

XI. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: EVALUACIÓN DE RESULTADOS

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

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

En lo referente a este Instrumento, se encontraron diversas respuestas de las autoridades ante los cuatro puntos recomendatorios que contiene.

Con relación al primero de ellos, consistente en que la SEP debería girar instrucción para que las autoridades se abstengan de sancionar a las y los alumnos que profesan la religión Testigos de Jehová por no rendir honores a los símbolos patrios, no se encontró evidencia por parte de la autoridad que demostrara su realización.

Por su parte, las Secretarías de Educación de las entidades federativas, en su mayoría, señalan que conocían la Recomendación General y que también habían recibido información respecto de las medidas ahí sugeridas para dar atención a la problemática suscitada.

En esta misma línea, la Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová, en entrevista realizada con algunos de sus representantes,⁴⁸ señala que tuvieron conocimiento de la emisión de dichas circulares y que, incluso, ellos mismos las reprodujeron para apoyar la difusión. Tal situación da cuenta entonces de que, por los años transcurridos desde que se emitió la Recomendación General (2003), así como por lo específico de la acción y las múltiples instrucciones, correos o circulares que se emiten permanentemente en la SEP, haya sido imposible rastrear un documento de ese tipo. Se asume, entonces, que la acción sí fue realizada.

Respecto de la segunda recomendación, relacionada con la elaboración de una circular que explique la ilegalidad de la sanción y las consecuentes responsabilidades administrativas se concluye algo similar que en el caso anterior. Es decir, se considera que sí se realizó dicha medida porque tanto las entidades federativas como la Congregación en cuestión manifiestan haber confirmado la existencia de dichos documentos. Si bien la SEP no explicita la presencia puntual de una circular al respecto como tampoco varias Secretarías de los Estados, sí fue posible encontrar en Puebla una copia de la circular emitida en esos años, que informaba a las autoridades educativas y a las maestras y maestros respecto de la ilegalidad de las medidas de exclusión a esta población por los motivos analizados en el Instrumento. Por tanto, la información

⁴⁸ Entrevista realizada con fecha 8 de marzo de 2018 a los representantes del área jurídica y de la oficina de prensa de dicha Congregación.

recabada demuestra que la segunda recomendación también habría sido atendida aunque, como bien se señaló, los 16 años que han transcurrido desde su emisión, podría ser uno de los motivos por el que una acción tan puntual como la elaboración y difusión de una circular no haya podido ser registrada o rastreada de manera “formal”. En ese sentido, tanto los avances sustantivos en materia de convivencia escolar, de respeto por la diversidad y de no discriminación, como la información otorgada por la comunidad religiosa a la que refiere la Recomendación, serían parte de la evidencia para demostrar la efectiva realización de dicha medida.⁴⁹

Con relación a los últimos dos puntos recomendatorios, tercero y cuarto, se puede concluir que han sido atendidos satisfactoriamente, tanto a nivel federal como en algunas entidades federativas, puesto que se detectaron diversas políticas y programas que cubren las propuestas generales manifestadas en ellos. Dichas recomendaciones planteaban que, la Secretaría de Educación Pública debería elaborar lineamientos para establecer que la educación transmite los valores de la democracia, la convivencia social y los derechos humanos, comprendiendo las diferencias entre los individuos, particularmente las referidas a las creencias religiosas y, por otro, desarrollar lineamientos, complementarios a los planes de estudio, para inculcar la tolerancia y el respeto por la diferencia. En términos generales, estos puntos buscaban, entonces, que se desarrollaran políticas públicas que promovieran los valores antes mencionados, los cuales han sido identificados en la actual política educativa y en diversos programas realizados en las últimas gestiones administrativas.

En ese sentido, la SEP, particularmente la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa, plantea que los temas propuestos por los citados puntos recomendatorios estarían cubiertos a partir de los currículos de los planes y programas de estudio de educación básica en donde se han incorporado contenidos que favorecen el respeto a la diversidad de formas de ser, pensar o vivir y se cuestiona cualquier tipo de discriminación por motivos culturales, sociales, económicos, religiosos o políticos, entre otros. Por tanto, esa información haría posible que la comunidad escolar cuestionara cualquier actitud, de alguna persona o grupo, que atentara contra los derechos fundamentales de las alumnas o alumnos, en el caso particular, del derecho de la libertad de creencia. Es decir, que los contenidos del propio currículo de la educación básica actual serían el aspecto que, de acuerdo con la SEP, favorecerían el respeto de la diversidad y los derechos de las personas.

Asimismo, esa Secretaría informó que ha venido desarrollando algunas acciones de formación y actualización para su personal docente en las que se abordan diversos temas como derechos humanos, educación para la paz y convivencia escolar pacífica, ámbitos que aportarían al desarrollo del respeto, la tolerancia, la convivencia y otros principios que deberían ser tratados en la comunidad escolar.

⁴⁹ Este hallazgo también es relevante desde una perspectiva metodológica en la medida en que da cuenta de la importancia de no señarse exclusivamente al rastreo de la “respuesta formal” por parte de las autoridades responsables y, en cambio, de triangular diferentes fuentes de información con el fin de dar con el paradero de la evidencia necesaria para confirmar si un punto recomendatorio fue atendido satisfactoriamente.

En el marco de la Reforma Educativa,⁵⁰ también se detecta que la propuesta del nuevo modelo contiene la formación en equidad e inclusión como ejes transversales y principios básicos para conducir el sistema formativo para que todas y todos los estudiantes, sin importar su género, religión, discapacidad, origen étnico, cultural, o cualquier otra condición, tengan una educación de calidad y desarrollen su máximo potencial, ámbitos que a su vez estarían abordando los temas propuestos por las recomendaciones del IP en estudio.

Además, como ya se mencionó, el currículo de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) incorpora la formación en áreas de desarrollo personal y social, en donde se tratarían particularmente los temas de convivencia, integración, respeto a la diferencia y no discriminación. Particularmente, la asignatura de Formación Cívica y Ética busca lograr aprendizajes clave, orientados a formalizar saberes vinculados con el desarrollo de una ética sustentada en la dignidad y los derechos humanos y a la construcción de una ciudadanía democrática, con el propósito de que los alumnos tomen conciencia sobre los principios y valores que orientan sus acciones; conformen su juicio crítico a partir del análisis, la deliberación, la formación de criterios y la fijación de posturas que consoliden sus valores; asuman y promuevan una cultura de paz y ante situaciones de injusticia participen en la construcción de entornos inclusivos, respetuosos, justos y tolerantes, en los que los conflictos se solucionen de forma pacífica y en apego a los derechos humanos; participen en las decisiones y acciones para modificar su entorno en favor del bienestar colectivo y en defensa de la dignidad humana.⁵¹

Otro programa desarrollado por la Secretaría de Educación Pública que atiende esos temas es el Programa Nacional de Convivencia Escolar (PNCE), el cual tiene por objetivo *“favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia armónica y pacífica, que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar en Escuelas Públicas de Educación Básica, propiciando condiciones para mejorar el aprovechamientos escolar”* (SEP 2017). El Programa cuenta con los siguientes tipos de apoyos para la comunidad escolar: 1) Materiales educativos, impresos y audiovisuales, dirigidos a estudiantes, personal docente, madres, padres, tutores, personal directivo y de supervisión escolar. 2) Recursos financieros destinados a la producción y distribución de los materiales educativos y a acciones de difusión de la convivencia sana y pacífica, capacitación al personal docente, así como para asesoría, acompañamiento y evaluaciones. A través del programa se pretende promover el desarrollo de habilidades sociales y emocionales, trabajo colaborativo, y la autoeficacia de las alumnas y alumnos con el resto de la comunidad escolar

⁵⁰ La Reforma Educativa fue una Reforma Constitucional llevada a cabo en febrero de 2013 junto a tres leyes secundarias promulgadas en el mes septiembre de ese año. Según el Resumen Ejecutivo de la Reforma Educativa, “la reforma constitucional en materia educativa dota al Sistema Educativo Nacional de los elementos que impulsen su mejoramiento y fortalezcan la equidad. Asegura la obligación del Estado de garantizar la calidad de la educación pública obligatoria; la creación de un servicio profesional docente; el establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, y la constitución del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación —INEE—, como máxima autoridad en materia de evaluación. La reforma constitucional da pauta para la promulgación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y a reformas a la Ley General de Educación y a la Ley de Coordinación Fiscal.” (“Resumen Ejecutivo de la Reforma Educativa”, Gobierno de la República, s/f: 3).

⁵¹ Información entregada por la Dirección General de Desarrollo Curricular de la Secretaría de Educación Pública.

para fortalecer la convivencia armónica e inclusiva, aspectos que tendrían como premisas el respeto a la diferencia y la diversidad, así como la tolerancia y la relación pacífica entre pares y desde la propia comunidad escolar. Por tanto, el PNCE sería una de las principales medidas que daría cumplimiento a la tercera recomendación en cuanto a la concientización y tratamiento de los valores de la democracia, la convivencia social y los derechos humanos, así como a la comprensión de las diferencias entre las personas.

Otra información entregada por la Secretaría de Educación Pública es que, a partir de 2014, se está implementando el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) el cual tiene una cobertura nacional, ejecutándose bajo distintos componentes, según el nivel educativo, ya sea para la de Educación Básica, Media Superior o Superior. Así por ejemplo, en el caso de Educación Básica, el PIEE otorga apoyos técnicos y financieros a las instituciones públicas de las entidades federativas que atienden población en contexto de vulnerabilidad: personas con discapacidad, población indígena y migrante, con el objetivo de contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa. Los apoyos técnicos se centran en la asesoría y el acompañamiento técnico, mientras que los apoyos financieros son subsidios para el fortalecimiento y equipamiento de los servicios educativos. Si bien este Programa no atiende de manera directa el tema de la diversidad religiosa, sí interviene y aborda contenidos de inclusión, convivencia y respeto a la diferencia, por lo que de alguna manera, contribuiría a estas dos recomendaciones del IP analizado, puesto que desde el enfoque de inclusión, propone atender a la diversidad y contribuir a una educación de calidad con equidad, desde los servicios de educación especial, lo que implica garantizar el acceso, la permanencia, la participación y el aprendizaje de todas las y los alumnos, con especial énfasis en quienes están excluidos (as) o en riesgo de estarlo.

En este sentido, y en el marco de la educación inclusiva, durante los años de operación del PIEE se han llevado a cabo las siguientes acciones:⁵² proyectos locales; actividades académicas: talleres, seminarios, diplomados, cursos, encuentros, conferencias, reuniones de trabajo, congresos, seguimiento y asesoría; la adquisición de equipamiento y de material educativo de apoyo de acuerdo con las necesidades e intereses del alumnado, así como la conformación y operación de las redes de padres de familia, para favorecer la inclusión y equidad en las comunidades escolares. Con estas acciones, según lo señala la SEP, se ha contribuido, entre otras cosas, a promover entre los integrantes de las comunidades escolares el respeto a la diferencia para que la diversidad sea valorada y apreciada; el reconocimiento de que todas las niñas, niños y adolescentes tienen los mismos derechos, sin discriminación alguna; para lo cual se ha buscado la eliminación de las barreras arquitectónicas, sociales y/o culturales que limitan su participación o aprendizaje.

Además de las respuestas emitidas por la SEP, autoridad a la que el Instrumento de Posicionamiento dirigió sus recomendaciones, se puede identificar la presencia de algunas políticas públicas desarrolladas por otras dependencias de la Federación, y que aportarían al cumplimiento de los últimos dos puntos recomendatorios referidos al trabajo de promoción de valores

⁵² Información entregada por la Dirección General de Desarrollo Curricular de la Secretaría de Educación Pública.

democráticos de convivencia, tolerancia e inclusión, así como respeto a la diversidad y a la no discriminación por diversos motivos, incluyendo el religioso.

Al respecto, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) informa haber desarrollado diversas actividades enfocadas en estos temas, entre ellas se pueden destacar las siguientes:

- a) El 30 de marzo de 2016 se realizó la Primera Reunión del Grupo de Diversidad Religiosa con el tema “Discriminación religiosa en el ámbito educativo”, que contó con la presencia de funcionarios de la Dirección General de Educación Indígena de la Subsecretaría de Educación Básica y nueve representantes de iglesias en México. Entre los resultados obtenidos destacan: 1. Las Iglesias y Comunidades Religiosas expusieron sus inquietudes sobre la discriminación religiosa en el ámbito educativo; 2. Se planteó la viabilidad de respetar ciertas fiestas religiosas de las minorías (musulmanes), así como realizar murales sobre diversidad religiosa para las escuelas (anglicanos) y campañas de derechos humanos con pequeños spots; 3. Se acordó realizar un “Foro sobre Diversidad Religiosa y Educación” para visibilizar el tema y para que sirva de lanzamiento de la campaña sobre tolerancia religiosa en el ámbito educativo.
- b) Durante 2017, además, se distribuyó el libro de texto “*Kipatla, cuentos para tratarnos igual*”, en coordinación con el Consejo Nacional de Fomento Educativo, en las bibliotecas de 3o., 4o. y 5o. grados de las escuelas primaria públicas. Dentro de dicha colección se cuenta con el título “*Frisco con F de fuego*” que aborda la discriminación religiosa. Además, se transmitió en las televisoras y radios locales las series “*Kipatla, para tratarnos igual*”, primera y segunda temporada, en la cual en el capítulo diez de la primera temporada, también titulado “*Frisco, con F de fuego*”, se abordó la temática de la discriminación por razón de religión. Se cuenta, además, con la serie “*Nosotros los Otros*”, cuyo episodio cuatro abordó el tema de la diversidad religiosa en México. Ambos programas tocan el tema de la discriminación en el ámbito escolar por razón de diversidad de creencias.
- c) En 2017 CONAPRED participó en el Encuentro de Análisis y Construcción Colectiva: “*Desafío del Contexto Actual para la Articulación de una Agenda Socio-Eclesial Común*”. El Encuentro tuvo como objetivos analizar de una manera sistemática los temas y situaciones relacionadas con el bien común y los derechos humanos, así como generar una puesta en común del análisis y la construcción de una agenda de trabajo.
- d) En junio de 2017, el CONAPRED fungió como anfitrión en la presentación de la “*Encuesta Nacional sobre Creencias y Prácticas Religiosas en México*”, realizada por la “*Red de Investigadores del Fenómeno Religioso en México*” (RIFREM), coordinada por el Colegio de la Frontera Norte, el Colegio de Jalisco y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente. El objetivo del estudio fue conocer las creencias y prácticas religiosas de las y los mexicanos, incluyendo las distintas regiones del país y las principales religiones. Los resultados se presentan en cinco secciones: cambio de religión, identificación y grados de compromiso, prácticas religiosas, creencias trascendentales y percepciones sobre las relaciones iglesias-Estado. La encuesta

constituye una fuente primaria para realizar un análisis más profundo sobre el tema, y servirá como insumos para la toma de decisiones.

- e) Asimismo, CONAPRED da seguimiento al grupo plural “Religiones por la no discriminación” para fomentar la igualdad de oportunidades y de trato a favor de personas que se encuentren en territorio nacional. En este caso, además, se brinda asesoría para atender casos de discriminación religiosa.
- f) CONAPRED también coordina el “Grupo Religiones por la Inclusión y la no Discriminación”, el cual tiene reuniones trimestrales realizadas en las instalaciones del Consejo. En ellas participan representantes de las Iglesias Católica, Anglicana, Luterana, Luz del Mundo, Comunidad Judía, Comunidad Bahai y el colectivo Iglesias por la Paz. Los temas que se abordan son el respeto a la diversidad religiosa, la atención de algunos casos en particular presentados ante el Consejo y la agenda de “Diez días por la Paz” que organiza el colectivo.
- g) Se elaboró el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIND), en el que se establece una estrategia y cinco líneas de acción dirigidas a la diversidad religiosa.

Todas estas acciones dan cuenta de la atención que la Federación, desde diversas dependencias, le ha dado al tema de la no discriminación por motivos religiosos y los avances que se han alcanzado en cuanto a la integración y promoción de la convivencia en los diversos ámbitos, incluyendo el educativo.

Los puntos recomendatorios emitidos por este IP no sólo iban dirigidos a la Secretaría de Educación Pública Federal sino también a las Secretarías de Educación Pública estatales, a modo de influir también en el trabajo que ellas realizan en cuanto a la convivencia escolar en sus unidades educativas.

Al respecto se puede agregar que en la mayoría de las respuestas emitidas formalmente por las autoridades responsables en materia educativa de las entidades federativas consultadas dan cuenta del conocimiento del Instrumento de Posicionamiento aquí analizado (a excepción de Chiapas, Guerrero y algunas áreas de la Secretaría de Educación de Durango y Baja California Sur). No obstante, señalaron que no conocen ni cuentan con algún protocolo particular para atender los casos de alumnas y alumnos Testigos de Jehová que son excluidos o castigados por no participar en las ceremonias cívicas de honores a los símbolos patrios y, ante la presencia de algún caso de este tipo, indicaron que responderían en apego a lo establecido por la normatividad vigente con relación a los derechos humanos, el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes, así como a principios rectores de la normatividad estatal de inclusión y no discriminación, tal y como se incluye en el IP.

Asimismo, la mayoría de las Secretarías de Educación Estatales que respondieron las consultas realizadas señalaron promover que sus planteles educativos actúen con respeto y tolerancia a todos los alumnos que profesan diversas religiones. Las escuelas se organizan bajo los principios de *Inclusión, Equidad y No Discriminación* aplicando, generalmente, el sustento normativo

analizado y presentado en la Recomendación General aquí analizada que, en términos generales, especifica que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley General de Educación destacan el derecho de todo individuo a recibir educación y la garantía de que la que imparta el Estado, respete la libertad de creencias, debiendo ser laica y, por lo tanto, manteniéndose por completo ajena a cualquier doctrina religiosa. Asimismo, las dependencias educativas de las entidades federativas plantean que, con base en lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula el derecho a la libertad de creencia religiosas, se establece que por ministerio de ley, en el interior de los centros educativos se garantice que los educandos que profesan una religión puedan actuar de acuerdo con lo que ordena el credo que profesan y, por ende, las consecuencias jurídicas de la normativa invocada surten efectos instantáneamente, sin que exista la obligación de emitir un documento complementario.

Algunas entidades federativas también indicaron que cuentan con algún tipo de normativa o documento que orientaría, en términos generales, el actuar de los establecimientos educativos en materia de convivencia, integración y no violencia. Ello, de alguna manera, incidiría en los aspectos de no discriminación. Las autoridades que mencionaron esta documentación son las siguientes: Campeche (“Disposiciones Generales para el Buen Funcionamiento de los Centros Escolares de Educación Básica”), Guanajuato (“Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar para el Estado y Municipios”), Nuevo León (“Reglamento de Disciplina Escolar”), Puebla (“Manual de Convivencia Escolar”), Quintana Roo (“Manual de Convivencia Escolar”) y Veracruz (Carpeta de Información Jurídica para la Atención de Quejas o Denuncias por Violencia, Maltrato, Acoso Escolar y Abuso Sexual Infantil).

Por otro lado, las Secretarías estatales niegan haber recibido casos de quejas por motivos de discriminación a niñas, niños o adolescentes Testigos de Jehová con motivo de no haber participado de los actos cívicos de honores a la bandera en las escuelas, a excepción del estado de Michoacán que manifiesta que, desde 2002 a la fecha se han recibido diez quejas de las diferentes visitadurías (Morelia, Zamora, Uruapan, Lázaro Cárdenas, Zitácuaro y Apatzingán) pertenecientes a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, por padres de familia “Testigos de Jehová”. De ellas, nueve fueron resueltas dentro del procedimiento de queja por conciliación de las partes y para una se emitió una Recomendación por discriminación de alumnos “Testigos de Jehová” del nivel primaria del municipio de Peribán de Ramos, a la cual se le dio cumplimiento de conformidad con la Recomendación General aquí analizada.

Respecto de los puntos recomendatorios tres y cuatro, se ha identificado la realización de acciones específicas en materia de convivencia escolar en gran parte de las entidades federativas,⁵³ las cuales, en términos generales, buscan promover la no discriminación, si bien

⁵³ Sólo 13 de las entidades federativas respondieron realizar algo específico sobre el punto consultado. Sin embargo, en la búsqueda por otras vías de información, se visualiza que todas las entidades federativas incorporan dichas recomendaciones, ya sea por aplicar programas y recomendaciones de la Federación, como por diseños y acciones particulares.

no particularmente en el tema religioso, sí puede considerarse que, en su generalidad, contribuyen a atender el respeto y la tolerancia en el interior de las comunidades educativas.

