar el grado de incidencia.</p> <p>Ausencia de mecanismos para dar voz a niñas y niños y a sus padres y/o tutores.</p> <p>Ausencia del interés superior de la niñez como principio rector.</p> <p>Carece de un lenguaje incluyente.</p> <p>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.</p>
--------------------------	---

<sup>43</sup> 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.*

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	--

### 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>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría Educación Pública Federal</li> <li>• Gobernadores de las entidades federativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la libertad</li> <li>• Derecho a la educación</li> <li>• Derecho a un trato digno</li> <li>• Derecho al bienestar físico y emocional</li> <li>• Derecho a la integridad personal</li> <li>• Derecho a una vida libre de violencia</li> </ul>

Síntesis del IP	Recomendación General de 2014. Refiere a situaciones de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en centros escolares.
Puntos recomendatorios (nueve)	<ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>8) Contemplar medidas de salvaguarda en todas las leyes para la protección de niñas y niños de la totalidad de entidades federativas del país.</p> <p>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.</p>
--	---

<p>Marco jurídico de referencia</p>	<p><i>Artículo 1o. 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><i>Observación General número 13 del Comité de los Derechos del Niño: Derecho del niño a no ser objeto 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.</p>
-------------------------------------	---

**Evaluación de seguimiento del IP**

<p>Indicadores de insumo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014 (CNDH)</li> <li>• 56 cuartillas</li> <li>• Apartados: antecedentes, situación y fundamentación jurídica, observaciones y recomendaciones generales.</li> <li>• Carece de introducción que explique la estructura del documento y de cuenta de los objetivos del mismo.</li> <li>• Justificación jurídica sobre los atributos y funciones de la CNDH.</li> <li>• Marco teórico general sobre la violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes.</li> <li>• Diagnóstico cuantitativo sobre la problemática y su gravedad a partir de información solicitada a entidades federativas.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• Diagnóstico: analiza lo que el Estado mexicano ha hecho y dejado de hacer para prevenir este problema.</li> <li>• 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.</li> </ul>
------------------------------	---



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

<i>Indicadores de proceso</i>	<p>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.</p> <p>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.</p>
-------------------------------	---

**Indicadores de resultado<sup>44</sup>**

<i>Indicadores de resultado</i>	<p>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.<sup>5</sup></p>
---------------------------------	--

<sup>44</sup> 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.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

	<p>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.</p> <p>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).</p>
--	--

#### 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>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado mexicano</li> <li>• Instituciones de Seguridad Pública Federales y Estatales</li> <li>• Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional</li> <li>• Instituto Nacional de Migración</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la seguridad física</li> <li>• Derecho a la igualdad y a la no discriminación</li> <li>• Derecho al debido proceso</li> <li>• Derecho al bienestar físico y emocional</li> <li>• Derecho a la identidad</li> </ul>

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)	<ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>2) Realizar acciones que atiendan, por un lado, las causas, y por otro lado los efectos que genera el citado fenómeno social.</li> <li>3) Diseñar programas estratégicos que permitan unificar criterios mediante la cooperación y la ayuda coordinada de estos países.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>6) Crear una base de datos compartida en materia de identificación de la incidencia delictiva de las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol>

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

<i>Marco jurídico de referencia</i>	<p><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.<sup>44</sup></p> <p><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.<sup>45</sup>                  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.</p>
-------------------------------------	--

### Evaluación de seguimiento del IP

<i>Indicadores de insumo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008 (CNDH)</li> <li>• 61 cuartillas</li> <li>• Población objetivo: personas jóvenes centroamericanas y de los estados del sureste de México.</li> <li>• Introducción, que relata los motivos por los cuales la CNDH realizó el Informe Especial. Fundamentación jurídica.</li> <li>• Carece de marco teórico.</li> <li>• No se indican de manera explícita los objetivos ni los fines o propósitos que permitan conocer sus alcances.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>
------------------------------	--

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

<i>Indicadores de proceso</i>	<p>Metodología mixta.</p> <p>Enuncia el levantamiento de trabajo de campo y otras actividades de recolección de información que, sin embargo, no aparecen detallados.</p> <p>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.</p> <p>Carácter descriptivo y explicativo</p> <p>Dimensión espacial de carácter transnacional que involucra a los países de América Central y a los Estados Unidos.</p> <p>Dimensión temporal: 2008.</p> <p>Tema: el fenómeno de las pandillas transnacionales denominadas “Maras”.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Tipo de recomendaciones: cinco programáticas y tres operativas.</p>
-------------------------------	--