En Baja California Sur no se cuenta con proyecto o programa para promover la discriminación y respeto a las diversas doctrinas y religiones. Sin embargo, en las escuelas se ha hecho conciencia con el alumnado para tener tolerancia y respeto hacia sus compañeros que profesan la doctrina a través de talleres. Asimismo, se realizan pláticas con los padres de familia para generar valores y un ambiente de respeto cuando se llevan a cabo los honores a los símbolos patrios. Además, en las diversas Asignaturas de Formación Cívica y Ética se elaboran proyectos y se discuten los temas de no discriminación por motivos religiosos.

En los Programas Oficiales de la Secretaría de Educación de Campeche se integran aprendizajes esperados en temas de prevención de la discriminación, que se desarrollan a través de diversas actividades durante las clases, a saber: en el nivel de primaria, en la materia de Cívica y Ética se aborda el tema de diversidad cultural, la equidad y no discriminación; y en el nivel de secundaria, en la misma materia se abordan los temas de desarrollo integral, no discriminación, ni exclusión y los beneficios de la convivencia escolar y la tolerancia.

En el caso de Colima, por ejemplo, aunque las autoridades han respondido que no cuentan con un programa particular para el tema de respeto a la diversidad religiosa, es posible identificar un Programa Estatal denominado “Comunidades Ciudadanas” en las cuales se promueve la convivencia sana y pacífica.

A su vez, en Chiapas se trabaja con los documentos denominados “Paso a Paso” que son un *dossier* de documentos que constituyen una herramienta de apoyo a pláticas, conferencias, talleres y cursos que han sido cuidadosamente diseñados con base en la experiencia y vivencia de expertos y expertas en los temas y está sustentada en los ordenamientos jurídicos internacionales, nacionales y locales. Es un documento práctico orientado a prevenir la violencia de género, en el noviazgo, derechos de las mujeres y salud sexual y reproductiva, que abonara para enriquecer el aprendizaje y la mejor comprensión de la aplicación de las políticas de igualdad, inclusión y sana convivencia.

En Hidalgo, si bien no se cuenta con un programa que atienda las acciones de convivencia escolar y no discriminación por motivos religiosos, sí cuenta con el “Marco Local de Convivencia Escolar”, donde se reconocen los Derechos Humanos de las Personas por el simple hecho de serlo, y trata de valorar y respetar la diversidad de los actores de un sistema Educativo, eliminando las prácticas discriminatorias y exclusión social, promoviendo la buena convivencia y participación en apego a los principios democráticos. Asimismo, la autoridad educativa cumple las disposiciones que marcan las diferentes leyes estatales aplicables a estos casos como son: la Ley de Protección de Datos Personales, en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Hidalgo; la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Hidalgo, y la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

En esta misma línea, Quintana Roo cuenta con un “Marco de Convivencia Escolar” que fomenta la sana convivencia, la no discriminación en general, el respeto, la empatía, la igualdad y la tolerancia, con base en lo que dispone la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley General de Educación, que plantea: *“que el artículo 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, señala que las autoridades de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma, para lo cual deberá: X; fomentar la convivencia escolar armónica; XVII.- administra la disciplina escolar de modo compatible con la dignidad humana, impidiendo la imposición de medidas disciplinarias que no estén previamente establecidas, sean contrarias a la dignidad humana o atenten contra la vida o la integridad física o mental de niñas, niños o adolescentes”*.

En el estado de Guanajuato tampoco se cuenta con un protocolo particular para el caso analizado en el IP. Sin embargo, sí se cuenta con la “Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar para el Estado y Municipios”, en la que en su artículo 25 se hace referencia a la violencia escolar de tipo exclusión. Así, por ejemplo, para esa normativa, si en algún centro educativo se detectara que algún personal, administrativo, docente o directivo, cometió una violación a los derechos humanos de algún educando, al segregarlo o sancionarlo por motivo religioso, se incurriría en el tipo de violencia escolar por exclusión y se aplicarían los protocolos previstos en dicha Ley y su reglamento. También se identifica que las escuelas estatales de educación básica cuentan con un programa educativo que, a nivel primaria, integra en su plan curricular la materia de formación cívica y ética, donde se tratan temas de derechos humanos, derechos de niñas, niños y adolescentes, convivencia, solución pacífica de conflictos, cultura de la legalidad, no discriminación, entre otros. Además, se ha capacitado al personal docente y administrativo en diversos tópicos vinculados al respeto de los derechos humanos para evitar la discriminación, distinción y/o señalamientos, además de buscar abordar transversalmente los temas de cultura de paz y convivencia, a partir de la creación de una “Red Estatal para la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar”, integrada por el Gobierno del Estado de Guanajuato, los respectivos Órganos municipales y los Organismos Escolares de la entidad.

Asimismo, en Nuevo León no se cuenta con programas específicos, aunque sí con el “Reglamento de Disciplina Escolar” que tiene por objeto normar, promover y generar ambientes escolares que propicien la convivencia pacífica de los diversos integrantes de la comunidad escolar que se debe observar en el desarrollo del aprendizaje, en un marco normativo de respeto mutuo entre los distintos actores que conforman la comunidad educativa, dentro y al exterior de los planteles educativos. Además de lo anterior, la Coordinación de Seguridad Escolar cuenta con el manual y protocolos de seguridad escolar dirigido a docentes, directivos, personal administrativo, padres de familia y alumnos, en el cual se establece el protocolo en caso de violencia o acoso escolar, el cual tiene elementos que podría ponerse en práctica en caso de ocurrencia de alguna sanción o acto discriminatorio de alguna alumna o alumno por motivo religioso.

Por otro lado, la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla cuenta con el “Manual de Convivencia Escolar en Educación Básica”, el cual es de observancia general para todas las

instituciones educativas. Dicho Manual fue diseñado como un instrumento normativo que mejora la seguridad en las escuelas; dentro de sus objetivos específicos está el de garantizar un trato equitativo y sin discriminación, para contribuir a la formación de valores y modelos de comportamiento socialmente esperados. En este sentido, aquí se establece que las y los alumnos tienen derecho de acudir a la escuela y a recibir educación pública gratuita e inclusiva sin condicionamiento alguno así como a estar en un ambiente de aprendizaje sano, seguro y tolerante, libre de discriminación, acoso, malos tratos, violencia, adicciones y sectarismo. Asimismo, se cuenta con la “Estrategia Transversal de Civismo y Ciudadanía Puebla Convive” implementada por el Gobierno del Estado de Puebla, por el que se pretende que las alumnas y los alumnos aprendan a convivir en tolerancia y productivamente con familiares, vecinos y habitantes de la comunidad en general, a fin de promover y practicar los valores comunes.

El estado de Yucatán es otro caso en el que se identifica que, a pesar de no contar con un protocolo específico sobre discriminación religiosa en el interior de las escuelas, sí se menciona el “Protocolo de Actuación para la Prevención, Detección y Actuación en casos de Acoso y Maltrato Escolar”, por lo que algunas medidas de exclusión o expulsión de plantel educativo por motivos de índole religioso, puede ser considerada una causa de maltrato. Asimismo, en la entidad se dispone de un documento normativo denominado “Lineamientos Generales para el Establecimiento de Ambientes de Convivencia Escolar Democrática, Inclusiva y Pacífica” que atiende los temas planteados en la Recomendación General, mientras que el Departamento de Derechos Humanos y Prevención a la Violencia Escolar de la Dirección Jurídica del Estado y el Departamento de Desarrollo Humano de la Coordinación General de Programas Estratégicos, realizan actividades de promoción de diversos programas como el de “Escudo Escolar”, con el fin de fortalecer los valores personales, familiares y sociales para la sana convivencia.

En conclusión, en cuanto a la información correspondiente a las entidades federativas, se observa la implementación de acciones que indirectamente darían cumplimiento a los últimos dos puntos recomendatorios del IP, pues buscan transmitir a los alumnos los valores de la democracia, la convivencia social y los derechos humanos.

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

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

En lo referente a esta Recomendación General, las respuestas de las autoridades han sido diversas.

Respecto del primer punto recomendatorio, relacionado con girar instrucciones para que las autoridades educativas prescindan de prácticas excluyentes hacia alumnas y alumnos portadoras(es) de VIH/SIDA, garantizando así su derecho a la educación, no se ha encontrado evidencia acerca de su cumplimiento. Es decir, ni a partir de las respuestas emanadas

directamente de la SEP, ni a través de otros mecanismos de recolección de información, se ha detectado la emisión de alguna instrucción específica. En ese sentido, para esta primera recomendación, hasta el momento, no se cuenta con información que manifieste la atención de dicha medida por parte de la autoridad correspondiente, tanto a nivel federal como de las entidades federativas.

En el caso del segundo punto, consistente en girar instrucciones para que las autoridades educativas mantengan la confidencialidad respecto de la salud de las niñas, niños y adolescentes portadores de VIH/SIDA, tampoco se ha encontrado evidencia alguna de su cumplimiento por ninguna de las vías utilizadas para la recolección de información. Lo que sí han respondido varias autoridades de las entidades federativas es que el cumplimiento de dicha recomendación la realizan a partir, exclusivamente, de la normatividad estatal y federal que salvaguardaría dicho derecho. Ello evidencia el “uso” del apego a la legalidad que utilizan, a veces, las autoridades responsables para deshacerse del problema de llevar a cabo una recomendación específica. En este caso, dado que la ley protege la confiabilidad de datos personales de las personas, a decir de la autoridad, eso es motivo suficiente para que en la práctica no se incurra en dicha violación: *“no se necesita girar ninguna instrucción porque la ley así lo mandata y en nuestros estados la ley simplemente se cumple”*, parecerían ser las respuestas más comunes de las autoridades estatales ante la falta de evidencia del cumplimiento del punto recomendatorio.

La tercera recomendación, en cambio, ha sido atendido satisfactoriamente, tanto a nivel federal como en algunas entidades federativas del país. Ésta proponía que se implementasen programas de capacitación e información para personas servidoras públicas del sistema educativo respecto de la problemática, para evitar prácticas discriminatorias y violatorias de derechos hacia niñas, niños y adolescentes. En este caso, se detectó que la Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública, desde 2008, desarrolla programas de formación continua en la materia, dirigidos al personal educativo en coordinación con la autoridad educativa local en cada entidad federativa. En ese sentido, como parte de las acciones de formación y actualización del personal docente, la SEP presenta una oferta académica que aborda temas reconocidos como socialmente relevantes y pertinentes, aplicados desde una perspectiva transversal pedagógica, tales como: derechos humanos, educación para la paz, convivencia escolar pacífica, igualdad de género, educación integral para la sexualidad y educación intercultural y bilingüe. Además de lo anterior, también se pudo detectar que la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) de la Secretaría de Educación Pública, también desde 2008, lleva a cabo acciones de diseño de infografías para docentes y alumnos de las Escuelas Normales acerca de los temas de salud, prevención de la violencia y educación sexual, con el propósito de sensibilizar a las y los futuros docentes. Además, esa misma Dirección ha manifestado, explícitamente, su compromiso para realizar campañas de difusión dirigidas a estudiantes de las Escuelas Normales, con el fin de sensibilizar y concientizar sobre la garantía, respeto y protección de los derechos de las personas portadoras de VIH/SIDA, así como las diversas formas de prevención para cumplir con la Recomendación General.

Sobre el cuarto punto recomendatorio, consistente en realizar campañas pedagógicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes, con el propósito de informar y difundir el respeto a los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA, las acciones mencionadas en el párrafo anterior, realizadas por la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) de la Secretaría de Educación Pública, así como su compromiso explícito para realizar campañas de sensibilización y concientización dirigidas tanto a docentes como a alumnos y alumnas, también irían encausadas en su cumplimiento.

A partir de la información disponible se podría afirmar que, al menos a nivel federal, fueron cumplidos o atendidos dos de los cuatro puntos recomendatorios contenidos en el Instrumento de Posicionamiento, relativos a informar y prevenir la repetición de prácticas discriminatorias contra niñas y niños portadores de VIH/SIDA en centros educativos. Paradójicamente, la autoridad responsable (Secretaría de Educación Pública) ha respondido a la Recomendación General en aquellas iniciativas más difíciles de implementar, mientras que ha dejado de lado las relacionadas con procedimientos administrativos más simples, como la acción directa y explícita de girar instrucciones a las autoridades de los centros educativos.

Además de las acciones emprendidas por la Secretaría de Educación Pública habría que mencionar que, en 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) elaboró y publicó un cuadernillo titulado “Las niñas y los niños conocemos el VIH/SIDA y los derechos humanos” para que se utilizara como material didáctico con el fin de sensibilizar a niñas y niños sobre la enfermedad del VIH/SIDA, informar sobre los derechos que poseen y enfatizar que, dada su condición, nadie puede discriminarlos y mucho menos violentarlos.

Una de las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo Federal para la atención de niñas y niños portadores de VIH/SIDA fue la adhesión del Estado mexicano a la campaña “Únete por la niñez únete con la juventud, únete para vencer al SIDA”. Dicha campaña se lanzó el 11 de noviembre de 2005, en El Salvador, por UNICEF en alianza con ONUSIDA, con el fin de abordar el impacto devastador del VIH/SIDA en niñas, niños y adolescentes. La campaña alentó a todos los sectores de la sociedad a anteponer a niñas, niños y adolescentes en su respuesta a la epidemia del VIH/SIDA, para asegurar que la infancia sea visible a nivel comunitario, social, institucional, nacional y mundial, con respecto a esos padecimientos. “Únete por la niñez” se enfocó en trabajar cuatro áreas prioritarias: prevención de la infección entre adolescentes; prevención de la transmisión materno-infantil; proporcionar tratamiento pediátrico; protección, cuidado y apoyo a las niñas y niños afectados por el VIH/SIDA.

Otras de las acciones relacionadas con esta problemática son las que lleva a cabo el Sistema Nacional de Salud, pieza central en la atención médica que se brinda a personas que viven con VIH/SIDA. Durante las últimas décadas, diversas instituciones de salud como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el Centro Nacional para la prevención del VIH/SIDA (CENSIDA), el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGySR), el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia

(CENSIA), así como el Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa Reyes (INPer), han realizado acciones para prevenir y atender el VIH/SIDA en niñas, niños y adolescentes.

Ahora bien, las recomendaciones del Instrumento no sólo iban dirigidas a las autoridades educativas del Gobierno Federal sino también a cada una de las Secretarías de Educación Pública estatales. Al respecto, se han detectado las acciones que se describen a continuación.

En el caso de Guanajuato, se cuenta con un marco normativo explícito que garantiza y protege los derechos de las personas portadoras de VIH/SIDA y, particularmente, en lo que refiere a niñas, niños y adolescentes, también se cuenta con un “Reglamento Escolar para una Convivencia en la Paz del Estado de Guanajuato” que, en sus artículos 31 y 33, enlista los derechos de niñas y niños escolares, incluyendo los derechos de que gozan quienes padecen alguna enfermedad o padecimiento inmunocomprometido,⁵⁴ como VIH/SIDA.

Por su parte, en el estado de Puebla se ha emitido una circular dirigida a todas las personas servidoras públicas de la Secretaría de Educación de la entidad respecto del “Programa de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres”, fundamentado en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Además, cuenta con un “Manual para la Convivencia Escolar en la Educación Básica” desde 1990,⁵⁵ en el cual se enuncia la “Carta de Derechos y Deberes de alumnas y alumnos de Educación Básica del Estado de Puebla”, así como la conducta esperada por parte del personal docente. Las autoridades de dicha entidad también mencionan a las denominadas “Brigadas Escolares”, que tienen como objetivo denunciar ante las autoridades pertinentes los hechos de violencia física y/o verbal así como cualquier tipo de abuso, emocional, físico y sexual.

En el estado de Jalisco, la Secretaría de Educación ha realizado programas de capacitación dirigidos al personal docente y autoridades educativas sobre la atención que se debe brindar a niñas y niños escolares en situación de vulnerabilidad, incluyendo el caso de quienes viven con VIH/SIDA. A su vez, se ha implementado el programa intersectorial “Suma por la Paz” para la prevención, atención y disminución de la violencia escolar en el cual participan la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Fiscalía General del Estado, el Sistema estatal DIF, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social de Jalisco, el Instituto Jalisciense de la Juventud, el Instituto Jalisciense de las Mujeres, organizaciones de la sociedad civil, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco y Universidades Públicas y Privadas de Jalisco, para fortalecer y dotar a las escuelas de los niveles de educación básica, de elementos y servicios para la prevención, atención y disminución de la violencia escolar. Desde esta secretaría informan que mantienen constantemente informados al alumnado y padres de familia de educación básica a través de programas como “Escuela para Padres” y “Escuela y Salud”, relacionados con el respeto

⁵⁴ El paciente inmunocomprometido presenta alteraciones en uno o más mecanismos de defensa, fenómeno que lo hace susceptible a infecciones oportunistas, a la vez que los tratamientos para atenuar dichas alteraciones, como las quimioterapias o los trasplantes, pueden disminuir sus defensas (Cuellar 2013).

⁵⁵ El Manual para la Convivencia Escolar en la Educación Básica fue modificado en 2014, incorporando el enfoque de derechos y la perspectiva de género.

a los derechos de padres, niñas y niños, que padecen enfermedades como el SIDA. Asimismo, en 2010, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco, firmaron un convenio de colaboración en materia de Educación Integral en Sexualidad, en respuesta a los compromisos adquiridos en el marco de la Declaración Ministerial “Prevenir con Educación”.⁵⁶

El estado de Sonora es el que habría presentado una mayor cantidad de acciones y mejores prácticas relacionadas con la problemática que describe el Instrumento de Posicionamiento. La Secretaría de Educación y Cultura del Estado ha respondido que se ha brindado el derecho a la educación a niñas, niños y adolescentes en dicha entidad, sin tener como requisito de ingreso un certificado médico. También se han implementado acciones preventivas con el fin de brindar información relacionada con los derechos de las niñas, niños y adolescentes, dirigidas a la totalidad del personal de Jefaturas de Sector y Supervisores Escolares, quienes a su vez, han compartido dicha información con directivos y docentes. De igual forma se han realizado campañas y conferencias informativas respecto de esta problemática bajo el título “Conferencias sobre el Principio de Igualdad y no discriminación en el ámbito educativo”. La Secretaría de Educación y Cultura se coordina con la Secretaría de Salud y las instituciones integrantes de ese sector para la promoción y difusión de los “Programas de Prevención y Atención de VIH y SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual”, dentro del “Programa de Salud Sexual y Reproductiva de las y los Adolescentes”. Ese programa ha permitido impartir capacitaciones a personal docente y alumnado en materia de derechos sexuales y reproductivos, cuidado de la salud sexual de las y los adolescentes, así como la prevención de infecciones de transmisión sexual, entre las cuales se aborda el tema de VIH con la finalidad de prevenir y atender a las personas portadoras del virus, apeándose a los convenios interinstitucionales de salud y respetando las políticas de cada institución de salud para sus protocolos de atención. Asimismo, mediante una circular, la Secretaría de Educación y Cultura ha informado a sus servidores(as) públicos(as) acerca del trato y la canalización de los casos que se presenten relacionados con la problemática, a través de la Coordinación General de Salud y Seguridad Escolar, enfatizando que vivir con VIH o con SIDA no puede ser considerado como causal para la negación de servicios de salud, despido laboral, expulsión de una escuela, desalojo de una vivienda o expulsión del país.

La Secretaría de Educación del Estado de Campeche informa que mantiene vínculos de información constante con el Sector Salud, perteneciendo al “Consejo Escolar para la Prevención del SIDA”; donde se llevan a cabo acuerdos para las acciones de concientización y prevención sobre la enfermedad.

En Morelos, el Congreso del Estado ha exhortado a la Secretaría de Salud, Servicios de Salud y Educación para que hagan campañas de prevención, además de existir un Consejo Estatal para

⁵⁶ La Declaración Ministerial “Prevenir con Educación” se aprobó en la Primera Reunión de Ministros de Salud y Educación para Detener el VIH en Latinoamérica y el Caribe, llevada a cabo en la Ciudad de México en 2008, y contó con la presencia de 30 Ministerios de Salud y 26 Ministerios de Educación, quienes se comprometieron en posicionar la prevención como política central para hacer frente al VIH y al SIDA.

<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/declaracion-prevenir-educacion-espanol.pdf>.

la Prevención y Control del VIH/SIDA coordinado por la Secretaría de Salud, y donde participa la Secretaría de Educación.

En Nuevo León, la Subsecretaría de Educación Pública informó que han realizado campañas pedagógicas de información a niñas, niños y adolescentes para difundir respeto a personas con SIDA, así como informar a los adolescentes, padres de familia y profesores sobre la prevención del virus.

La Secretaría de Educación del Estado de Zacatecas informa que han girado instrucciones para que las autoridades educativas guarden confidencialidad respecto de la condición de salud de [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA, así como brindar apoyo necesario para que puedan continuar estudios y participar de las actividades escolares.

Por su parte, la Subsecretaría de Educación Básica de Hidalgo informa que como parte de las estrategias para la prevención del VIH, se crea la red interinstitucional para la detección y atención del VIH/SIDA a través del Comité Estatal para la Prevención y Control del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (ahora Consejo), el cual tiene como propósito organizar y analizar todas aquellas acciones que realiza cada una de las instituciones que conforman la red, encaminadas a la reducción del daño y a la detección oportuna del VIH/SIDA, así como sensibilizar a todas y todos estos actores y a la población en general sobre las implicaciones de este padecimiento.

Además de la localización e identificación de estas acciones específicas de las autoridades a las recomendaciones emitidas en el Instrumento de Posicionamiento, se considera oportuno mencionar algunas respuestas enviadas de manera directa y formal por parte de la Secretaría de Educación Pública.

La Dirección General de Recursos Humanos y Organización (DGRHyO) de la SEP informó que no se han realizado acciones derivadas de la Recomendación General, dado que no está en sus atribuciones. Sin embargo, señaló que en los procesos de ingreso del personal a puestos vacantes, de cualquier nivel jerárquico, no se solicita a ninguna persona candidata estudios de VIH/SIDA.

La Dirección General de Formación Continua, Actualización y Desarrollo Profesional de Maestros de Educación Básica (DGFCADPMEB) reconoció no localizar dentro de sus archivos documento alguno que corresponda o contenga información acerca de la Recomendación General en cuestión.

Por su parte, la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) señaló no haber recibido la Recomendación General y, en consecuencia, no haber realizado acciones directas para atender la problemática.

La Coordinación General de Delegaciones Federales de la Secretaría de Educación Pública (CGDFSEP), la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación (SPEC), la Subsecretaría de Educación Básica (SEB), la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa (DGDGE), la Dirección General de Desarrollo Curricular (DGDC), la Oficialía Mayor (OM) y la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD) manifestaron no haber encontrado ningún oficio o circular relacionado con la problemática ni haber recibido o conocer la Recomendación General.

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

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

Las acciones realizadas por las diversas instituciones federales y estatales que dan respuestas a los puntos recomendatorios de este Instrumento se encuentran orientadas, en su mayoría, a la creación de políticas públicas integrales para combatir el problema de la violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en centros educativos.

Ello puede observarse tanto a nivel de directrices y mecanismos destinados a la prevención, sanción y formación en las temáticas de violencia sexual, como a nivel de acciones legislativas. Sin embargo, como se verá a lo largo de este análisis, en aspectos relacionados con la infraestructura adecuada de los centros educativos, así como con el cumplimiento de la legislación que norma sobre la violencia sexual, todavía se encuentran algunos pendientes.

A nivel federal, se observan algunas modificaciones relativas al marco jurídico en materia de sanción, prevención y atención de la violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes. Una acción importante han sido las reformas al Código Penal Federal que, desde 2012, intentan tipificar con más claridad, y apego a los derechos humanos, los delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual (Título Decimoquinto), especialmente aquellos relacionados con el hostigamiento, el abuso y el acoso sexual. Además, es importante mencionar que todas las entidades federativas del país han acompañado estos cambios en los respectivos códigos estatales. También puede considerarse positiva la reforma de 2017 a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF/01-Feb-2017) que prevé el Sistema Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, lo cual junto a los avances en términos de protección a la mujer, contempla la protección a los derechos de las niñas.

Ahora bien, tanto la Ley de Asistencia Social, reformada en 2014, como el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) contemplan no sólo situaciones de vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes sino particularmente la violencia sexual hacia este grupo de la población. A nivel federal, desde las últimas reformas al Código Penal, también se cuenta con el "Protocolo de Investigación

Ministerial, Pericial y Policial con Perspectiva de Género para la Violencia Sexual”, el cual tiene como objetivo central sentar las bases mínimas para la incorporación de la perspectiva de género en la procuración de justicia relacionada a la violencia sexual.

En el caso de las políticas públicas desarrolladas en esta materia, específicamente desde la Secretaría de Educación Pública (SEP), durante los últimos años se han venido publicando diversos materiales para atender el problema de la violencia sexual en los centros educativos, lo que estaría dando cumplimiento al punto recomendatorio referido a la elaboración de contenidos para dar atención, prevención, investigación, sanción y reparación de casos de violencia sexual. Así, en el año 2011, la SEP publicó el texto denominado “Educación de la sexualidad y prevención del abuso sexual infantil”, que tiene como objetivo abordar temas que pretenden fortalecer las competencias profesionales de los actores educativos que trabajan en centros escolares con niñas, niños y adolescentes, siendo a la vez un buen referente para madres, padres y personas interesadas en garantizar un sano desarrollo de la sexualidad infantil y adolescente. Paralelamente, el mismo equipo, trabajó y publicó el documento “Violencia sexual: Identificación y prevención del abuso sexual infantil” que tiene como fin evitar y prevenir las situaciones de abuso sexual hacia estas poblaciones. Para ello, el texto se plantea como propósito *“presentar, de acuerdo a una revisión bibliográfica y considerando el marco jurídico vigente para la República Mexicana, lo que es la violencia sexual, específicamente el abuso sexual infantil, las circunstancias, las consecuencias, los signos que pueden alertar sobre la presencia de éste y las estrategias de atención en el contexto escolar”* (SEP, 2011). Posteriormente, en 2016 la SEP, en conjunto con UNICEF, elaboraron el documento “Orientaciones para la prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica” que fue central para la posterior elaboración de protocolos en las entidades federativas. En este sentido cabe señalar que, en la actualidad, se encuentran disponibles, según la SEP, 31 Protocolos para la Prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las entidades federativas,⁵⁷ los cuales fueron elaborados con base en estas Orientaciones, estando pendiente de publicar solo el correspondiente al estado de Chihuahua.⁵⁸ Esto último da cuenta del cumplimiento de uno de los puntos recomendatorio dirigido a los gobiernos estatales que señala la existencia de mecanismos para atender de manera inmediata los casos de violencia sexual reportados dentro los centros educativos.

Dichos protocolos contemplan mecanismos y procedimientos de prevención, detección y actuación, tendientes a evitar, detener y disminuir el daño de los casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas. Cabe mencionar que para la aplicación de las Orientaciones, y posteriormente de los Protocolos, es necesaria la participación de los distintos agentes de la comunidad educativa y demás autoridades del sector, entre otros actores, que son piezas clave para su aplicación exitosa.

⁵⁷ Para conocer cada uno de los Protocolos pueden revisarse y descargarse en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/escuelalibredeacoso/documentos/protocolos?idiom=es>

⁵⁸ Esto, según la información disponible en la página del Gobierno Federal. Sin embargo, según las respuestas enviadas por las autoridades, el estado de Chihuahua reporta la existencia de este Protocolo y de un programa particular para atender esta problemática.

En lo que refiere a la educación media superior, a partir de 2015 se cuenta con el “Protocolo de Seguridad para los Centros Educativos Federales de Educación Media Superior” que representan el referente de reglas, conductas y acciones que se deben observar para prevenir, atender, gestionar y resolver las diferentes crisis en los centros escolares. De este modo, el Protocolo se plantea como objetivo empoderar, guiar y acompañar a las y los directores, docentes y alumnos de los planteles del tipo medio superior para prevenir y atender las situaciones que puedan poner en riesgo la integridad física, psicológica y social de la comunidad educativa, promoviendo un ambiente escolar positivo, respetando la seguridad, los derechos humanos y el interés superior de las y los alumnos. En este documento se propone la ruta de acción que se deben seguir ante diversos escenarios de riesgo y conflictividad, tanto para las y los docentes como para el propio alumnado, destacándose accidentes, posesión de armas, amenaza de bomba, suicidios en el plantel, violencia a algún alumna/o, entre otros (SEP 2015).

Respecto del punto recomendatorio sobre la capacitación de las y los trabajadores de los centros educativos para el trato con niñas, niños y adolescentes, cabe señalar que desde la Coordinación del Programa Nacional de Convivencia Escolar, se tiene conocimiento de haberse capacitado a representantes de las autoridades educativas locales a partir del documento de Orientaciones para la prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, antes señalado. A su vez, la Secretaría señala que ha impartido diversos cursos de capacitación al personal que labora en los centros educativos, a fin de identificar y erradicar cualquier caso de violencia sexual escolar, a partir de otorgar las herramientas necesarias y los conocimientos para que los diversos protocolos, orientaciones y otras normativas sean aplicadas ante dichas situaciones.

A su vez, en cuanto al punto recomendatorio referido a lineamientos de evaluación, ingreso y permanencia del personal docente para que las aptitudes y capacidades adecuadas para el trato con las niñas y los niños, la SEP creó el “Perfil, parámetros e indicadores para docentes y técnicos docentes”, emitido para el ciclo escolar 2017 -2018, donde se señala que el personal docente asume las responsabilidades legales y éticas inherentes a su profesión para el bienestar de sus alumnas y alumnos, el cual debe operar en todos los establecimientos educativos vigilados por la SEP a nivel nacional.

Por otra parte, se identifican algunas iniciativas desarrolladas por otras dependencias o áreas del nivel federal que aportan a atender el problema tratado por el Instrumento, y que estarían respondiendo a los puntos recomendatorios allí incluidos. Ejemplo de ello es la “Cartilla de Derechos de Víctimas de Violencia Sexual Infantil”, redactada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en el año 2016, que da cuenta del abordaje del punto recomendatorio que propone emitir directrices o guías que incluyan contenidos mínimos sobre las obligaciones de atención, prevención, investigación, sanción y reparación de casos de violencia sexual en centros escolares.

Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbana (SEDATU), desde 2015, puso en marcha la estrategia de intervención denominada “Un Cuarto Más”, también conocida como “Cuarto Rosa”, cuyo objetivo es construir una habitación adicional en las viviendas de

aquellas familias mexicanas que cuentan con bajos ingresos, a fin de que las niñas y adolescentes puedan tener intimidad y, con ello, un espacio propio y libre de violencia. Esta política si bien no atiende de manera directa el tema de la violencia sexual en centros educativos, sí pretende aportar a la reducción del fenómeno del abuso y la violencia de género, como también los casos de violencia sexual, en aquellas familias donde el hacinamiento y la pobreza están presentes.

La Secretaría General del Consejo Nacional de Población (CONAPO) durante 2017 lanzó la Campaña “No te calles” que promueve la prevención y la denuncia del abuso sexual infantil, en la cual se plantea que este problema es una grave violación a los derechos de niñas, niños y adolescentes que tiene consecuencias devastadoras para la víctima, su familia y su comunidad, señalando que ocurre en todos los grupos sociales y culturales sin distinción. Plantea, además, que para prevenir estas prácticas se requiere brindar a las niñas, niños y adolescentes una educación afectiva y sexual en un entorno familiar y de respeto, con el fin de facilitar la identificación de situaciones abusivas y permitiendo comunicarlas a tiempo. Los spots de esta campaña han sido difundidos ampliamente en las redes sociales, en la televisión y en diversas fuentes y medios de comunicación.

Por otro lado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha desarrollado acciones para prevenir y atender el problema de la violencia sexual de niñas, niños y adolescentes, particularmente, el Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia, entre otras medidas, ha elaborado diversos trípticos y material de difusión para dar a conocer los derechos de la población infantil, y el tipo de cuidado que debe tenerse para evitar que se den casos de este tipo de violencia. Dicho material suele ser utilizado no sólo por organismos de gobierno sino también por organizaciones de la sociedad civil que trabajan con infancia y adolescencia. Algunos de los documentos elaborados son: “Violencia Sexual. Prevención y atención de las agresiones sexuales contra niñas, niños y adolescentes”; Tríptico “Erradicar la violencia contra niñas, niños y adolescentes”; o la “Guía para la prevención y atención de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes”; “Protocolo para la Atención y Prevención de la Violencia Sexual en las Escuelas de Educación Inicial, Básica y Especial en la Ciudad de México”, SEP-CNDH.

Asimismo, se ha detectado que desde las organizaciones de la sociedad civil también se han realizado labores importantes para atender la problemática. En lo relativo a la generación de políticas públicas integrales recomendadas en el Instrumento, particularmente en materia de prevención, investigación, sanción y atención de la violencia sexual, puede mencionarse la actividad que viene ejecutando la organización Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas (ADIVAC) en la Ciudad de México, la cual implementa intervenciones terapéuticas con víctimas de violencia sexual, sean niñas, niños y adolescentes, o mujeres y hombres adultos, desde una perspectiva de género.

Respecto de las respuestas que las entidades federativas le han dado al tema, éstas también han sido diversas, desde casos donde no se ha encontrado información específica, hasta entidades donde se detectan variadas acciones conjuntas para atender el problema de la violencia sexual en los centros educativos, dando cumplimiento a los puntos recomendatorios del IP.

Así, en el Estado de Aguascalientes se han encontrado diversas iniciativas institucionales, principalmente vinculadas a dos de los puntos recomendatorios, las cuales indican la presentación de iniciativas de ley necesarias para ajustar las legislaciones penales a la gravedad de los delitos de violencia sexual y la generación de medidas de salvaguarda en todas las leyes para la protección de niñas y niños. De hecho, se han adoptado diversas medidas normativas y legales para garantizar la salvaguarda, protección y restitución de derechos de ese grupo etario, con base en la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Aguascalientes. Cabe mencionar que, en dicha entidad, esta ley se publicó en noviembre de 2015 (aunque la última reforma es de julio de 2017), estableciéndose la creación de la Procuraduría de Protección de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que sustituyó a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia. La finalidad del cambio se sustenta, fundamentalmente, en fortalecer la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados. También fueron reformadas la Ley de Asistencia Social y de Integración Familiar del Estado de Aguascalientes, así como el Reglamento Interno del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Además, en septiembre de 2016 se expidió el Reglamento Interior de la Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Asimismo, se han implementado medidas de protección, urgentes y/o especiales, hacia niñas, niños y adolescentes cuando se encuentran en riesgo su vida, su libertad o su integridad. En ese sentido, el artículo 124 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes establece lo siguiente: *“Aumento de sanción. La punibilidad prevista para los tipos penales de violación, violación equiparada y atentados al pudor, se aumentará hasta en una mitad en sus mínimos y máximos cuando los hechos descritos sean cometidos por servidores públicos con motivo del ejercicio de sus funciones”*.

En Baja California Sur se implementa, desde el año 2016, el “Protocolo para la Prevención, Detección y Actuación en casos de Abuso Sexual Infantil, Acoso Escolar y Maltrato en las Escuelas de Educación Básica, el cual fue creado con el objetivo de ofrecer a las figuras educativas de preescolar, primaria y secundaria, un marco de referencia acerca de cómo prever o reaccionar ante las situaciones que aborda el Protocolo y que ponen en riesgo a niñas, niños y adolescentes, afectando su integridad física y emocional. Además, a fines del mismo año, se publicó la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California Sur (reformada en diciembre de 2017), la cual promovió la instalación del Sistema Estatal de Protección Integral, lo que se concretizó en junio de 2016.

Colima, por su parte, ha desarrollado, en cuanto a las medidas preventivas, labores de capacitación y difusión referentes al respeto de los derechos de la niñez y la no discriminación, tanto con las y los alumnos como con el personal docente y con las madres y padres de familia. Así también se distribuyen trípticos sobre la prevención y atención de la violencia sexual, aportados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. A su vez, señalan que, en caso de detectar violencia sexual, escolar o alguna anomalía fehaciente, el instructor de capacitación cuenta con instrucciones de informar a la autoridad escolar de la situación para que ellos puedan actuar conforme a los protocolos de la propia Secretaría de Educación, para su inmediata atención.

En el caso de Chihuahua, desde junio de 2017, la Dirección General de Servicios Educativos de la Secretaría de Educación Pública estatal convocó a diversas instituciones para integrar la “Red para Diagnosticar, Prevenir y Atender la Violencia Sexual en Niñas, Niños y Adolescentes”, la cual elaboró el “Protocolo para Atender el Abuso Sexual a Niñas, Niños y Adolescentes”, que incluye la capacitación a maestras y maestros de la Universidad Pedagógica Nacional del Estado de Chihuahua (UPNECH) en la aplicación de herramientas necesarias para analizar el contexto comunitario, educativo, familiar y jurídico a efecto de evaluar el riesgo de abuso sexual y poder prevenirlo. Asimismo, durante 2017, la Fiscalía General del Estado, con su personal especializado, impartió el taller de prevención de abuso sexual infantil a 270 niñas y niños de nivel preescolar; además, de manera simultánea, padres y madres de familia fueron sensibilizados en el tema. El objetivo de estas actividades fue brindar información útil para detectar y evitar la comisión de este delito; así como las acciones a realizar ante la presencia de un posible caso de violencia sexual.

En el estado de Durango, en noviembre de 2017 se llevó a cabo la toma de protesta e instalación de la Comisión de Seguimiento a las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño. Dicha Comisión tiene como función principal dar seguimiento a las recomendaciones de dicho Comité de la ONU, y generar un plan de trabajo para poder dar cumplimiento a éstas. A pesar de ello, las autoridades de esa entidad han indicado que actualmente no cuentan con lineamientos específicos de prevención, investigación, sanción o atención en casos de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes, así como tampoco cuentan con protocolos de atención para enfrentar estas problemáticas.

Por su parte, en el Estado de México se aprobó el “Programa de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2017” donde se establecen objetivos, estrategias y líneas de acción enfocados a realizar acciones de salvaguarda de los derechos de la infancia y la adolescencia mexiquense. En el Programa se consideran líneas de acción vinculadas a la prevención de la violencia, que si bien no plantea específicamente combatir los casos de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en centros educativos, sí van encaminadas a promover y prevenir la violencia en ese sector de la población. En efecto, en dicho programa se señala que “se buscará combatir frontalmente el bullying o acoso escolar que afecta a nuestros hijos en las escuelas de la entidad” o que se “ampliarán los servicios de atención integral a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijos”. Como en el caso del estado de Durango, se estaría respondiendo indirectamente a la recomendación, ya que se alude a acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, aunque sin centrarse en el tema específico de violencia sexual en centros educativos.

A su vez, en el estado de Guanajuato, la Procuraduría de Derechos Humanos estatal cuenta con un programa dirigido al tema de derechos de las niñas, niños y adolescentes, enfocado en la problemática de la violencia sexual. En el transcurso de 2017 se realizaron 12 eventos de educación y capacitación (en el Centro Estatal de Derechos Humanos) en los que se impartieron temas y cursos relacionados con la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, mismos que contaron con la participación de más de dos mil personas (1,757 niñas y niños, 28 jóvenes,

344 adultos y 8 adultos mayores). De acuerdo a la Coordinación de Educación del Estado, en los eventos se analizó la problemática del abuso sexual y de los derechos sexuales y reproductivos de esa población. Además, la Coordinación de Promoción de la SEP estatal afirmó mantener vigente la Campaña “Baja tu mano, baja tu voz, no al *bullying*” que tiene la finalidad de alertar a la comunidad estudiantil y a los padres de familia sobre cualquier situación de violencia en los centros educativos.

Por otro lado, en Jalisco se publicó, en mayo de 2017, el “Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana 2017-2033” en el cual se abordan diversas problemáticas y factores de riesgo, definiendo cuatro objetivos, 11 estrategias y 50 líneas de acción, entre las que se destacan propuestas específicas para abordar los temas de violencia sexual a niñas, niños y adolescentes. Así, en su línea de acción 2.1.4 se propone “*Incorporar intervenciones para el desarrollo de conocimientos preventivos en materia de salud sexual y reproductiva (prevención de abuso y violencia sexual y maternidad/paternidad adolescente) y la promoción de la salud (prevención de adicciones) y autocuidado*”. Esta línea de acción promovería que se realizaran actividades para prevenir y atender, entre otros temas, la violencia sexual en diversos entornos, no sólo en los centros educativos.

En este mismo tenor, en Michoacán se publicó, con fecha 30 de noviembre de 2017, el “Programa Estatal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes de Michoacán”, el cual establecería el marco de acción para desarrollar las diversas estrategias para proteger a esta población y, a su vez, prevenir y atender los problemas de violencia que pueden llegar a ser víctimas, entre otras, la violencia sexual.