**Indicadores de resultado**

<i>Indicadores de resultado</i>	<p>Carece de sustento teórico y trata de manera ambigua a las personas que integran las pandillas: como víctimas y victimarios al mismo tiempo.</p> <p>Metodología adecuada.</p> <p>Coherencia interna entre sus distintos apartados.</p> <p>Calidad de las recomendaciones: bajo grado de precisión, dada la ambigüedad acerca de quiénes son las instituciones que deben implementarlas.</p> <p>Nivel de compresión intermedio sobre qué se debe realizar en cada una de ellas.</p> <p>Viabilidad: nivel bajo, puesto que no detallan qué acciones deberían llevarse a cabo para que las autoridades se encaminen al cumplimiento.</p> <p>No establece mecanismos para la implementación.</p> <p>Carece de enfoque de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>Ausencia del interés superior de la niñez.</p> <p>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).</p> <p>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.</p> <p>Carece de lenguaje incluyente, repercutiendo en la inexistencia de un enfoque de género.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
---------------------------------	--

## 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>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Gobernación</li> <li>• Secretaría de Educación Pública</li> <li>• Secretaría de Trabajo y Previsión Social</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Social</li> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Gobernadores de las entidades federativas</li> <li>• Instituto Nacional de la Juventud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la identidad</li> <li>• Derecho a la libertad de expresión</li> <li>• Derecho a la integridad personal</li> <li>• Derecho a la igualdad y a la no discriminación</li> <li>• Derecho de asociación y reunión</li> </ul>

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)	<ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol>

Marco jurídico de referencia	<p><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></p> <p>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.</p>
------------------------------	---

### Evaluación de seguimiento del IP

Indicadores de insumo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009 (CNDH).</li> <li>• 29 páginas.</li> <li>• Argumento: aborda el problema de la intolerancia hacia grupos juveniles, como los “Emo” y la violencia que se genera hacia ellos.</li> <li>• Estructura: presentación; antecedentes y entorno; acciones; hechos; observaciones; conclusiones; y propuestas.</li> <li>• 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.</li> <li>• Antecedentes: se explican los orígenes de la comunidad Emo y los elementos que constituyen su identidad.</li> </ul>
-----------------------	--

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundamentación jurídica: se mencionan los derechos vulnerados hacia esta población.</li> <li>• Diagnóstico: menciona los hechos violentos ocurridos en el país, en específico en 14 entidades federativas, así como las acciones emprendidas al respecto.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul>
--	--

<i>Indicadores de proceso</i>	<p>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.</p> <p>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.</p>
-------------------------------	---

**Indicadores de resultado**

<i>Indicadores de resultado</i>	<p>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.</p>
---------------------------------	---

**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**

	<p>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”.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>No se distinguen recomendaciones con perspectiva de género.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	---

## 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>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Economía</li> <li>• Secretaría de Trabajo y Previsión Social</li> <li>• Gobierno del Estado de Coahuila</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la legalidad</li> <li>• Derecho a la seguridad jurídica</li> <li>• Derecho a la integridad física</li> <li>• Derecho a la vida</li> <li>• Derecho al trabajo digno</li> <li>• Derecho a no trabajar de niñas, niños y adolescentes</li> </ul>

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)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Realizar inspecciones de manera periódica respecto de las condiciones de seguridad de las minas.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

- 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.



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

<i>Marco jurídico de referencia</i>	<p><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.</p> <p><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.</p>
-------------------------------------	--

### Evaluación de seguimiento del IP

<i>Indicadores de insumo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011 (CNDH).</li> <li>• 82 cuartillas.</li> <li>• Apartados: presentación; antecedentes; acciones; hechos; observaciones y conclusiones, y propuestas.</li> <li>• Se reconoce la existencia de objetivos relativos a resaltar la problemática en cuestión y a proponer acciones de prevención.</li> <li>• 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.</li> <li>• Diagnóstico: permite entender el contexto en el cual se enmarca el presente informe.</li> <li>• 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.</li> <li>• No presenta marco teórico.</li> </ul>
------------------------------	---

<i>Indicadores de proceso</i>	<p>Metodología mixta.</p> <p>Fuentes primarias: aplicación de entrevistas a diversos actores involucrados con la problemática.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Dimensión espacial: estado de Coahuila, particularmente a la zona carbonífera.</p> <p>Dimensión temporal: 2006 y 2011.</p> <p>Justificaciones: incremento de accidentes fatales en las minas de carbón.</p> <p>Tema central: condiciones laborales en que viven las y los trabajadores que se dedican a la extracción de carbón en el estado de Coahuila.</p>
-------------------------------	--

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

	<p>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.</p> <p>Derechos afectados: derechos al trabajo decente, derecho al no trabajo infantil, derecho a la integridad física y derecho a la seguridad jurídica.</p> <p>Tipo de recomendaciones: normativas, operativas, y programáticas.</p> <p>Propósito de las recomendaciones: preventivas, organizacionales, reparativas e informativa.</p>
--	---