En el caso del estado de Tlaxcala, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, cuenta con un programa de prevención llamado “Explotación Sexual Infantil” en el que se trabaja de manera conjunta con los Sistemas Municipales DIF, impartiendo pláticas y llevando a cabo talleres lúdicos en los que las niñas, niños y adolescentes, a través del juego, conocen sobre el tema y, sobre todo, sobre sus derechos. Esas actividades se llevan a cabo, según lo informado por el Gobierno del Estado, por parte de un grupo multidisciplinario de especialistas y participan diferentes instituciones de la entidad, tales como, la Secretaría de Educación Pública, la Unidad de Servicios Educativos de Estado de Tlaxcala, Gendarmería, Instituto Tlaxcalteca de la Juventud, Procuraduría de Justicia e Instituto de la Mujer. En conjunto, según información otorgada por la propia autoridad, esas actividades han logrado llegar a más de 15,000 niñas, niños y adolescentes. En el caso específico de los lineamientos de investigación, sanción y atención, así como protocolos de atención, esta entidad cuenta con los documentos emitidos por la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes estatal.

En el estado de San Luis Potosí, por lo que hace a medidas de protección para niñas y niños víctimas de delitos que impliquen violencia sexual, el 24 de noviembre de 2017 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado* “Plan de San Luis”, el Decreto Legislativo número 743 que expidió la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, misma que en sus artículos 112, 113 y 118 prevé la creación del Sistema Estatal de Protección Integral para Niñas, Niños y Adolescentes,

cuyo objetivo, entre otros, es establecer estrategias interinstitucionales y políticas transversales de la niñez y adolescencia en el Estado; así como promover las adecuaciones legislativas a fin de hacer compatibles las leyes y normas estatales con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política y la Ley General en la materia.

Por otro lado, en el Poder Legislativo de Sonora se han presentado dos iniciativas que fueron dictaminadas mediante el Decreto 93, aprobado el 29 de noviembre de 2016, con la finalidad de reformar diversos aspectos, entre los que se destacan: establecer el delito de estupro no sólo hacia la mujer, sino también el varón; elevar el rango de edad de la víctima del delito de estupro para quedar en “mayor a 12 años y menor de 18 años”; elevar la pena mínima y máxima del delito de estupro para quedar de seis meses a cuatro años”; eliminar el matrimonio como una forma de exonerar a la persona que cometa el delito de estupro; crear dos nuevos tipos penales como lo son la discriminación y el acoso sexual; establecer que existe daño moral tratándose del delito de acoso sexual; aumentar la edad para efectos de determinar la presunción de seducción en delito de rapto de una mujer; y eliminar el matrimonio como excluyente de responsabilidad en delito de rapto de una mujer menor de 18 años”.

En la Ciudad de México es posible identificar diversas acciones, tanto a nivel de normativa, como de elaboración de programas, campañas o definición de protocolos y/o lineamientos de actuación, los que han sido ejecutados por la Procuraduría, la Secretaría de Educación y el Gobierno de la Ciudad. A continuación se describirán las principales de ellas.

Para atender el tema de prevención de la violencia en los centros educativos, el Gobierno de la Ciudad de México publicó el 14 de julio de 2016, en la Gaceta Oficial Local, el “Programa Integral para la Prevención, Detección y Atención de la Violencia, Acoso, Maltrato y Discriminación en las Comunidades Escolares” y el “Protocolo Único de Identificación, Canalización y Atención de la Violencia Escolar”, previsto en el artículo 40 de la Ley para la Promoción de Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar de la Ciudad de México. Este Protocolo dispone las reglas de actuación frente a las situaciones de violencia escolar, basadas en identificación, canalización, atención y seguimiento interinstitucional, en el cual participan 13 instituciones públicas con atribuciones especializadas. En él se contempla el procedimiento que se deberá seguir para atender los casos de violencia detectados en los centros escolares, donde una de las posibilidades es la violencia sexual.

Asimismo, la Procuraduría General de Justicia capitalina, a través de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Sexuales, ha implementado el mecanismo de Coordinación Interinstitucional que establece coordinación permanente y de proximidad con centros educativos, implementando acciones para la creación de material de difusión e informativo para la prevención y atención al delito sexual, además de proporcionar asesoría para la atención y canalización de casos de delitos sexuales.

También se señala que la Secretaría de Educación cuenta con un “Módulo de Atención a la Violencia Escolar”, que funciona a través del Sistema de Información Localizada, y tiene como

finalidad dar atención a los casos de violencia escolar que se susciten dentro de los planteles educativos.

La Fiscalía Central de Investigación Para la Atención de Delitos Sexuales ha implementado el programa “Prevención y Atención al Delito Sexual en las juventudes de la CDMX” que realiza pláticas informativas y de orientación sobre esos temas, para fortalecer la toma de decisiones libres de violencia. La metodología del Programa se basa en la realización de pláticas teóricas y dinámicas dirigidas a la ciudadanía y enfocadas en los escenarios estudiantiles que se encuentren interesados en conocer los servicios de la Fiscalía, las herramientas para la prevención del delito sexual, las áreas de especialidad para recibir atención en caso de ser víctima de violencia sexual, rasgos y características de la persona víctima de violencia sexual y familiarizarse con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio para iniciar una denuncia por delito sexual. Estas pláticas se realizan todo el año de forma permanente. Asimismo, ejecuta la “Campaña Herramientas básicas para la detección, prevención y atención al delito sexual infantil” que contempla la realización de pláticas informativas y de orientación para que se proporcionen herramientas para la actuación inmediata del abuso sexual infantil, la prevención y la canalización a espacios especializados para su atención. Las pláticas se efectúan de forma permanente a lo largo del año, y van dirigidas al personal docente, madres y padres de familia.

En la Ciudad de México también se lanzó la Campaña “Estas viendo y no ves” cuyo objetivo es visibilizar las conductas que constituyen actos de violencia en el entorno escolar y que no son identificadas debido a la naturalización de la violencia. Es pertinente decir que dicha campaña fue consultada y aprobada por la Comisión de Derechos Humanos Local, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la CDMX (COPRED), así como todas las instancias que conforman la red. Además, esta campaña tuvo una amplia cobertura difundándose en los sistemas de Transporte Colectivo, Metrobús y en Escuelas de Educación Básica y Media Superior.

Todos estas acciones son sólo algunos de los ejemplos que demuestra cómo se ha venido atendiendo el problema de la violencia sexual de niñas, niños y adolescentes, no sólo en los centros educativos sino, en términos generales, en sus diversos entornos de socialización y desarrollo, además de mostrar el panorama más amplio, respecto de iniciativas de ley, políticas públicas y procedimientos, desarrollados tanto en la federación como en las entidades federativas.

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

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

De las ocho recomendaciones referidas en este Informe Especial, la primera alude a la consolidación de los esquemas de cooperación regional firmados por México con Estados Unidos, El Salvador, Guatemala y Honduras, que permita enfrentar conjuntamente el problema, sin

afectar a los derechos humanos. Respecto de esa recomendación, es preciso decir que el Estado mexicano ha venido trabajando la problemática de la violencia que generan las pandillas transnacionales denominadas “Maras” en conjunto con los países de Centroamérica desde, al menos, la “Cumbre de Países Centroamericanos y México” celebrada en noviembre de 2004, así como en la I y II “Cumbre Antimaras” celebradas en abril y junio de 2005. Sin embargo, dichos encuentros lograron resultados poco satisfactorios y ciertamente parciales, dado que fueron las primeras aproximaciones para atender ese tema.

Es importante resaltar que la Secretaría de Relaciones Exteriores fue la autoridad que respondió de manera detallada a esta recomendación, pues la misma informó que desde el año 2013 hasta la actualidad, el Estado mexicano ha firmado una serie de Memorándums con diferentes países centroamericanos (Guatemala, El Salvador y Honduras) en donde se ha creado el Grupo de Alto Nivel de Seguridad (GANSEG). Esto ha llevado a las autoridades mexicanas ha reunirse en varias ocasiones con las respectivas de estos países, para establecer una serie de acciones transversales en materia de pandillas. En este sentido, el gobierno mexicano se ha reunido en cuatro ocasiones con el gobierno de El Salvador en el marco del Grupo de Alto Nivel de Seguridad. La última reunión se llevó a cabo en San Salvador el día 2 de febrero de 2018. A lo largo de este encuentro se concertaron cuatro acuerdos transversales: 1. Compartir lista de objetivos de pandilleros; 2. Recibir la capacitación denominada “Pandillas Regionales” a cargo de las autoridades salvadoreñas en abril del mismo año; 3. Compartir el Sistema Integrado de los Centros Antipandillas Transnacionales, y 4. Operar el Protocolo para el Intercambio de Información de Armas de Fuego.

El Estado mexicano también firmó el Memorándum de Entendimiento con el gobierno de Honduras el 11 de mayo de 2015, por el que se estableció el Grupo de Alto Nivel de Seguridad. Hasta el momento, se han llevado a cabo cuatro reuniones técnicas. La última tuvo lugar los días 20 y 21 de julio del año 2017 en la Ciudad de México. De igual manera, el 7 de febrero de 2018 se firmó el Memorándum de Entendimiento sobre el Intercambio de Experiencias, Capacitación y Cooperación en Materia de Seguridad y Defensa entre la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional de Honduras.

Por otro lado, el gobierno mexicano también ha establecido alianzas con Guatemala para abordar la problemática de las pandillas transnacionales. Para ello, la Secretaría de Gobernación de México (SEGOB) y el gobierno de Guatemala firmaron, el 26 de agosto de 2013, el Memorándum de Establecimiento, para así fortalecer el alcance del Grupo de Alto Nivel de Seguridad. Bajo este instrumento, se acordó la creación de un Subgrupo de Trabajo sobre la prevención del delito, que se evocaría a acciones de capacitación e intercambio de experiencias en materia de prevención social de la violencia, la delincuencia y el delito, quedando como entidades de enlace la Subsecretaría de Prevención del delito de la SEGOB y el Viceministerio de Prevención de la violencia y el delito de Guatemala.

Respecto de la segunda recomendación, en el caso de la Secretaría de Gobernación (una de las autoridades principales a las que han sido dirigidas las recomendaciones), durante 2014, la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia⁵⁹ (la cual preside) determinó como estratégicos 50 programas presupuestarios que tienen incidencia directa en las acciones de prevención social de esos fenómenos, los cuales fueron incluidos en la formulación y operación del “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia” (PNPSVD) 2014-2018.

Dicho se enfoca en la atención de cuatro rubros: 1) Atención de factores de riesgo social como son deserción y acoso escolar, violencia familiar, atención a grupos prioritarios, 2) Fomento de la integración comunitaria, 3) Fomento de la participación ciudadana en la solución de problemas de seguridad y 4) Consolidación de lazos de confianza entre la sociedad y las autoridades encargadas de la seguridad. A partir de esos criterios de atención, durante 2015, el Gobierno Federal, en conjunto con las entidades federativas y los municipios, intervino 238 polígonos o conjuntos de colonias denominadas como estratégicas, ubicadas en 107 municipios distribuidos a nivel nacional. El objetivo específico número 2 de ese Programa establece la importancia de reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria en la medida en que algunos grupos poblacionales (como niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres) registran mayores grados de vulnerabilidad dado que su condición influye en la manera en que son afectados por la violencia y la delincuencia. A partir de ese objetivo, la Estrategia 2.1 “*Implementar medidas que disminuyan los factores de riesgo de que niñas y niños vivan situaciones de violencia y delincuencia*” considera algunas líneas de acción específicas que podrían estar directamente vinculadas con la problemática de estudio de este Instrumento: 1. La promoción de acciones para la convivencia democrática y el respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el seno familiar; 2. La promoción de acciones para fortalecer las herramientas de los padres que apoyen el desarrollo de niñas, niños y adolescentes; 3. El impulso de acciones que favorezcan el buen desempeño y permanencia escolar para evitar la deserción de niñas y niños; 4. Realizar acciones de atención y prevención de la violencia y la discriminación en los centros escolares; 5. Fomentar actividades culturales y deportivas para que niñas y niños desarrollen estilos de vida saludables y libres de violencia; 6. Impulso a la realización de acciones permanentes para la prevención del maltrato y el abuso infantil, así como para promover su denuncia y la atención psicosocial a niñas, niños y adolescentes en situación de víctimas de esos delitos, y 7. El desarrollo de acciones para la prevención y castigo de los delitos de trata, explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes.

Más allá de esas políticas públicas relativamente integrales relacionadas con la seguridad pública y con el combate a la delincuencia, no deja de llamar la atención que un organismo como la Comisión Nacional de Seguridad señale, como lo hizo saber, que sus atribuciones no están

⁵⁹ Participan en la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, las Secretarías de Gobernación (SEGOB), que la preside, la de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Desarrollo Social (SEDESOL), Economía (SE), Comunicaciones y Transportes (SCT), Educación Pública (SEP), Salud (SSA), Trabajo y Previsión Social (STPS) y Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano (SEDATU).

vinculadas con la atención de las causas o los efectos de ese tipo de problemáticas. De igual manera, esa autoridad refirió que no cuenta con registros relacionados con la solicitud de información en comento, debido a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ningún momento notificó a dicha autoridad respecto de la emisión del Informe Especial.⁶⁰

Pese a lo anterior, en lo que respecta a la segunda recomendación, la Secretaría de Relaciones Exteriores confirmó que, en el marco del Diálogo América del Norte-SICA (Sistema de Integración Centroamericana) sobre Seguridad DANSS, el portafolio mexicano de cooperación en este ámbito está orientado por tres principios: 1. Enfoque regional (se dirige a los ocho países miembros del Sistema, sin incluir proyectos bilaterales); 2. Se ejerce a partir de las solicitudes y prioridades en materia de seguridad identificadas por los propios países del SICA, y 3. Procura la multiplicación efectiva de buenas prácticas y el intercambio de experiencias. De esta manera, este Diálogo promueve la instrumentación de esquemas triangulares de cooperación que requieren la intervención de otros donantes. De igual forma, México es coordinador, junto con Colombia y Estados Unidos de América, del componente de “Combate al Delito” de la “Estrategia de Seguridad de Centroamérica” ESCA.

La tercera recomendación contenida en el Instrumento de Posicionamiento señala la necesidad de diseñar programas estratégicos que permitan unificar criterios mediante la cooperación y la ayuda coordinada de esos países (Guatemala, Honduras, El Salvador, Estados Unidos de América, México). En ese sentido, el “Plan Puebla Panamá” del año 2001, si bien nació como una iniciativa orientada a la modernización e integración económica regional de los países de América Central y México, forma parte de una política regional que, a su vez, ha formulado y creado una serie de grupos técnicos de trabajo, de carácter interinstitucional, directamente relacionados con la recomendación mencionada. Uno de esos grupos realiza los estudios para el fortalecimiento de la cooperación y la formulación de acciones conjuntas en el combate al tráfico de drogas, de personas, flora y fauna en peligro de extinción, así como la comercialización ilegal de minerales y armamento.⁶¹

Sobre la cuarta recomendación del IP, entre las acciones más relevantes se encuentra la reforma constitucional de 2008, por la cual se creó el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio (garantista de los derechos humanos) y se promulgó la Ley Nacional del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes.⁶² Evidentemente, ambas adecuaciones normativas han implicado una reingeniería de los procesos para la administración y procuración de justicia, la realización

⁶⁰ Las autoridades de la Secretaría de Gobernación refieren, además, a que el Secretario de Gobernación en el momento de la publicación del documento era otra persona y que los puntos recomendatorios allí emitidos no son vinculantes, tal como lo expresa el artículo 6o., fracción III de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

⁶¹ El Grupo Técnico Interinstitucional está conformado por las siguientes instancias: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (SIECA).

⁶² La Ley Nacional del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016.

de serios esfuerzos por profesionalizar y capacitar a todas las personas funcionarias públicas involucradas en la administración y procuración de justicia y el combate a la corrupción y malas prácticas por parte de elementos de las policías del país, jueces y personas agentes del ministerio público. Aunado a ello, se encuentran actualmente los nuevos mecanismos de justicia alternativa que desahogan las instancias judiciales para garantizar una actuación pronta y expedita.

Cabe resaltar que la Policía Federal es la autoridad responsable a la que va dirigida directamente esa recomendación. Dicha autoridad refirió que, con base en la Ley de la Policía Federal, artículo 2 (fracciones de la I a la IV) y artículo 8 (fracciones de la I a la XLVII), sus objetivos, atribuciones y obligaciones son: salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos; y prevenir las comisión de los mismos.

Sobre la misma temática, la Secretaría de Relaciones Exteriores mencionó que el gobierno mexicano ha participado en algunos encuentros internacionales en donde se ha abordado el tema de la seguridad y de la prevención del delito. El último en el que participó fue en la “Conferencia sobre la Prosperidad y Seguridad en Centroamérica” llevada a cabo en Miami en junio de 2017. En el marco del encuentro se agruparon los países del Triángulo Norte Centroamericano, México y Estados Unidos; el objetivo central fue dialogar sobre oportunidades de desarrollo económico y mejoras de la seguridad regional. Sin embargo, también se abordó el tema del combate a la delincuencia organizada transnacional, la promoción de la cooperación regional en materia de seguridad, el reforzamiento de la seguridad ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para combatir la corrupción y la impunidad.

En cuanto a la quinta recomendación, sobre el diseño de programas y planes de trabajo tanto a nivel nacional como regional, con un enfoque de prevención del delito y de la promoción de una cultura hacia la legalidad, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) 2014-2018 promueve la realización de campañas de difusión y sensibilización para la adopción de una cultura de la legalidad.

Sobre la misma temática, el Sistema Nacional DIF lanzó en 2014 la “Campaña Nacional por una Cultura de Denuncia del Maltrato Infantil en Favor de Legalidad 2014” con el objetivo de contribuir a la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes y de manera particular, al derecho a una vida libre de violencias, fomentando su desarrollo integral. La campaña fue realizada a través de los Sistemas DIF de las entidades federativas, y coordinada a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena,⁶³ en conjunto con

⁶³ Cabe señalar que el momento en que se lanzó la campaña es anterior a la reforma de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por la cual se transformó la figura de la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena por el de la Procuraduría de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes en el caso de entidades federativas, mientras que a nivel federal se denominó Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA).

otras Instituciones de la Administración Pública Federal, e inició con los 212 municipios del estado de Veracruz.

En su sexta recomendación, el Informe Especial menciona la necesidad de crear una base de datos compartida en materia de identificación de la incidencia delictiva de las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”. Al respecto, las Unidades Administrativas de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la Unidad de Información para la Seguridad Pública y la Dirección General de Infraestructura Tecnológica para la Seguridad Pública, declararon como inexistente la información solicitada. Sin embargo, desde 2008 existe la Dirección General de Plataforma México, institución encargada del desarrollo e instrumentación de protocolos, metodologías, sistemas y herramientas tecnológicas para el suministro e intercambio de información en materia de seguridad pública.

En la séptima recomendación, se estima conveniente proyectar y actualizar un mapa virtual de incidencias en el que se ubiquen las áreas específicas de la actividad delictiva realizada por integrantes de las Maras. Al respecto, tanto la Secretaría de Gobernación (SEGOB) como la Comisión Nacional de Seguridad Pública señalaron desconocer la existencia de ese material cartográfico.

La octava y última recomendación del Instrumento de Posicionamiento refiere a la necesidad de brindar capacitación especializada a las personas servidoras públicas de los tres órdenes de gobierno encargados del combate contra las pandillas delictivas transnacionales. Como parte de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y de la Ley Nacional del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC),⁶⁴ a través de su Dirección General de Planeación, Capacitación y Difusión, se ha encargado de la profesionalización, actualización y formación de personas servidoras públicas encargadas de la administración y procuración de justicia.

Asimismo, el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) cuenta, entre sus líneas de acción, la realización de actividades de investigación, educación continua y a distancia, así como un programa permanente de capacitación dirigido a las personas funcionarias públicas operadoras de justicia penal y de seguridad pública.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en conjunto con la organización de la sociedad civil “Redes de Investigación y Desarrollo”, llevaron a cabo, desde 2010 hasta 2015, programas dirigidos a jóvenes en riesgo que participan en pandillas con el propósito de convertir a sus organizaciones o grupos identitarios en actores de la paz y evitar su vinculación e incorporación al crimen organizado.

⁶⁴ La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía administrativa para operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo de Coordinación.