### Indicadores de resultado

<i>Indicadores de resultado</i>	<p>Coherencia interna entre sus distintos apartados; se comprende el argumento central, el sustento jurídico y las recomendaciones establecidas en función del análisis.</p> <p>Amplitud de objetivos adecuada, claramente establecidos y acordes al diagnóstico y a los antecedentes.</p> <p>Buena focalización del problema.</p> <p>Sustento jurídico que revisa legislación nacional e internacional para identificar coherencia y adecuación entre ambas.</p> <p>No incluye referencias a las entrevistas sobre muestras, actores y periodo.</p> <p>Carece de marco teórico que pueda dar sustento a las conclusiones y recomendaciones desde una reflexión más amplia que lo estipulado en la normativa.</p> <p>Focalización orientada a las y los trabajadores de las minas del carbón; niñas, niños y adolescentes invisibilizados.</p> <p>Calidad de las recomendaciones: precisas y específicas; factibles para su cumplimiento.</p> <p>Viabilidad medio: medidas cuya realización no sólo depende de una voluntad técnico política sino también de amplios niveles de inversión.</p> <p>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.</p> <p>Énfasis débil en trabajo infantil.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
---------------------------------	--

## 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<sup>47</sup>

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Migración</li> <li>• Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados</li> <li>• Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes</li> <li>• Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia</li> <li>• Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de las entidades federativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho al debido proceso</li> <li>• Derecho al bienestar físico y emocional</li> <li>• Derecho a la protección</li> <li>• Derecho al interés superior de la niñez</li> </ul>

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)	<ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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 LGDNNNA.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol>

<sup>47</sup> 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.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

- 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.

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

	<ol style="list-style-type: none"><li>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.</li><li>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.</li><li>24) Establecer lineamientos y requisitos para la designación de tutores que velen por el bienestar e ISN de las NNACMNA.</li><li>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.</li><li>26) Mantener de manera documentada la continua supervisión de los CAS que albergan NNACMNA.</li><li>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.</li><li>28) Priorizar los casos de NNACMNA, en tanto que también brindarán orientación de manera integral respecto de sus derechos.</li><li>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.</li><li>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.</li><li>31) Dar seguimiento a las necesidades especiales de protección que presenten durante su estancia en los mismos.</li><li>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.</li><li>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.</li></ol>
--	---

Marco jurídico de referencia	<p><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.</p> <p><i>Artículos 112, 173, 174 y 185 del Reglamento de la Ley de Migración:</i> establece las obligaciones de los OPI's.</p> <p><i>Artículo 111 del RLGDNNA:</i> señala que bajo ninguna circunstancia, las NNACM serán privados de su libertad en estaciones migratorias.</p> <p><i>Artículos 89, 94 y 95 de la LGDNNA:</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.</p> <p><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.</p> <p><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.</p>
------------------------------	---

## Evaluación de seguimiento del IP

<p><i>Indicadores de insumo</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016 (CNDH)</li> <li>• 253 cuartillas.</li> <li>• Introducción: relata los motivos por los cuales la comisión realizó el Informe Especial.</li> <li>• 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).</li> <li>• Objetivos claros de los alcances que persigue el documento.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• Carece de marco teórico.</li> </ul>
-------------------------------------	---

<p><i>Indicadores de proceso</i></p>	<p>Metodología mixta.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Dimensión espacial: trasnacional, al involucrar a los estados de Centroamérica.</p> <p>Dimensión temporal: 2012-2016.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Tipo de recomendaciones: programáticas, operativas y normativas.</p> <p>Propósito de las recomendaciones: reparatorias y preventivas.</p>
--------------------------------------	--

## Indicadores de resultado

<p>Indicadores de resultado</p>	<p>Sustento teórico sólido.</p> <p>Metodología adecuada que se expresa en su coherencia interna entre los apartados.</p> <p>Amplitud de los objetivos: adecuada y focalizada.</p> <p>Calidad de las recomendaciones: alta precisión y comprensión (en acciones y responsables de ellas en función de facultades y atribuciones).</p> <p>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.</p> <p>Cuenta con enfoque de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>Notoria presencia del interés superior de la niñez como principio rector.</p> <p>Presencia de la voz de la población objetivo: testimonios y vivencias al ser detenidos en las estaciones migratorias y al levantar las quejas.</p> <p>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.</p> <p>Inclusión de perspectiva de género.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
---------------------------------	--

## 8) INFORME ESPECIAL ADOLESCENTES: VULNERABILIDAD Y VIOLENCIA

<i>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</i>	<i>Derechos humanos violados</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones responsables o vinculadas con la problemática en diferentes ámbitos y niveles de gobierno (salud, educación, trabajo, deporte, cultura, protección, seguridad, justicia).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la protección</li> <li>• Derecho al desarrollo</li> <li>• Derecho a la supervivencia</li> <li>• Derecho a la igualdad y a la no discriminación</li> <li>• Derecho a una vida libre de violencia</li> <li>• Derecho a la integridad personal</li> <li>• Derecho a la vida</li> </ul>