El objetivo central de esos programas se orientó a la promoción de un modelo de prevención social, buscando disminuir la violencia e inseguridad en espacios territoriales específicos. Para ello, se han implementado intervenciones de renovación urbana de espacios públicos, de carácter preventivo e integral que permiten, en el corto y mediano plazo, recuperar la seguridad, elevar el bienestar común, promover la cultura de la paz, impulsar la participación ciudadana y, en consecuencia, fortalecer la cohesión social y comunitaria.

De las acciones específicas que se realizaron con personas jóvenes, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública destacó que los programas se dirigieron a la capacitación y orientación de ese grupo poblacional para potenciar sus habilidades artísticas, deportivas y laborales. Para ello se impulsó el desarrollo de actividades remuneradas, que implicaron el aprendizaje de una serie de herramientas y competencias por parte de los mismos. Estas labores fueron reforzadas con dinámicas de trabajo en equipo que iban encaminadas a la resolución no violenta de conflictos para, así, brindar y promover herramientas de mediación a los jóvenes para el desarrollo de liderazgos, capaces de crear proyectos autogestionados. Para el logro de los objetivos planteados en los programas, la autoridad dispuso como parte del ejercicio fiscal, un conjunto de subsidios específicos: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (FORTASEG); y Subsidio para la Policía Acreditada (SPA). Los subsidios estuvieron orientados al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales en materia de seguridad pública, con la finalidad de promover políticas públicas para el desarrollo humano, que incentiven la cohesión social, la convivencia pacífica y generen condiciones de desarrollo para los habitantes de las zonas intervenidas.

Otra de las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo Federal para la atención del fenómeno delictivo asociado a las pandillas transnacionales denominadas “Maras”, fue la puesta en operación del “Plan Frontera Sur” en 2014, el cual tuvo por objetivo atender la crisis humanitaria producto del tránsito de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados para garantizar el respeto a sus derechos humanos. No obstante, su implementación implicó la movilización de elementos de las fuerzas de seguridad pública nacionales en las entidades federativas del sur y sureste mexicano, para reafirmar la presencia del Estado en la zona y garantizar el libre tránsito de los trenes de ferrocarril para la transportación de mercancías, e inhibir la presencia de pandillas y personas migrantes a bordo de los mismos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores también notificó que México, en el marco del Diálogo América del Norte-Sistema de Integración Centroamericano (SICA) sobre Seguridad (DANSS), ha apoyado la realización de cursos sobre precursores químicos y prevención del crimen y la violencia. Por ejemplo, Canadá y el Estado mexicano han ofrecido cursos de formación policial para funcionarios de los países del SICA. Entre los más destacados se encuentran el “Curso-Taller Avanzado Análisis e inteligencia Policial”, impartido en 2014, y el “Curso-Taller Avanzado Experiencias en Materia de Contrainteligencia Policial”, ofrecido en febrero de 2015, en la Academia de Policía de San Luís Potosí.

La Policía Federal, por su parte, también ha impartido en los dos últimos años, cursos de capacitación sobre pandillas delictivas, dirigidos a las personas servidoras públicas. Entre ellos, sobresalen el “Curso de Investigación y Operaciones contra Pandillas”, impartido en la Academia Superior de Seguridad Pública, en San Luís Potosí, del 16 al 20 de enero de 2017; y el “Foro Internacional sobre Maras y Pandillas”, realizado los días 23 y 24 de enero de 2017 en la misma academia.

A través de una mirada de conjunto, y a partir de la información disponible, se podría afirmar que fueron cumplidas o atendidas seis de las ocho recomendaciones emitidas en el Instrumento de Posicionamiento, relativas a atender la violencia generada por las pandillas delictivas transnacionales denominadas “Maras”. Paradójicamente, la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de Seguridad han respondido que no se encuentra en sus atribuciones la atención de las causas que fomentan la violencia y la delincuencia. Sin embargo, de cierta manera coadyuvan en el tema al participar en las acciones que se realizan desde el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) 2014-2018.

En conclusión, podría afirmarse que la problemática sobre las pandillas delictivas conocidas como “Maras” es un fenómeno social complejo que se encuentra articulado a diferentes escalas institucionales de corte transnacional, nacional y local. Esto conduce a inscribirlo en contextos y escenarios más amplios que responden a problemáticas sociales estructurales, como la violencia, la delincuencia o la migración que, en la actualidad, son rasgos característicos de la región.

De esta manera, las diferentes acciones institucionales que se han ejercido sobre el caso particular de las “Maras” se han caracterizado por ser indirectas, pues el contexto histórico-social por el que atraviesa el Estado mexicano en la actualidad, ha conducido a las diferentes autoridades estatales a encaminar sus iniciativas hacia el diseño y ejecución de políticas públicas que atienden cuestiones sobre la seguridad pública y el combate a la delincuencia, o a la creación y transformación de ciertos marcos normativos que se evocan a la garantía de los derechos humanos. Ello, a su vez, ha implicado impulsar la reingeniería de ciertos procesos administrativos, como la capacitación de las personas servidoras públicas. De esta manera, se cristaliza que el cumplimiento por parte de las diferentes autoridades estatales de seis de las ocho recomendaciones propuestas por este Informe Especial se enmarcan en acciones institucionales que abordan problemáticas sociales más amplias que se han convertido en prioridad para la agenda pública. Por su parte, las dos recomendaciones que no se han atendido son aquellas que abordan el fenómeno de las “Maras” de manera directa y esto conlleva a pensar que las diferentes acciones institucionales no se han dirigido a lo largo de los últimos años a hacer frente a esta problemática específica.

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

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

En términos generales, las respuestas de las autoridades en torno a las recomendaciones de este Instrumento han sido favorables, especialmente, respecto de la creación de políticas públicas relativas a la diversidad y no discriminación entre las y los jóvenes.

Es importante mencionar que la población de estudio particular que orienta ese Instrumento (grupo juvenil conocido como “Emo”), no es objetivo tributario de políticas y programas específicos, sino que se encuadra dentro de políticas más amplias en términos de la población juvenil.

A nivel de la Administración Pública Federal, en lo que respecta a la recomendación referida a la creación e implementación de políticas públicas integrales hacia la juventud, actualmente existen más de 160 políticas y programas sociales dirigidos al desarrollo social de las y los jóvenes para elevar su calidad de vida. Dentro de la diversidad de órganos institucionales y programas existentes, se puede reconocer una lista de los más vinculados con las temáticas de este Instrumento de Posicionamiento: “Campaña de Información Nueva Vida”; “Centros Nueva Vida (adiciones)”; “Programa de Prevención y Atención contra las Adicciones”; “Centros de Integración Juvenil”; “Campaña Conciencia 0 a 100, Cero riesgo 100 %” (mortalidad juvenil); “Seguro Popular”; “Caravana de la Salud”; “Programa Prospera”; “Servicios de Información Sexual para jóvenes”; “Programa de salud sexual y reproductiva para adolescentes”; “Atención curativa eficiente”; “Niñas, niños y adolescentes en situación de violencia”; “Programa de atención a la salud de la adolescencia”; “Programa Escuela y Salud”, “Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia”; “Programa Escuelas de Calidad”; “Programa de Becas Prepárate”; “Becas Impúlsate”; “Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa”; “Dialoguemos jóvenes y SEGOB (participación ciudadana)”; “Programa Construye-T (Participación Ciudadana)”; “Proyecto Conectando Ciudadanía”; “Consulta Infantil y Juvenil”(Participación Político-Electoral) “Centros Poder Joven”, y “Estímulo a la Juventud”.

También a nivel federal destaca el Programa Nacional de Juventud (2014-2018) del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), (el cual responde a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018), que busca generar las directrices para que, de manera coordinada, las diversas dependencias y entidades gubernamentales desarrollen acciones e iniciativas para mejorar la calidad de vida, el bienestar y el acceso a los derechos de las personas jóvenes. En ese sentido, el Programa Nacional de Juventud se propone tres grandes objetivos: a. Incrementar las oportunidades de las y los jóvenes para acceder a los sistemas escolares, productivos y de obtención de vivienda; b Promover condiciones para que las y los jóvenes tengan un entorno digno a través de esquemas de salud, convivencia y seguridad y; c. Fortalecer la participación juvenil en los espacios de decisión públicos, sociales y comunitarios.⁶⁵ Por su parte, de acuerdo

⁶⁵ “Programa Nacional de la Juventud 2014-2018”. Instituto Nacional de la Juventud. <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/PROJUVENTUD2014new.pdf>

al IMJUVE, los lineamientos del Plan fueron diseñados con base en las inquietudes de más de 50 mil jóvenes dentro del territorio nacional, recopiladas mediante la llamada “Consulta Nacional Juvenil”, procedimiento que atendería a uno de los temas planteados en las recomendaciones, relativos a la participación de ese grupo poblacional.

Otra de las autoridades federales implicadas en las recomendaciones propuestas por este Instrumento de Posicionamiento es la Procuraduría General de la República que, a través de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (SDHPDSC), refirió que, de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Procuración de Justicia, en su apartado “México en Paz”, dicha unidad ha implementado acciones y políticas públicas encaminadas a fomentar en la población adolescente y juvenil, la adopción de una cultura de la legalidad, de la no violencia y la prevención de los delitos federales; a través de acciones informativas y de capacitación que se brindan a través de conferencias, talleres, pláticas, cursos y foros temáticos. Esta autoridad también realiza actividades específicas en los centros educativos, como el programa “En la escuela lo justo es prevenir” y “te doy tinta”. Por otro lado, en los talleres REPENSAR se trabajó con adolescentes y jóvenes para mejorar su nivel de vida, desde un enfoque de la prevención. Cada una de esas campañas, agrega la autoridad, va dirigida a jóvenes y adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley y se generan en un marco de igualdad, respeto y tolerancia, enfocadas a todo grupo juvenil (entre ellos a los que se conocen como “Emo”), promoviendo así la igualdad y la no discriminación.

Dicha autoridad también refirió que, en el periodo comprendido de febrero de 2009 a agosto de 2017, a través de la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos de la SDHPDSC, realizó una serie de actividades académicas acreditadas por las y los servidores públicos de esa entidad, relacionadas con el tema del trato hacia los y las jóvenes para evitar conductas discriminatorias. De igual manera, la PGR manifestó que, en el periodo comprendido entre el 1 de enero al 30 noviembre de 2017, impartió cuatro cursos sobre “Derechos Humanos de las Niñas, Niños y Adolescentes”, en donde asistieron agentes del Ministerio Público de la Federación, policías federales ministeriales y peritos, personal administrativo de esta institución y otros sujetos obligados.

En relación a la recomendación vinculada con la creación de campañas que promuevan la diversidad, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) realizó, durante 2017, campañas de información que se difundieron de forma periódica en diferentes espacios, como en las redes sociales y en el Transporte Colectivo Metro,⁶⁶ las cuales fueron dirigidas a toda la sociedad que habita y transita en la capital del país, para promover el derecho a la igualdad y a la no discriminación. Uno de los elementos más interesantes de esas campañas fue que, en la mayoría de los casos, el Consejo tomó en cuenta la participación de las y los jóvenes para su realización y diseño. Dentro de esas iniciativas se pueden destacar las campañas: “Mecanismos de Denuncia”; “Concurso de Tesis sobre el Fenómeno Discriminatorio”;

⁶⁶ Esto se logró con el apoyo de la Secretaría de Gobernación de la Ciudad de México.

La campaña “CDMX sin discriminación” se difundió durante los meses de abril y junio de 2017 y su objetivo fue mostrar la diversidad de personas que habitan y transitan por la CDMX, alentando y fomentando el respeto del derecho al trato igualitario y a la no discriminación. La campaña “¿Ya me viste?” se difundió durante el mes de julio de 2017, y es una iniciativa que parte de la premisa de mirar al otro, con el fin de romper con los estereotipos, los estigmas y prejuicios que laceran la dignidad de las personas con tatuajes, perforaciones o con modificaciones en su cuerpo. La campaña “Vive Trans” se difundió durante el mes de octubre de 2017 y su objetivo fue promover el respeto hacia la diversidad de género a partir del reconocimiento de las poblaciones Trans (transgénero y transexual) y concientizar sobre la no discriminación y el respeto a cada una de las diferencias para proteger la dignidad de las personas; “Hay más en mí”; “Despido por Embarazo, Discriminación”.

De igual manera, la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) y Subsecretaría de Educación Superior, elaboran materiales educativos impresos y audiovisuales del “Programa Nacional de Convivencia Escolar”, ampliando la cobertura a todos los niveles de la educación básica, preescolar, primaria y secundaria. Se reporta para 2017, 17,922 figuras educativas de nivel básico capacitadas a través de cursos y diplomados en temáticas de igualdad de género, derechos humanos, educación sexual integral, convivencia escolar pacífica y educación inclusiva. También se han diseñado otro tipo de materiales informativos acerca de programas específicos que tienen por finalidad el fortalecimiento de políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad. Los temas que se abordan en esas campañas son: prevención de la violencia y las adicciones, derechos humanos, igualdad de género, educación sexual y de la salud y educación inclusiva.

La Dirección Ejecutiva de Administración de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México informó haber efectuado una gran cantidad de acciones relacionadas con la problemática del IP, desde el combate contra la discriminación en el servicio público hasta la ejecución de programas de capacitación dirigidos a las personas servidoras públicas en materia de equidad de género. También indicó que el Gobierno de la Ciudad ha implementado, durante los últimos años, varias políticas públicas cuyo propósito es atender a las personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo a las y los jóvenes.

Además de lo anterior, el Gobierno de la Ciudad de México, a través del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación (COPRED), ha elaborado circulares internas difundiendo el “Programa para prevenir y eliminar la Discriminación en la CDMX 2016-2018” (PAPED) y los “Lineamientos para prevenir actos de discriminación en el servicio público de la administración pública de la Ciudad de México”, coordinadas por la COPRED y la Contraloría General de la Ciudad de México.⁶⁷ En ese

⁶⁷ Los aspectos que regulan dichos lineamientos se encuentran divididos en seis ejes: 1. Mecanismos de comunicación y coordinación entre la CGCDMX y el COPRED, a efecto de recibir y, en su caso, turnar o poner en conocimiento de la otra autoridad, sobre reclamaciones, quejas y denuncias recibidas por presuntos actos discriminatorios en el servicio público contra personas ciudadanas o servidoras públicas; 2. Elaboración de políticas de actuación para mejorar la gestión pública frente a personas o grupos vulnerables y la ciudadanía en general, para prevenir conductas

sentido, ambas iniciativas se encuadran en el ámbito de la primera recomendación del IP sobre campañas formativas dirigidas a la sociedad y al interior de las instituciones administrativas.

Otras iniciativas orientadas a la formación de personal administrativo se pueden observar en los casos de la Dirección de Coordinación y Concentración para la Transparencia y Derechos Humanos, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, que realiza cursos de capacitación a servidoras y servidores públicos de dicha entidad, en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación. Además, el COPRED ha llevado a cabo cursos y capacitaciones específicas relacionadas con esos temas, tales como: “Jóvenes, Tolerancia y No Discriminación” y “Medidas para la igualdad en el marco de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación”, durante marzo y junio de 2017, las cuales estuvieron orientadas a personas servidoras públicas y a la población en general. Otra de las capacitaciones relevantes fue la que realizó esta entidad junto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en línea, denominada “Curso de Derechos Humanos y Género”, impartida del 16 de octubre al 9 de noviembre de 2017, en la cual se realizaron 471 actividades de capacitación.

Otra autoridad directamente relacionada con las recomendaciones emitidas que se analizan en el IP es el Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (INJUVE), el cual ha respondido a varias de las recomendaciones mediante diferentes políticas y acciones gubernamentales. Por ejemplo, entre 2016 y 2017, inauguró dos “Hospitales de las Emociones” ubicados en las demarcaciones de Venustiano Carranza y Milpa Alta, los cuales han tenido como objetivo ofrecer atención emocional a las personas jóvenes en problemáticas relacionadas con depresión, ansiedad, hábitos alimenticios, adicciones y salud física. Cabe señalar que ese Instituto se dio a la tarea de mejorar y ampliar la infraestructura urbana para la práctica profesional de *skateboarding*, y con ello garantizar el derecho a la recreación y el acceso al deporte. Como respuesta a dicho compromiso, en el 2015 se inauguró el primer *Skatepark* Templo Mayor, el cual fue pionero en México al cumplir con la normatividad y certificación internacional para la práctica profesional y amateur.⁶⁸

A su vez, el Instituto de la Juventud trabaja en el proyecto “Conecta CDMX” con el objetivo de proporcionar a los y las jóvenes de la Ciudad nuevos espacios para contribuir y facilitar su crecimiento y desarrollo en el ámbito social, personal, artístico, cultural y laboral, a través del acceso a servicios, talleres y herramientas que faciliten su desarrollo integral.

discriminatorias; 3. Capacitación y sensibilización periódica de personas servidoras públicas, en torno al tema del derecho a la igualdad y no discriminación; 4. Elaboración de un diagnóstico sobre discriminación institucional; 5. Canales de recepción de quejas, denuncias y reclamaciones de actos discriminatorios, y 6. La Evaluación Preventiva Integral, para ingresar a la Administración Pública, procurará detectar patrones de conducta o tendencia a la discriminación, lo cual en su caso, dará lugar a la recomendación de capacitación y sensibilización conducente.

⁶⁸ Este *Skatepark* recibe diariamente cerca de 800 jóvenes que impulsan el aprendizaje y la práctica del *Skate* con instructores capacitados en el deporte. Dado estos resultados positivos, se construyó posteriormente el segundo *skatepark*, certificado internacionalmente, que contempla en sus 600.3 metros cuadrados, áreas para la práctica segura del *skateboarding*, *roller*, rampas de diferentes niveles, *retail*, espacio para clases y áreas verdes, en beneficio de más de 890 mil personas.

En lo relacionado a la recomendación tres, la cual alude a incluir en los planes de estudio aspectos relativos a la discriminación, una de las acciones concretas, relacionada de manera indirecta con esa problemática, fue realizada por la Secretaría de Educación Pública en el año 2008,⁶⁹ a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) y en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el “Programa ConstruyeT”,⁷⁰ el cual va dirigido a estudiantes, docentes y directivos de los diferentes planteles, con la finalidad de contribuir a la educación integral de las y los jóvenes del nivel medio superior a través del desarrollo de habilidades socioemocionales. En este sentido, el objetivo de este programa es desarrollar habilidades socioemocionales en la comunidad escolar e implementar acciones participativas que contribuyan a la mejora del ambiente escolar en los planteles públicos de educación media superior.

Con respecto a la cuarta recomendación de este Informe Especial, la Secretaría de Gobernación mencionó que cuenta con un Programa Rector de Profesionalización, el cual es el instrumento a través del que se establecen los lineamientos, programas, actividades y contenidos mínimos para la profesionalización del personal adscrito a las Instituciones de Seguridad Pública y se considera como parte del curso de “Especialización para los Operadores del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes”, en el cual se imparten las siguientes asignaturas: 1) “Sistema de justicia penal, principios generales de la justicia especializada para adolescentes desde el enfoque de los derechos humanos”, 2) “Cultura de la legalidad y respeto a los derechos humanos por parte del servidor público”, 3) “Sistema de Justicia Penal, principios generales de la justicia especializada para adolescentes desde el enfoque de los Derechos Humanos” y 4) “Modelo Nacional de Atención para Adolescentes en conflicto con la ley penal”.

A su vez, el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), durante junio de 2017, impartió talleres específicos a los Equipos Técnicos de las 31 delegaciones estatales sobre el enfoque de derechos humanos, igualdad de género, no discriminación y respeto a la diversidad. A través del Programa Educativo a Distancia “Conéctate por la igualdad, diversidad e inclusión CONAFE-CONAPRED”, se han impartido cursos de formación en línea dirigidos a las y los servidores públicos de las 31 delegaciones estatales CONAFE, en materia del derecho a la igualdad y la no discriminación.

Respecto de las entidades federativas, también se observan diferentes expresiones e iniciativas relativas a promulgar y fortalecer políticas de inclusión social y no discriminación. En el caso del estado de Nayarit, actualmente se encuentra vigente una campaña de equidad de género dirigida a la población general, a través de comunicados masivos con el objetivo de informar a la sociedad sobre principios relacionados con la desigualdad de género, por medio de spots informativos en

⁶⁹ Aunque las alianzas institucionales y el programa se crearon en ese año, en 2014 se fortaleció con el fin de impulsar la educación integral de las y los estudiantes; contribuir a su desarrollo socioemocional; mejorar el ambiente escolar, y prevenir conductas de riesgo. Estos elementos contribuyen a promover que los estudiantes desarrollen su proyecto de vida, disminuya el abandono y la violencia escolar.

⁷⁰ Es relevante mencionar que el propósito por el cual se estableció este programa fue para abordar la problemática del abandono escolar y las situaciones de riesgo a los que están expuestos los estudiantes de nivel medio superior.

radio, en la televisión local, en periódicos de circulación local y en diferentes medios electrónicos. En lo concerniente a la situación del grupo juvenil conocido como “Emo”, la autoridad reportó que no se han encontrado casos o denuncias de movimiento “Anti Emo”, ni personas violentadas por ser parte del mismo.

En el estado de Chihuahua, el Instituto Chihuahuense de la Juventud también cuenta con campañas de información sobre el respeto a la diversidad, operando con un área denominada “Salud e inclusión”, cuya finalidad es la inclusión social de los jóvenes. De igual manera, se llevan a cabo pláticas relacionadas con el tema así como talleres con la finalidad de fomentar el respeto a todas las personas.

En lo que respecta a la segunda recomendación del Instrumento de Posicionamiento, que se refiere al diseño y aplicación de políticas públicas integrales hacia la juventud, la citada institución chihuahuense cuenta con un catálogo de servicios relacionado con pláticas, talleres, concursos, espacios de expresión y rescate de espacios públicos, así como de eventos especiales con temática de interés para la población juvenil, encaminados a implementar políticas públicas con el objetivo de mejorar su vida, particularmente en torno a la educación y salud. El Instituto Chihuahuense de la Juventud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en México se han coordinado para crear un espacio de participación dedicado a la juventud denominado “Fuerte y Claro Chihuahua: Agenda Estatal de Juventudes 2017”, donde se presentan 21 estrategias y 63 líneas de acción basadas en las problemáticas y necesidades reales que las y los jóvenes atraviesan en cada uno de los siete ejes temáticos establecidos: Educación y Empleo; Salud y Bienestar; Inclusión Social; Seguridad, Justicia y Derechos Humanos; Cultura y Recreación, Desarrollo Sostenible; y Participación.

Para ello se escuchó la voz de los jóvenes y, como resultado, se elaboró el documento “Agenda Estatal de Juventudes 2017-2027”. Las propuestas finales se crearon con base en tres foros de consulta, tres virtuales y una reunión plenaria en donde se empleó la metodología propuesta por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). En el primer foro se detectaron las problemáticas, para luego trabajar las causas y luego posibles soluciones; durante el segundo y el tercero se generaron las recomendaciones de políticas públicas que habrían de ser validadas en la reunión plenaria.

En el caso del estado de Guanajuato, la Procuraduría Estatal de Derechos Humanos llevó a cabo, durante 2017, diversas actividades para favorecer la diversidad, como la realización de una gran variedad de eventos para conmemorar fechas representativas relacionadas con los derechos humanos: “Día Internacional de la Mujer”, “Día Internacional en contra de la homofobia y transfobia”, “Encuentro Nacional de Diversidad LGBTTTI”, “Día Internacional contra la Violencia hacia las mujeres”, “Día Internacional de las Personas con Discapacidad”, por mencionar algunos. La autoridad mencionó que cada una de estas actividades se caracterizó por tener un enfoque académico y de aprendizaje que se refleja en la invitación a expertos en la materia. De igual forma, se mencionó que a dichos eventos asistió público en general, principalmente estudiantes universitarios y representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Esta Procuraduría, durante los últimos años, ha elaborado diferentes materiales informativos impresos para difundir sobre los derechos de las niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas mayores, personas con VIH/SIDA y pueblos indígenas. Es importante resaltar que la autoridad aclaró que las actividades realizadas por la misma no se enfocan en un grupo específico (como el referido en este IP) sino que se encamina a cuestiones más amplias y a favor de la diversidad.

En el estado de Hidalgo, la Comisión de Derechos Humanos de esta entidad federativa, mencionó que, en lo relacionado al diseño e implementación de políticas públicas hacia jóvenes, contempla varias actividades de promoción y difusión de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como cursos, talleres y pláticas dirigidas a servidores públicos relativos al tema de discriminación.

Por su parte, la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro ha implementado programas específicos para niñas, niños y adolescentes, entre los cuales destacan “Soy Defensor/ Defensora de Derechos Humanos” y “Una vida libre de violencia”. El primero surge de la necesidad de difundir y promover los derechos humanos en las zonas de mayor lejanía y marginación de la entidad, con la finalidad de crear vínculos en las comunidades y fomentar el respeto a la dignidad de las personas. El programa se implementa en los niveles preescolares, primarios y secundarios. El segundo, en cambio, tiene como objetivo brindar atención a las localidades de mayor índice de violencia en el municipio de Querétaro y está focalizado en la prevención del delito, la no discriminación, la promoción de derechos sexuales y reproductivos, el combate a las adicciones y los derechos humanos. Es importante mencionar que la autoridad manifestó que, durante 2017, capacitó a policías de nueve municipios en materia de no discriminación y derechos sexuales y reproductivos.

En el estado de Zacatecas se ha lanzado, recientemente, el programa “Hagamos cambio”, el cual va dirigido a población joven entre los 12 años y los 29 años, ya que se considera que es el grupo que más ha resentido la problemática de la inseguridad. Por ello, el programa es una estrategia de prevención social del delito que tiene por finalidad disminuir los factores de riesgo asociados a la deserción escolar, los embarazos adolescentes, la precarización del empleo, la exclusión del entorno urbano, la pobreza cultural y las adicciones. Entre sus objetivos centrales se encuentra la importancia de promover actividades que eliminen la marginación y la exclusión, de manera que se modifiquen las condiciones de vida de la comunidad juvenil. La autoridad afirmó que esta estrategia trabaja bajo cuatro ámbitos importantes: 1. El ámbito social, el cual busca promover actividades que eliminen la marginación y la exclusión. 2. El ámbito comunitario que atiende los factores que provocan la violencia y la delincuencia, para así promover la participación ciudadana y la vinculación comunitaria. 3. El ámbito situacional en donde se pretende modificar el entorno físico para propiciar la convivencia y cohesión social. 4. El ámbito psicosocial que tienen por objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia con referencia a personas, familia, escuela y comunidad.

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

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

Este Informe Especial contiene 24 recomendaciones. Si bien éstas van dirigidas a cada autoridad (ocho a la Secretaría de Economía, 12 a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y cuatro al Gobierno del Estado de Coahuila) algunas competen a más de una de ellas. Por tanto, y para contar con un medio para comprender de mejor manera los avances y cumplimientos de las recomendaciones, se propone agruparlas en cuatro grandes ámbitos,⁷¹ los cuales las aglutinan por el tema central o aspecto general a la que se refieren. Estos ejes permitirán realizar un abordaje analítico más claro para facilitar la comprensión de las medidas realizadas por las autoridades:

- a. Un primer eje concentra las recomendaciones orientadas a incrementar los recursos (materiales y humanos; cuantitativos y cualitativos) y las acciones que, de manera directa o indirecta, contribuyan a la fiscalización y ejecución de medidas para un funcionamiento adecuado y acorde a la legalidad, para la extracción del carbón en la zona.
- b. Un segundo eje de recomendaciones se centra en las acciones y recursos destinados a salvaguardar los derechos humanos y las condiciones sociolaborales de las y los trabajadores de las minas de carbón, así como en la restitución de derechos en situaciones violatorias de éstos.
- c. El tercer eje integra las recomendaciones que proponen medidas que contribuyan a generar y robustecer información sobre la situación de la minería del carbón en la zona, con el objetivo de mejorar y adecuar acciones y recursos en las dos líneas anteriormente planteadas.
- d. El cuarto eje incluye las recomendaciones que buscan la revisión, modificación o creación de normativa sobre el tema.

Por otro lado, se considera que las últimas dos recomendaciones del Informe, dirigidas al Gobierno del Estado de Coahuila, merecen un tratamiento aparte de la clasificación antes descrita, debido a la generalidad de sus planteamientos.

Cabe mencionar que se trata de un ejercicio sólo de orden analítico y que, en ese sentido, las dimensiones antes descritas se encuentran, en la práctica, intrincadas entre sí.

a. El primer grupo es aquel que integra recomendaciones relativas al incremento y realización de inspecciones periódicas a las minas por parte de ambas Secretarías, a fin de garantizar las

⁷¹ Este procedimiento para el abordaje del cumplimiento (parcial) de las recomendaciones es pertinente dado que, además de permitir ordenar la información con base en la distinción de grandes líneas generales de aproximación, a su vez permite reagrupar recomendaciones que aparecen en algunos casos como muy similares en su formulación, sea que se dirijan a una misma institución o a dos instituciones distintas.

condiciones de seguridad, así como de contar con recursos materiales, económicos y humanos para llevarlas a cabo. De éstas, dos corresponden a la Secretaría de Economía, y una a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Sobre estas recomendaciones, la información que se ha podido recabar es la siguiente:

La Dirección General de Minas, dependiente de la Secretaría de Economía, asegura que cuenta con los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para llevar a cabo un programa anual de visitas de inspección minera y que, en concreto, esos recursos consisten en un personal de 25 inspectores para la realización de las visitas, vehículos, y un recurso financiero de ocho mil pesos mensuales para viáticos.

Si bien no se cuenta con información precisa y fiable que permita no sólo constatar sino dimensionar avances en materia de fiscalización, otras fuentes de información pueden ayudar a contrastar de manera parcial algún tipo de avances al respecto. Así, por ejemplo, según información proporcionada por la Dirección General de Minas, relativa a accidentabilidad y fatalidad ocurridos en las minas del carbón de la región (presencia que indirectamente podría indicar una mayor o menor fiscalización), en los últimos seis años la cantidad de accidentes laborales se mantiene invariable y los trabajadores lesionados fluctúan, año tras año, sin dar cuenta de alguna tendencia, siendo los fallecidos quienes presentan una tendencia a la baja. Evidentemente, el hecho de que el número de siniestros en la minería no haya disminuido no constituye una señal muy alentadora sobre mejoramientos en materia de seguridad.

Tabla 40. Número de accidentes, trabajadores (as), lesionados(as) y fallecidos (as) en la zona carbonífera del estado de Coahuila

Año	Accidentes	Resultados
2017	5	3 lesionados 2 fallecidos
2016	5	1 lesionado 4 fallecidos
2015	5	3 lesionados 5 fallecidos
2014	4	5 fallecidos
2013	5	4 lesionados 5 fallecidos
2012	5	3 lesionados 14 fallecidos

FUENTE: Dirección General de Minas.

El 7 de diciembre de 2011 se firmó un convenio entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Gobierno del Estado de Coahuila, denominado “Convenio de Coordinación para promover la Seguridad y Salud en el Trabajo y fortalecer la inspección laboral”,⁷² que tiene como

⁷² Según la información recogida, este convenio se ha firmado con distintos gobiernos estatales desde el año 2009, cuando se firma, por primera vez, con el Gobierno del Estado de Puebla.

objetivo, según indica la Secretaría de Trabajo del Gobierno del Estado de Coahuila, llevar a cabo acciones en materia de seguridad y salud en el trabajo para la disminución de riesgos laborales; la promoción de mecanismos de auto cumplimiento y de sistemas integrales, el impulso de formación de técnicos y especialistas, y el fortalecimiento de la inspección y verificación de los cumplimientos. La firma de ese Convenio cumple (en sus propósitos) con la disposición de la recomendación dirigida al Gobierno del Estado de Coahuila relacionada con la celebración de convenios con la Federación para la realización de inspecciones periódicas a las minas de carbón.

Según información de prensa,⁷³ con la entrada en vigor de la reforma laboral de 2012, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social obtuvo mayores facultades para aumentar el número de inspectores en la zona carbonífera, lo que habría permitido expandir la cobertura y persistencia de la supervisión logrando, desde entonces hasta 2015, llevar a cabo 793 inspecciones.

Por su parte, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social indica información disímil respecto de las inspecciones llevadas a cabo. En una primera respuesta, señala que, entre 2012 y 2017, se han realizado 253 visitas de inspección en la minería de carbón en los municipios de Allende, Escobedo, Muzquiz, Progreso, Sabina, Saltillo y San Juan Sabinas, en el estado de Coahuila, para verificar las condiciones de seguridad e higiene en dichos centros de trabajo, concentrándose la mayoría de éstas en 2013, con 152 inspecciones. En otra respuesta dada por esta misma dependencia, y con información confidencial y detallada, se indica que, entre 2012 y 2017, se llevaron a cabo 760 inspecciones, lo que se acerca a la información indicada en el órgano de prensa antes aludido.

Como contraparte, con base en información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil, se ha destacado como un problema irresoluto para la realización de inspecciones, la ausencia de registros formales de muchas empresas, sin las cuales no se puede realizar la inspección determinada en la medida en que las inspecciones sólo cubren a las que se encuentran bajo esta condición. Según se ha indicado en informes de organizaciones sociales presentados ante la OIT,⁷⁴ las autoridades gubernamentales, deliberadamente, no ha ejercido sus facultades al respecto obligando a las empresas a registrarse, incluso las que hacen labores de alto riesgo. En este sentido, y no encontrando información que avale lo contrario, no se estaría cumpliendo con la recomendación relativa a que nuevos centros de trabajos integren el Directorio Nacional de Empresas.

Directamente relacionadas con los riesgos en materia de seguridad laboral, así como de fiscalización en las minas, están las acciones relativas a la suspensión provisional o definitiva de obras, las cuales aparecen en dos recomendaciones del IP, dirigidas a la Secretaría de Economía y a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. La primera propone: “Continuar con el ejercicio de

⁷³ *Diario Vanguardia*. “Multaron con casi 19 mdp a mineras de Coahuila”. 20.02.16. Disponible en: <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/multaron-con-casi-19-mdp-mineras-de-coahuila>. Fecha de consulta: 8 de enero, 2018.

⁷⁴ Los informes revisados datan del año 2016 y 2017, y fueron puestos a disposición del equipo de investigación junto a anexos que complementan la información a través de datos y estudios técnicos.

suspender provisional o totalmente las obras y trabajos en las minas ante una situación de peligro o daño inminente, actividad que puede apoyarse en visitas a cargo de la Secretaría de Economía, o derivado de una petición de la STPS”, mientras que la segunda plantea: “Garantizar que una vez detectada una situación que ponga en peligro la vida o seguridad de los trabajadores, se inicie el procedimiento previsto en el artículo 512-D⁷⁵ de la Ley Federal del Trabajo, situación de la que debe informar a la Secretaría de Economía para que, en su caso, clausuren provisionalmente las minas que pongan en riesgo la vida y seguridad de los trabajadores y se le dé el seguimiento debido” (CNDH 2011). Sobre estas recomendaciones, y según información proporcionada por la Dirección General de Minas, con fundamento en la Ley Minera, en el año 2012 se llevaron a cabo ocho suspensiones de lotes mineros, de los cuales cinco fueron de carácter provisional y tres de carácter definitivo, mientras que, entre 2013 y 2014, se llevaron a cabo dos suspensiones, una por cada año, en el primer caso provisional y la segunda definitiva. Por su parte, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social manifiesta no contar con registros en esta materia.

En este contexto, dicha organización realiza un reconocimiento a la labor realizada por la Subdelegación de la Secretaría Trabajo y Previsión Social del municipio de Sabinas, la cual comenzó a operar con rango de subdelegación a partir de 2014, y con quien se han realizado cambios en los procedimientos para llevar a cabo las inspecciones, tales como la estrategia de supervisión por parte del delegado y el personal de inspección a su cargo, para supervisar, en primer lugar, los centros de trabajos y, posteriormente las oficinas, revirtiendo la lógica anterior.⁷⁶

Otro elemento novedoso al respecto es la inclusión en las prácticas fiscalizadoras de representantes de organizaciones de defensa de las y los trabajadores y de los derechos humanos, además de incrementar las visitas a las minas, y mantener una efectiva y constante supervisión. Sin embargo, la misma organización, en un informe dirigido a la OIT, manifiesta que la Subdelegación de Sabinas no cuenta con presupuesto propio y que sobrevive del Presupuesto de la Delegación de Coahuila, manteniéndose en la práctica como una oficina de la Delegación. En consecuencia, según manifiestan, los inspectores no cuentan con equipos de seguridad

⁷⁵ El artículo 512-D de la Ley Federal del Trabajo estipula lo siguiente: “Los patrones deberán efectuar las modificaciones que ordenen las autoridades del trabajo a fin de ajustar sus establecimientos, instalaciones o equipos a las disposiciones de esta Ley, de sus reglamentos o de los instructivos que con base en ellos expidan las autoridades competentes. Si transcurrido el plazo que se les conceda para tal efecto, no se han efectuado las modificaciones, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social procederá a sancionar al patrón infractor, con apercibimiento de sanción mayor en caso de no cumplir la orden dentro del nuevo plazo que se le otorgue. Si aplicadas las sanciones a que se hace referencia anteriormente, subsistiera la irregularidad, la Secretaría, tomando en cuenta la naturaleza de las modificaciones ordenadas y el grado de riesgo, podrá clausurar parcial o totalmente el centro de trabajo hasta que se dé cumplimiento a la obligación respectiva, oyendo previamente la opinión de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene correspondiente, sin perjuicio de que la propia Secretaría adopte las medidas pertinentes para que el patrón cumpla con dicha obligación. Cuando la Secretaría del Trabajo determine la clausura parcial o total, lo notificará por escrito, con tres días hábiles de anticipación a la fecha de la clausura, al patrón y a los representantes del sindicato. Si los trabajadores no están sindicalizados, el aviso se notificará por escrito a los representantes de éstos ante la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene”.

⁷⁶ Como afirman los representantes de la organización, con este nuevo orden de proceder, hay menores posibilidades de que las personas propietarias de empresas mineras puedan manipular los escenarios laborales frente a la fiscalización.

adecuados (por lo que deben pedirlos prestados a las empresas donde inspeccionan), existe una carencia de camionetas para su traslado a los centros de trabajo, así como insuficientes recursos destinados para viáticos.⁷⁷

Respecto de las recomendaciones dirigidas al fortalecimiento de los procedimientos relativos a la contratación de personal, el servicio civil de carrera, el perfil y necesidades del puesto, así como la formación, capacitación, adiestramiento y evaluación de los conocimientos en materia de derechos humanos por parte de los inspectores en función, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social manifiesta no contar con información sobre el tema.

Sobre la recomendación relativa a: *“Diseñar y aplicar un programa de certificación que garantice que el carbón que es objeto de transacción comercial fue obtenido en observancia de la legislación en materia de seguridad e higiene y se impulsen modificaciones a la Ley de Sociedades Cooperativas para que los tres niveles de gobierno apoyen su funcionamiento”* (CNDH 2011), la Secretaría de Economía informó que no se han realizado acciones en ninguno de los dos sentidos planteados, por lo que se puede mencionar que éstas no han sido cumplidas.

Asimismo, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social tampoco cuenta con información que avalen acciones o programas en esta materia. Por su parte, según informes proporcionados por organizaciones de la sociedad civil a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, problemas de ilegalidad dentro de la actividad carbonífera, tanto en relación a procesos licitatorios, de funcionamiento productivo y de formalización de los trabajadores, sigue siendo un tema pendiente en estos últimos años y que han motivado diversas recomendaciones del organismo internacional que, hasta la fecha, no habrían sido cumplidas.

b. Respecto del segundo eje de recomendaciones, en particular los que tienen relación con: *“Diseñar e implementar una política de difusión masiva de los derechos laborales que asisten a los trabajadores de la zona carbonífera de Coahuila y en el resto del país, a la vez que se posibilite la formulación de denuncias por prácticas contrarias a la seguridad e higiene en sus centros de trabajo, mismas que deberán ser atendidas por las autoridades competentes; y: “Asegurar que la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, asesore, oriente y represente jurídicamente a los trabajadores y a sus beneficiarios para que éstos obtengan las debidas indemnizaciones e implementar mecanismos para velar por el restablecimiento de la condición física y psicológica de los afectados, a través del apoyo psicológico, médico y de rehabilitación necesario, con las instancias de salud correspondientes”* (CNDH 2011), la Secretaría de Trabajo y Previsión Social manifiesta, en el caso de la primera, que se han establecido acciones para difundir entre empleadores y trabajadores la normatividad laboral en materia minera, así como sobre la promoción de los derechos de los trabajadores. En ese sentido, la dependencia informó que,

⁷⁷ Según se plantea en un Informe Especial de la organización dirigido a la OIT, en 2017, por el rango de esta Subdelegación se debería contar con 25 inspectores, cuatro abogados y tres jefes de departamento, cuando en realidad sólo hay 14 inspectores, un abogado y un jefe de departamento. Además de disponer de sólo dos vehículos para todo el personal (para cubrir un territorio que excede los 15,000 km²), plantean que las condiciones físicas de la subdelegación son insuficientes para el personal que se desempeña en ella.

entre 2013 y 2017, se realizaron en la Región de Coahuila 14 acciones de difusión en las que participaron 1,275 personas.