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)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Diseñar y ejecutar programas para cumplir con las disposiciones que establece la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.</li> <li>2) Mejorar la cobertura y calidad de la atención que brindan las instituciones de protección a la infancia.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>5) Crear programas especializados de atención para las niñas, niños y adolescentes que viven con adultos que tienen problemas de abuso de sustancias.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol>



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

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>15) Supervisar los centros de detención a fin de impedir toda forma de malos tratos, tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes.</p> <p>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.</p>
--	--

<p>Marco jurídico de referencia</p>	<p><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.</p> <p><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.</p> <p><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></p> <p><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.</p>
-------------------------------------	---

### Evaluación de seguimiento del IP

<p>Indicadores de insumo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2017 (CNDH-CIESAS).</li> <li>• 188 cuartillas.</li> <li>• Integrado por siete capítulos además de la introducción, y de un apartado de conclusiones y recomendaciones.</li> <li>• Cuenta con objetivos explícitos.</li> <li>• Marco teórico extenso y completo.</li> <li>• Fundamentación jurídica, antecedentes y diagnóstico de la problemática.</li> <li>• 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.</li> </ul>
------------------------------	--

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

<i>Indicadores de proceso</i>	<p>Metodología mixta.</p> <p>Fuentes primarias y secundarias: encuestas y testimonios directos de adolescentes.</p> <p>No queda claro si se aplicaron dos instrumentos diferentes.</p> <p>Finalidad: explicativa.</p> <p>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.</p> <p>Dimensión temporal: finales de la década de 1990 (periodo de nacimiento de jóvenes entrevistados) hasta 2017.</p> <p>Justificación: diagnóstico acerca del incremento de la violencia juvenil y la necesidad de explicar sus causas previas.</p> <p>Población objetivo: adolescentes privados de su libertad por comisión de delitos graves.</p> <p>Tema central: condiciones de vulnerabilidad y riesgo presentes en jóvenes encarcelados, previos a su detención.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Recomendaciones estructuradas en cuatro ejes: prevención, políticas públicas, sistema de justicia, organismos de derechos humanos.</p> <p>Tipo de recomendaciones: programáticas, operativas y normativas.</p> <p>Propósito de las recomendaciones: preventivo, reparatorio y organizacional.</p>
-------------------------------	--

### Indicadores de resultado

<i>Indicadores de resultado</i>	<p>Coherencia interna.</p> <p>Objetivos amplios, bien focalizados, y con un sólido sustento teórico.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Poco precisas: no identifica autoridades responsables ni mecanismos de implementación.</p> <p>Presencia de enfoque de derechos.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
---------------------------------	---

## 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>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congreso de la Unión</li> <li>• Secretaría de Gobernación</li> <li>• Gobernadores de las entidades federativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la vida</li> <li>• Derecho a la libertad</li> </ul>

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)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Expedir a la brevedad la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de desapariciones forzadas.</li> <li>2) Aceptar la competencia del Comité para la desaparición forzada de la ONU.</li> <li>3) Sistematizar, compulsar y depurar los datos que sobre personas desaparecidas existen en el Registro Nacional de Datos sobre Personas Extraviadas o Desaparecidas.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>7) Establecer políticas públicas de seguridad pública que incidan en la protección de los familiares de las víctimas de desaparición.</li> <li>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.</li> <li>9) Elaborar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, programas específicos de prevención del delito.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> <li>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.</li> </ol>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	--

Marco jurídico de referencia	<p><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></p> <p><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.</p> <p><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.</p> <p><i>Artículo 215-A del Código Penal Federal</i> (reforma del 26 de junio de 2017).</p> <p>Marco jurídico internacional:</p> <p><i>Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.</i></p> <p><i>Convención Americana sobre Derechos Humanos.</i></p> <p><i>Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas.</i></p>
------------------------------	--

### Evaluación de seguimiento del IP

Indicadores de insumo	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2017 (CNDH)</li><li>• 683 cuartillas.</li><li>• 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.</li><li>• No cuenta con marco teórico.</li><li>• Investigación profunda que plantea el contexto del problema con fundamentación jurídica adecuada y estadísticas oficiales.</li><li>• Presentación: describe el contexto general de las desapariciones forzadas en el país.</li><li>• Antecedentes: describe las recomendaciones que ha hecho la CNDH a las diversas autoridades correspondientes, con anterioridad al Informe.</li><li>• 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.</li></ul>
-----------------------	--

**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**

<p><i>Indicadores de proceso</i></p>	<p>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).</p>
--------------------------------------	---

**Indicadores de resultado**

<p><i>Indicadores de resultado</i></p>	<p>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.</p>
--	---

## ***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.