En relación a la recomendación de orientación y asesoramiento a los trabajadores, la dependencia gubernamental manifiesta no tener información que confirme acciones al respecto.

De acuerdo a información proporcionada por la “Organización Familia Pasta de Conchos”, se puede mencionar que existen casos de víctimas directas o de familiares de trabajadores que han sido afectados por siniestros en las minas (lesiones y fallecimientos), quienes, en vez de obtener reparaciones e indemnizaciones adecuadas, han sido sujetos a la aplicación de la figura de “término de contrato de trabajo” por parte de las empresas, las cuales han recurrido a ese tipo de prácticas —ilegales y abusivas— para limitarse al pago de prestaciones mínimas.

c. En cuanto al tercer eje de recomendaciones, que engloba a las que proponen el desarrollo de estudios o generación de información sobre la situación de la minería del carbón en la zona, cabe señalar que se ha detectado sólo un registro de lotes mineros,⁷⁸ entregado por la Dirección General de Minas, que responde a la recomendación sobre: “*Generar un registro en la zona carbonífera de Coahuila de las minas de carbón que están en operación para que puedan ser objeto de supervisión*” (CNDH 2011). También se constata la existencia del registro sobre las actividades de supervisión por parte de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

El resto de información disponible sobre la situación de la minería del carbón en el estado de Coahuila se ha ubicado, exclusivamente, en documentos, informes, diagnósticos e investigaciones desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil y/o en el ámbito académico. Como ya se indicó, una de las principales fuentes de información y de generación de conocimiento al respecto ha sido la organización de la sociedad civil denominada “Organización Familia de Pasta de Conchos”, la cual se ha dedicado a acompañar a las víctimas y a apoyar la defensa de los derechos de las y los trabajadores en las minas. En este proceso, han elaborado una serie de informes que dan cuenta de la realidad que se vive en las minas de carbón de Coahuila, denunciando la compleja realidad que viven las y los trabajadores, las falencias y negligencias de las autoridades e, incluso, los problemas políticos y delictivos a los que vinculan el funcionamiento del negocio de la extracción de carbón. Tan riguroso ha sido el trabajo realizado por la organización que, incluso la OIT, ha reconocido su desempeño y las denuncias que han presentado. Asimismo, el propio IP aquí analizado utiliza datos de sus Informes para dar cuenta de dichos contextos.

Hasta el momento, la organización ha publicado siete informes.⁷⁹ Los dos primeros centrados en el caso de Pasta de Conchos, publicados en 2007 y 2008; el tercer informe, que data de 2009,

⁷⁸ En relación a dicho registro, ordenado por minas de carbón, ubicación y rango de cantidad de trabajadores, se habrían registrado 70 unidades mineras, de las cuales en 31 trabajarían entre cero y cinco trabajadores; en seis de ellas habría de seis a 10 trabajadores; en 16 minas, de 11 a 30 trabajadores; en siete, de 31 a 50 trabajadores; en cinco de 51 a 100 trabajadores; una de 101 a 250 trabajadores; y cuatro de más de 251 trabajadores.

⁷⁹ Para conocer en detalle cada Informe pueden descargarse de <http://www.pastadeconchos.org/>

incluye información de siniestros en pocitos y minas de arrastre; a partir de 2010, en el cuarto informe, se inicia el seguimiento de casos documentados en años anteriores y se integran, además, los casos nuevos registrados anualmente. Lo mismo se realiza en los años siguientes para el quinto y sexto informe. El séptimo informe fue realizado en el año 2013, el cual contiene un análisis de la situación estructural que explica, desde la perspectiva de la organización, el porqué de las muertes en las minas de carbón, a quiénes se debe indemnizar, y cuál es el papel de las autoridades estatales y federales. El 19 de febrero de 2018 publicó su último informe (octavo), el cual, según la información obtenida, sería un análisis más amplio en cuanto a la temporalidad del estudio (desde 1900 hasta la actualidad) y respecto del tipo de análisis a presentar, ya que no sólo estaría centrado en las minas y sus trabajadores, sino también en el impacto en los propios pueblos mineros.⁸⁰

Otra organización de la sociedad civil dedicada a desarrollar investigaciones sobre el sector minero ha sido el Centro de Reflexión y Acción Laboral (Cereal),⁸¹ enfocado en indagar sobre cuatro gremios específicos: las y los trabajadores mineros y metalúrgicos, las y los trabajadores electricistas, las y los trabajadores docentes las y los trabajadores petroleros. Dicha organización ha elaborado algunos informes, artículos y publicaciones que se han difundido en diversas páginas de internet y se han presentado en encuentros o seminarios académicos, para dar cuenta de la realidad que se vive en los centros donde laboran esos grupos de trabajadores(as). En lo que respecta a los temas tratados por este Instrumento, destacan los artículos sobre *Trabajo infantil en sector minero del carbón*, publicado en 2013 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, así como la publicación de los *Informes de Violaciones a los Derechos Humanos Laborales* (2010, 2011 y 2013), documentos que contienen información precisa y clara para entender la situación que se vive en la zona carbonífera de Coahuila, así como para comprender y dimensionar los problemas de higiene y seguridad en las minas y, en torno a ello, proponer medidas apropiadas para aportar a su solución.

Es encomiable el trabajo constante y riguroso realizado por la sociedad civil organizada y la gran cantidad de información, sistemática y precisa, que han recopilado y analizado. En oposición a ello, se reconoce como tema pendiente, el desarrollo de este tipo de estudios o investigaciones por las autoridades gubernamentales competentes en el tema abordado, sobre todo para los fines recomendados en el IP, y para mejorar el conocimiento acerca de las necesidades que enfrentan las y los trabajadores y sus familias, en dichos entornos laborales.

d. Con respecto al cuarto eje de recomendaciones, sobre el ámbito normativo, una primera recomendación dirigida a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social sugiere llevar a cabo cambios legislativos adecuados a la seguridad e higiene en la minería del carbón y la tipificación de delitos laborales por incumplimiento. Al respecto, puede mencionarse que, en octubre de 2012, se

⁸⁰ Información facilitada por la Organización Familiares de Pasta de Concho, en entrevista realizada a sus integrantes el 29 de enero de 2018.

⁸¹ Para mayor información ver información disponible en: <http://www.fomento.org.mx/cereales/df.html> o <http://www.cerealgdl.org/index.php/es/>. Fecha de consulta: 15 enero de 2018.

publicó la Norma Oficial Mexicana NOM-023-STPS-2012 sobre minas subterráneas y minas a cielo abierto, destinada a establecer requisitos de seguridad y salud en el trabajo. No obstante, dicha normativa no aplica en *“las minas subterráneas donde se desarrollen actividades relacionadas con la exploración y/o explotación de carbón y de gas asociado a estos yacimientos”*.

Por su parte, en noviembre de 2012, se adicionaron cinco artículos a la Ley Federal del Trabajo (343-A, 343-B, 343-C, 343-D, 343-E), los cuales norman sobre los trabajadores en minas, y son aplicables *“en todas las minas de carbón de la República Mexicana, y a todos sus desarrollos mineros en cualquiera de sus etapas mineras en que se encuentre, ya sea, prospección, preparación, exploración y explotación, independientemente del tipo de exploración y explotación de que se trate ya sean, minas subterráneas, minas de arrastre, tajos a cielo abierto, tiros inclinados y verticales, así como la extracción en cualquiera de sus modalidades, llevada a cabo en forma artesanal, mismas que, para los efectos de esta Ley, son consideradas centros de trabajo”*.

Estas nuevas disposiciones legales norman acerca de las condiciones de seguridad, supervisión y penalización por descumplimiento patronal, lo que daría respuesta a la recomendación anteriormente enunciada.

Asimismo, cabe mencionar que, en agosto de 2015, entró en vigor la Norma Oficial Mexicana NOM-033-STPS-2015 que regula y establece condiciones de seguridad para la realización de trabajos en espacios confinados con el objetivo de proteger la integridad de la plantilla laboral, estableciendo como obligación patronal la identificación de esos espacios, analizar los riesgos y adoptar medidas acordes a la normativa. Sin embargo, aunque la normativa tiene aplicación en todo el territorio nacional, *“no aplica en actividades de buceo y en minas subterráneas, salvo que dentro de sus instalaciones se cuente con espacios confinados”*.

En cuanto a la recomendación que propone: *“Realizar las acciones correspondientes para promover que el Ejecutivo Federal impulse ante el Senado de la República la ratificación del convenio 176 de la OIT en materia de seguridad e higiene, para así poder contar con una política nacional que atienda eficazmente las problemáticas descritas en este informe”* (CNDH 2011), se debe mencionar que, a pesar de las demandas de las organizaciones de la sociedad civil, especialistas sobre temas laborales, y sindicatos, entre otros, no se ha logrado ratificar el citado convenio.

Respecto de las recomendaciones que se podrían clasificar como de “impacto estructural” o “impacto indirecto” al problema concreto de seguridad en las minas, se plantearon dos recomendaciones: *“Tomar medidas para evitar la desertión en todos los niveles educativos y apoyar la creación de centros educativos de nivel medio y superior en la zona carbonífera”, y “Fomentar la diversificación de actividades productivas, a fin de que se creen otras alternativas de trabajo, bien remuneradas, para los habitantes de la zona carbonífera”* (CNDH 2011).

Para la primera medida, el Gobierno del Estado de Coahuila cuenta con un informe técnico sobre deserción escolar, denominado “Reporte Técnico de la Estadística Educativa Núm. 2. Causas que generan la deserción”, dependiente de la Secretaría de Educación y Cultura, que data de 2011. Respecto de la deserción escolar en secundaria, existe una serie de programas e instituciones que operan en distintas líneas de acción, entre las que se mencionan: el programa de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD), El Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Coahuila (CECYTEC), el Colegio de Bachilleres de Coahuila (COBAC), la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DEGTI) la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria (DEGTA), la Universidad Autónoma de Coahuila (UAC), y el servicio de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD). A continuación, se reproduce la siguiente tabla, entregada por la Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Coahuila, donde se exponen las acciones particulares que se han realizado para evitar la deserción escolar.

Tabla 41. Actividades para evitar la deserción escolar

Subsistema	Reunión con Padres de Familia	Becas	Construye T ⁸¹	Yo no abandono ⁸²	Programas internos	Tutorías
CECYTEC EMSAD	x	x	x	x	x	x
COBAC	x	x	x	x	x	x
CONALEP	x	x			x	x
DGETI	x	x	x			
DGETA		x		x	x	x
UAC		x	x		x	x

FUENTE: Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Coahuila.

Respecto de la segunda recomendación (diversificación de actividades productivas), la Secretaría de Desarrollo Económico, Competitividad y Turismo del Gobierno del Estado de Coahuila apuntó que han impulsado la llegada de empresas que realizan actividades con mayor valor agregado, a nivel industrial, aeroespacial, de tecnologías de la información y de las industrias cervecera, vitivinícola, logística y de diseño industrial, a lo que se suma el crecimiento de la empresa “Trinity”, dedicada a la producción de carros de ferrocarril, iniciativas todas que han posibilitado la diversificación de actividades de la región.

⁸² Construye T es un programa del Gobierno mexicano, diseñado e implementado a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS), en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de la escuela para desarrollar habilidades socioemocionales en las y los estudiantes, y así mejorar el ambiente escolar en los planteles del nivel medio superior participantes (Secretaría de Educación Pública, 2015).

⁸³ “El Movimiento contra el Abandono Escolar es una estrategia integral, de carácter nacional, que involucra la participación conjunta y coordinada de autoridades educativas, federales y estatales, directivos de planteles, docentes, padres de familia, estudiantes y sociedad en general, para lograr mayores índices de acceso, permanencia y conclusión exitosa de los estudios de nivel medio superior. Desde la Subsecretaría de Educación Media Superior, y en consulta con las autoridades estatales, se ha construido un primer conjunto de herramientas para apoyar el trabajo en los planteles y así evitar el abandono escolar” (Subsecretaría de Educación Media Superior s/f).

En materia de trabajo infantil,⁸⁴ aspecto que ni siquiera es atendido con profundidad en el Instrumento de Posicionamiento, y que es un serio problema presente en las minas de carbón, se identificó la necesidad urgente de implementar medidas concisas para erradicarlo, puesto que la presencia de niñas, niños y adolescentes en esta actividad económica no sólo profundiza la inequidad social y la privación de sus derechos humanos (principalmente los de la educación, salud y recreación), sino que también agudiza la vulnerabilidad económica y social de sus familias, y somete a esta población a contextos de explotación, maltratos y graves peligros.

En términos generales, la participación de la población infantil en el trabajo en minas de carbón es considerada como una actividad peligrosa. Con frecuencia, las condiciones precarias impulsan a los mismos padres y madres a tomar la decisión de enviar a niñas y niños a las minas ilegales (que suelen ser las más precarias), puesto que no lo pueden hacer en las minas autorizadas, las cuales se encuentran más regularizadas y están sujetas a la supervisión de las instancias gubernamentales (Archundia 2013).

Cabe mencionar que, según información de prensa de enero de 2018, el delegado de la STPS en Coahuila planteó que, en las inspecciones que había llevado a cabo la Secretaría en el último tiempo, no se habrían encontrado personas menores de edad en las minas de carbón,⁸⁵ aunque no descartaba que se pudieran encontrar violaciones contra esa población en los denominados “pocitos” que funcionan de manera ilegal.⁸⁶

En México, la edad mínima para trabajar⁸⁷ es de 15 años, tal y como lo establece el Convenio Núm. 138 de la OIT. Sin embargo, para el caso de las minas de carbón, en la normativa internacional, la edad aumenta dado que se considera un trabajo arriesgado y peligroso. Particularmente, la OIT prohíbe el trabajo para niñas y niños de cualquier edad en esos contextos. Por tanto, no debería admitirse a ninguna persona menor de 18 años de edad para trabajar en esos sitios, situación que es absolutamente vulnerada en las minas y pozos de la zona de extracción del carbón en el estado de Coahuila.

En cuanto a la normatividad vigente en el país, en los últimos años, posteriores a la publicación de este Instrumento, la Ley Federal del Trabajo ha sufrido algunas modificaciones en lo que concierne al trabajo de personas menores de edad.

⁸⁴ Se incluye este tema puesto que, si bien no existe ninguna recomendación sobre la materia y sólo se enuncia vagamente en el informe, es un aspecto de interés para esta investigación.

⁸⁵ Tal información sería contradictoria con la que se documenta en la prensa y en otros informes de las organizaciones de la sociedad civil que sí dan cuenta de la presencia de niñas, niños y adolescentes trabajando ilegalmente en las minas.

⁸⁶ Montalvo, Armando (s. f.) “Realizan inspecciones a minas de carbón”. Diario *Zócalo*. Saltillo Disponible en: http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/realizan-inspecciones-a-minas-de-carbon. Fecha de consulta: 8 de enero, 2018.

⁸⁷ Se considera la edad mínima a la edad en la cual un niño/niña está autorizado a trabajar sin que ello perjudique su desarrollo, en especial su acceso a la educación. Se considera trabajo infantil al trabajo realizado por debajo de la edad mínima para admisión al empleo. Asimismo, las personas menores de 16 años deben tener jornadas reducidas.

De acuerdo a su artículo 173, las autoridades del trabajo, tanto federales como locales, son responsables de la vigilancia y protección a las niñas, niños y adolescentes que trabajan. A partir de una reforma realizada a esa disposición, en noviembre de 2012 se agrega, además, que *“la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en coordinación con las autoridades del trabajo en las entidades federativas, desarrollarán programas que permitan identificar y erradicar el trabajo infantil. No obstante, dichos programas no han sido detectados para el caso de niñas y niños que trabajan en la zona carbonífera.*

Asimismo, el artículo 175, fracción IV, de la misma ley, prohíbe el trabajo de personas menores de edad en centros laborales en que se realicen *“labores peligrosas o insalubres que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores, en términos de lo previsto en el artículo 176 de esta Ley”*.⁸⁸ A su vez, el artículo 176 describe las labores que se consideran peligrosas o insalubres, entre las que se explicita el trabajo en minas (en el numeral 18).

Por todo lo anterior, al encontrarse niñas, niños y adolescentes trabajando en las minas de carbón, el Estado estaría incumpliendo no sólo con la garantía de derechos humanos de esta población (emanadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), sino también con la Ley Federal del Trabajo y la normativa internacional, que prohíbe su participación en actividades económicas tan riesgosas como la minería.

México ha ratificado los Convenios fundamentales de la OIT relativos a este tema, a saber, Convenio Número 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (en junio de 2015) y el Convenio Número 138 (en junio de 2016). Por ello, durante 2015, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas incluyó en sus *“Observaciones Finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México”*, el siguiente comentario respecto de la explotación económica, incluido el trabajo infantil, para el caso mexicano:

“El Comité toma nota de la reforma constitucional que eleva la edad mínima de empleo a 15 años. Sin embargo, sigue profundamente preocupado porque cientos de miles de niñas y niños, a veces de tan sólo cinco años de edad, continúan trabajando y un alto porcentaje de ellos está involucrado en las peores formas de trabajo infantil, como la minería y la agricultura, y/o no reciben ningún salario. Le preocupa, además, que las medidas adoptadas han sido insuficientes para abordar el trabajo doméstico, que afecta especialmente a las niñas, así como la participación de niñas y niños en la agricultura que afecta especialmente a las niñas y niños que son hijos de trabajadores agrícolas migrantes” (UNICEF, 2015).

En ese sentido, el Comité recomendó que el Estado mexicano (UNICEF, 2015):

⁸⁸ Fracción reformada mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2015.

“(a) Revise su legislación para garantizar el cumplimiento de las normas internacionales, incluido el Convenio 182 de la OIT y asegurar que el trabajo doméstico y el trabajo en la agricultura y las fábricas de ladrillos, entre otros, se incluyan explícitamente como formas peligrosas de trabajo, y se prohíban para niñas y niños menores de 18 años de edad, debiendo tomar medidas para eliminarlos;

(b) Fortalezca su sistema de inspección y aplique de forma efectiva en la práctica las sanciones para aquellos que explotan económicamente y abusan de niñas y niños, incluidos los que trabajan como mendigos, en el trabajo doméstico, remunerado y no remunerado, y en la agricultura;

(c) Proporcione recursos adecuados para la aplicación efectiva del Programa Nacional para la Prevenir y Erradicar el Trabajo Infantil y Proteger a los Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida, y adopte medidas concretas para hacer frente a la situación de niñas y niños trabajadores domésticos, en minas y fábricas de ladrillos y niñas y niños migrantes que trabajan en la agricultura;

(d) Asegure que los datos recopilados sobre trabajo infantil están desagregados e incluyan información sobre niñas y niños que trabajan como mendigos, en el sector agrícola temporal y como trabajadores domésticos en sus casas.

(e) Acelere el proceso de ratificación del Convenio No. 138 de la OIT (1973) sobre la edad mínima de admisión al empleo;

(f) Continúe la búsqueda de asistencia técnica del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT”.

Sobre estas recomendaciones, evidentemente, se visualizan aún muchos pendientes y vacíos.

Otro problema adicional es la falta de información precisa y clara sobre esta problemática, en la medida en que no se cuenta con datos fidedignos que permitan identificar cuántas niñas y niños se encuentran trabajando en las minas de carbón y dónde lo están haciendo. Incluso, varias autoridades han negado la existencia de trabajo infantil en la zona. Sin embargo, como ya se ha mencionado aquí, en prensa y en datos de las organizaciones de la sociedad civil (además de información que se encuentra disponible a partir de los accidentes ocurridos en las minas), se acredita la presencia permanente de niñas, niños y adolescentes que trabajan en esos ámbitos, con las mínimas condiciones laborales y con empresas que incumplen toda la normatividad existente, ya sea a nivel nacional o internacional. Según cálculos aproximados, en los 700 pozos clandestinos y/o no registrados oficialmente, serían más de dos mil niñas, niños y adolescentes trabajando en la minería del carbón en los últimos años en México (Archundia, 2013).

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

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

Las 33 recomendaciones formuladas en el Instrumento de Posicionamiento están dirigidas, de manera diferenciada, a diversas autoridades a nivel federal.

En el caso del Instituto Nacional de Migración (INM) se pudo constatar que, durante 2016, realizó 222 acciones de capacitación a un total de 6,722 personas servidoras públicas, en temas relacionados con la garantía y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, mientras que en 2017 se realizaron 66 acciones de capacitación que beneficiaron a 2,126 de ellas.

Dichos procesos de capacitación han permitido atender no sólo las necesidades de conocimiento que tienen las personas servidoras públicas relacionadas con la problemática del IP, sino que también han otorgado las herramientas necesarias para dar seguimiento a las necesidades especiales de protección que tiene esta población (cuarta recomendación).

A través de estos mecanismos también se ha dado cumplimiento a la novena recomendación del Instrumento pues, a decir de la autoridad, en los cursos de capacitación se ha instruido a las personas servidoras públicas encargadas de ejecutar el retorno asistido de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, sobre los mecanismos y acciones que deben realizar.

Además de lo anterior, la Dirección de Capacitación Migratoria del INM indicó que existe un protocolo en el que se establece, de manera precisa, el procedimiento que se aplicará a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, desde el momento de su detención, incluyendo el seguimiento de asistencia durante su alojamiento en los CAS, hasta la determinación de su situación jurídica migratoria, considerando prioritario el interés superior de la niñez.

Respecto de la recomendación décimo segunda, también fue atendida por dicha institución. El punto recomendatorio señalaba la necesidad de articular acciones con el Sistema Nacional DIF para permitir el acceso a la información contenida en la base de datos de las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, con la finalidad de que dicha información sea considerada para establecer las acciones a seguir en la asistencia y protección integral de este grupo en situación de vulnerabilidad. En ese caso específico, y mandatados por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se ha concretado una estrecha vinculación entre el INM y el Sistema Nacional DIF, en la medida en que ambas instituciones suscribieron un convenio de colaboración publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de julio de 2017.

En cuanto a las cuatro recomendaciones propuestas en el Informe Especial a la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, esta institución se ha dedicado, principalmente, a la realización de acciones de diseño de instrumentos normativos y lineamientos de política pública a favor de la garantía, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Entre las acciones de política pública más relevantes se encuentra la aprobación y promulgación del “Programa Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes” (PRONAPINNA), siendo la política pública nacional que enmarca las acciones realizadas por los tres órdenes de gobierno para garantizar el respeto, la protección y restitución de los derechos de la infancia.

Respecto de las recomendaciones emitidas por el Informe Especial al Sistema Nacional DIF (SNDIF), en lo relativo a los Centros de Asistencia Social (CAS), el sistema no cuenta con ningún centro que haya acreditado las condiciones necesarias para obtener la certificación que menciona la LGDNNA en los artículos 102 y 107. Sin embargo, es importante señalar que, durante 2015, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), dicha institución llevó a cabo el *Censo de Alojamiento de Asistencia Social (CAAS)*, el cual tuvo como objetivo obtener información estadística sobre las personas que se alojan en estos espacios, el personal que labora en los mismos, las características de los inmuebles y los servicios que prestan. Como resultado de dicho censo, se identificó un total de 879 casas hogar para niñas, niños y adolescentes. De igual forma, en marzo de 2016, la PFPNNA en coordinación con las Procuradurías Estatales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PEPNNA), llevaron a cabo la *Consulta Nacional de Centros de Asistencia Social (CAS)*, con la finalidad de conocer los CAS y las medidas de atención que brindan a niñas, niños y adolescentes en cada entidad federativa. La consulta fue actualizada durante el mes de noviembre de 2017, la cual arrojó un total de 175 CAS públicos, privados o administrados por organizaciones de la sociedad civil.⁸⁹ Las acciones sobre la revisión en materia de infraestructura y operación de los CAS a nivel nacional se encaminaron a la capacitación permanente de personas servidoras públicas que atienden a niñas, niños y adolescentes, entre las cuales destacan: “el Quinto Taller de Capacitación de Alto Nivel del Programa de Justicia Terapéutica para Personas con Consumo de Sustancias Psicoactivas” impartido por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC) y la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC); el “Foro Internacional sobre Desplazamiento Forzado Interno” realizado por la CNDH; “De la Infancia a la Adolescencia”, dictado por la fundación Juntos Con las Niñas y los Niños (JUCONI); “Derecho a la Educación de Adolescentes Privados de la Libertad” (UNICEF, Ciudad de México); “Fortalecimiento del trabajo con familias de acogida” (JUCONI), entre otros. La capacitación constante orientada a la profesionalización de las personas servidoras públicas que atienden a la población infantil permite hacer frente al insuficiente personal que posee la PFPNNA. A ello se suma la elaboración, en julio de 2015, del “Protocolo de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados o Separados que se encuentran Albergados”, enfocado a la atención que se brinda exclusivamente a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados provenientes del TNAC. Asimismo, se han emitido los “Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de

⁸⁹ Respuesta oficial emitida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, Unidad de Transparencia del el Sistema Nacional DIF en oficio DGAJ 205.000.00/948/17, p. 4.

Protección de niñas, niños y adolescentes”, y la “Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”, documentos que permiten orientar, regular y garantizar los procedimientos administrativos que realizan las personas servidoras públicas para la garantía, protección y restitución de los derechos de ese grupo poblacional.

También es importante señalar que el SNDIF y la PFPNNA elaboraron un “Modelo de Atención de Niñas y Niños Migrantes No Acompañados”, con la finalidad de proporcionar a los Centros de Asistencia Social (CAS) que reciben niñas y niños migrantes no acompañados, una herramienta básica alcanzable, medible y propositiva, que oriente su desempeño, desarrollo, enfoque y procedimientos de atención en su diversidad, interdisciplinariedad y multipropósito” (DIF, 2016).⁹⁰ De dicho modelo surgió, en 2016, el “Manual de Operación del Modelo de Atención de Niñas y Niños Migrantes No Acompañados” (MANNMA), publicado ese mismo año, que describe la presentación del procedimiento de intervención, el cual comprende cinco etapas: I) Ingreso, II) Atención y Restitución; III) Acceso y Desarrollo, IV) Egreso y V) Seguimiento. Además, con el MANNMA se busca homologar las actividades y las intervenciones que se realizan para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes de acuerdo a lo dispuesto por la LGDNNA.

Esas mismas instituciones (SNDIF y PFDNNA) diseñaron mecanismos de regulación de los CAS y establecieron criterios para la “Carrera Institucional de Protección”, como lo son la “Especialización en el sistema de protección para adolescentes”; la formación especializada para brindar una atención diferenciada que responda a las necesidades particulares de niñas, niños y adolescentes; la capacitación continua del personal y realización de capacitaciones de nivelación para la promoción de las personas servidoras públicas; la actualización de los procesos, asesoramiento y diligencias; la socialización de las buenas prácticas de atención a la infancia; y la implementación de modelos de atención e intervención para niñas, niños y adolescentes, de acuerdo a los requerimientos e infraestructura que posee cada institución en particular.

Aunado a ello, se encuentran las acciones de coordinación realizadas por el Sistema Nacional DIF con el Instituto Nacional de Migración (INM). Para ello, ambas instituciones firmaron un convenio de colaboración publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de julio de 2017. Como parte de las acciones realizadas de manera conjunta por ambas autoridades, se encuentra en proceso el análisis y diseño del proyecto denominado “Red de registros y bases de datos de protección de niñas, niños y adolescentes” (REDPRONNA), el cual contempla el desarrollo del módulo de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

Otra de las acciones que se está realizando a nivel federal en esa materia es la “Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados y Repatriados”,

⁹⁰ Cabe recordar aquí que, derivado de la reforma a la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) realizada en 2014, y de la instalación del Sistema Nacional Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), el Sistema Nacional DIF ha transitado, para su operación, desde un enfoque de asistencia social a uno de carácter garantista de derechos humanos.

implementada en 2011 por la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional DIF, a través de la Unidad de Atención a Población Vulnerable, la Dirección General de Protección a la Infancia, la Dirección de Enlace y Concertación.

En el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), y en colaboración con Caminos Posibles S.C. y Oxfam México A. C., se realizó la publicación del documento “Migración no acompañada de niñas, niños y adolescentes. Recuento de una experiencia por México”, con la finalidad de presentar resultados de investigación en la materia (tanto cuantitativa como cualitativa) y sensibilizar a la población sobre los riesgos de la migración no acompañada de niñas, niños y adolescentes, los retos y desafíos que enfrentan a su paso por México, y la imperiosa necesidad de brindarles atención.

Es importante destacar la participación de México en diversos foros regionales e internacionales en materia de cooperación multilateral de atención a personas migrantes. Uno de ellos es la “Conferencia Regional sobre Migración” que se lleva a cabo desde 1996. Dicha conferencia constituye un espacio regional multilateral sobre migraciones internacionales en la que participan Estados que comparten perspectivas y controversias comunes. Entre los países integrantes se encuentran Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. A través de esta conferencia se elaboraron los memorándums sobre repatriación de personas migrantes, así como lineamientos para repatriar niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

A partir de 2006 se implementó el “Memorándum de Entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua” para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de los nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre.

En 2011 se establecieron los Lineamientos Regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad, para la utilización por parte de instituciones que tengan competencia directa o indirecta en la materia. Este documento delimita, dentro de la definición de condición de vulnerabilidad, a niñas, niños, adolescentes migrantes no acompañados o separados.

Los “Lineamientos Generales para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados en casos de Repatriación” fueron establecidos en 2009 por la Conferencia Regional de Migración. Con ello se buscó fomentar la colaboración en la protección y repatriación, así como servir de guía (desde el momento de su detección hasta el de su repatriación) para salvaguardar los derechos y el interés superior de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

De igual forma, en 2014 se emitió la “Declaración Extraordinaria de Managua” (DEM), justo al inicio de la crisis humanitaria de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados. La declaración insta a los Estados miembros de la Conferencia Regional de

Migración, a reconocer la urgencia de atender el riesgo en el que vive este grupo poblacional, considerando que se precisa una respuesta regional en materia de prevención, protección, retorno y reintegración de los mismos. Asimismo, la DEM enfatiza la necesidad de garantizar el interés superior de la niñez por medio de campañas de difusión e informar sobre el peligro que representa migrar y la amenaza que implican los grupos delictivos organizados de tráfico ilícito y trata de personas, incluido el de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Además, el documento invita a que los Estados trabajen de manera conjunta para atender las causas estructurales de la migración, y reforzar las capacidades institucionales para que el personal consular brinde plena atención a ese grupo vulnerable. Del mismo modo, la DEM invita a los Estados miembros al intercambio de mejores prácticas y a la aceptación de asistencia y cooperación de organizaciones internacionales, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, involucradas en la protección de las personas migrantes.

Ahora bien, a la Procuraduría Federal de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA), y a cada una de las Procuradurías de Protección de las entidades federativas, se dirigieron un total de nueve recomendaciones. Al respecto, la Procuraduría Federal reportó que no cuenta con ningún lineamiento específico que determine el interés superior de la niñez (recomendación uno). Sin embargo, agrega, se utilizan como base marcos normativos internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Observación General Número 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial a partir de sus tres dimensiones, así como la Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, realizada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF México) en coordinación con el Sistema Nacional DIF.

Es importante mencionar que la actuación de esta autoridad también se enmarca en protocolos establecidos por otras entidades nacionales, como el “Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados o Separados que se encuentran Albergados” desarrollado por el Sistema Nacional DIF, el cual incluye un proceso transversal de evaluación del interés superior de las personas menores migrantes no acompañados. De igual manera, junto con el Sistema Nacional DIF, la Procuraduría ha generado y publicado instrumentos jurídicos como el “Procedimiento Interno para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes” y los “Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección de Niñas, Niño y Adolescentes”. En conjunto con el Instituto Nacional de Migración, también se elaboró el “Protocolo de Actuación para Asegurar el Respeto a los Principios y la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Procedimientos Administrativos Migratorios”.

Para dar a conocer dichos instrumentos interinstitucionales, la Procuraduría, a través de la Dirección General de Restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, ha compartido estas herramientas con las 32 entidades federativas del país. Para ello, se han coordinado visitas y videoconferencias en los estados de Nayarit, Chiapas, Tabasco, Nuevo León, Coahuila, San Luis Potosí, Quintana Roo, Campeche, Tlaxcala, Estado de México y Jalisco, con el propósito de dar a conocer el actuar en materia de Restitución de Derechos, mediante la realización de

diagnósticos iniciales, planes de restitución de mediadas de protección especial y cuidados alternativos.

Además de lo anterior, la Procuraduría señala que participa y forma parte de reuniones y mesas de trabajo interinstitucionales de manera semanal, donde se acuerdan mecanismos de coordinación para la atención integral de niñas, niños y adolescentes migrantes, cuyos derechos se encuentren vulnerados. En tales espacios se encuentra presente la COMAR, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, el INM, las Procuradurías Estatales de Protección y organismos internacionales, como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, entre otras.

También es importante mencionar que la Procuraduría precisó que, en los próximos meses, se comenzarán los trabajos para la emisión de lineamientos para la determinación del interés superior de la niñez, a efecto de que se encuentre un criterio unificado para la evaluación y determinación del mismo.

Respecto de los convenios que ha establecido la PFPNNA con las Procuradurías de cada entidad federativa (recomendación dos), se mencionó que, desde 2015 a la fecha, se han celebrado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) 31 Convenios Generales de Coordinación entre el Sistema Nacional DIF y sus similares en los diferentes estados del país, con el propósito de diseñar mecanismos que homologuen los lineamientos y procedimientos de restitución de derechos. En lo relacionado al personal con el que cuenta dicha autoridad (recomendación tres), la misma corroboró que cuenta con un grupo multidisciplinario especializado en las áreas de trabajo social, psicología, medicina y derecho, que brinda acompañamiento y protección a las personas menores de edad, de los que se tenga conocimiento que lo necesiten. Este grupo se encuentra capacitado (recomendación cuatro) por personal de UNICEF, por la Oficina de la Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI) y por la Dirección General de Normatividad, Promoción y Difusión de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que es la unidad administrativa de la PFPNNA, encargada de brindar capacitaciones a las personas servidoras públicas que realicen funciones de protección y restitución de derechos a este grupo específico.

Ante la quinta recomendación sugerida en este Informe Especial, la PFPNNA refirió que, a partir de la creación de la Procuraduría Federal de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA), en diversas ocasiones se ha brindado asesoría y acompañamiento bajo la figura de la representación jurídica en suplencia, de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, durante los procedimientos administrativos migratorios, velando en todo momento por la legalidad del debido proceso, y operando que su seguridad jurídica se garantizara con estricto apego al interés superior de la niñez. Es por ello que, según informa la autoridad responsable, habría disminuido el retorno asistido y, al mismo tiempo, incrementado el otorgamiento de condición de refugiados(as) considerando, en todo momento, la opinión de niñas, niños y adolescentes emitida en cada caso en particular, quienes, actualmente, cuentan con la residencia permanente en México.

Respecto de la sexta recomendación, la autoridad mencionó que en lo dispuesto en el artículo 492 de Código Civil para el Distrito Federal y la Ley de Cuidados Alternativos para niñas, niños y adolescentes en el Distrito Federal, de marzo de 2015, se coloca a las personas menores de edad migrantes no acompañados y en situación de desamparo, bajo tutela de la institución autorizada que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores. Para ello se han emitido los “Lineamientos para la Restitución de Derechos y Medidas de Protección de niñas, niños y adolescentes” y la “Guía Práctica para la Protección y Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”. Los presentes documentos permiten orientar, regular y garantizar los procedimientos administrativos que realizan las personas funcionarias públicas para la garantía, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

A partir de lo anterior, puede indicarse que el Estado mexicano ha adoptado diversas medidas para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes. Sin embargo, la autoridad reconoce que es necesaria la implementación de nuevas herramientas jurídicas y administrativas que permitan satisfacer y restituir los derechos que en su travesía se les hayan vulnerado.

En cuanto a las recomendaciones (siete y ocho) referidas por este Instrumento de Posicionamiento sobre los CAS, la Procuraduría refirió que en la primera sesión ordinaria de la Comisión Especial del SIPINNA se aprobó el “Plan de trabajo 2018”, en el que se propondrán y atenderán diversas líneas de acción que contribuyan a dar mayor celeridad en la inscripción del Registro Nacional de Centros de Asistencia Social, previsto en el artículo 112 de la LGDNNA, a efectos de contar tanto interna como externamente con un mapeo georeferencial de los CAS que se encuentran en todo el país. La autoridad aclaró, como se expone en la siguiente tabla, que en la actualidad se cuenta con 47 CAS inscritos en el Registro Nacional, ubicados en cuatro de las 32 entidades federativas, sin especificar si son o no sólo para población migrante.

Tabla 42. Centros de Asistencia Social que en 2017 se encontraban inscritos en el Registro Nacional

Centros de asistencia social del registro nacional	
Entidad federativa	Núm. de CAS registrados
Baja California	18
Baja California Sur	2
Coahuila	16
Nuevo León	11
Total	47

FUENTE: elaboración propia a partir de la respuesta emitida el 13 de febrero de 2018 por la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

La Procuraduría afirmó que, de estos 47 CAS inscritos en el Registro Nacional, cinco de ellos ubicados en el estado de Coahuila, brindan acogimiento a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, sin que se tenga certeza que sean de algún país centroamericano. De igual

manera, la autoridad refirió que, con el fin de dar cumplimiento a los cuatro ejes de regulación de los CAS (registro, autorización, certificación y supervisión) señaladas en la LGDNNA, la PFPNNA ha desarrollado diversas herramientas que permiten atender, de manera eficiente, desde el proceso de registro hasta la supervisión de los CAS, como el “Modelo de Atención de Migrantes No Acompañados”, los “Modelos de Reglamento Interior de Centros de Asistencia Social”, los “Lineamientos para la regulación de los Centros de Asistencia Social, Protocolo y Manual de Supervisión de CAS”, todos ellos, instrumentos publicados en el DOF en mayo de 2016 y difundidos a cada una de las Procuradurías Estatales de Protección de niñas, niños y adolescentes. Por último, también se elaboró la “Guía “El ABC de la Regulación de Centros de Asistencia Social” y los cuadernillos “Tomo I. Marco Referencial de la Regulación de Centro de Asistencia Social” y “Tomo II. La Regulación de Centros de Asistencia Social en México”.

La Procuraduría confirmó que, durante 2017, se supervisaron 206 CAS, de los cuales 29 brindan acogimiento a las personas menores de edad, migrantes no acompañados, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 43. Centros de Asistencia Social supervisados a nivel nacional durante 2017

Centros de asistencia social supervisados en 2017		
Entidad federativa	No. de CAS supervisado	CAS que brindan atención a NNAMNA
Aguascalientes	13	1
Baja California Sur	8	1
Chiapas	9	2
Durango	3	1
Guerrero	1	0
Hidalgo	8	4
Jalisco	90	0
Morelos	7	0
Nayarit	5	5
Puebla	4	2
Quintana Roo	1	0
Sinaloa	16	7
Veracruz	35	4
SNDIF	5	2
Total	206	29

FUENTE: elaboración propia con base en la respuesta emitida el 13 de febrero de 2018 por la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

La PFPNNA, finalmente, reconoció que, en cuanto a la recomendación nueve, se deben considerar diversos aspectos, tales como las estructuras orgánicas con que actualmente cuentan las entidades federativas y los municipios para la atención, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como el presupuesto asignado para tal efecto, toda

vez que existe mucha desigualdad en las estructuras de las Procuradurías de Protección de las entidades federativas. Sin embargo, en razón de que los Estados gozan de libertad y soberanía en todo lo concerniente a su régimen interior, en términos de los establecido en el artículo 40 de la Constitución Nacional, se difundirá este punto recomendatorio del Informe Especial a cada una de las Procuradurías de Protección de las entidades federativas a fin de que, en el ámbito de su competencia, determinen lo conducente.

De esta forma, se puede evidenciar que la PFPNNA ha cumplido, en cierto grado, con las nueve recomendaciones emitidas por este Instrumento, ya que ha realizado una serie de acciones concretas que dan cuenta de las diferentes formas que ha abordado la problemática de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Aun así, las respuesta de las entidades estatales en lo concerniente a este grupo fueron muy heterogéneas, y sólo en pocos casos coincidían las acciones realizadas por estas entidades con las propuestas de la autoridad federal.

De las diferentes entidades federativas, se recibió un total de 23 respuestas por parte de los diferentes Estados, de las cuales 15 se consideraron como satisfactorias, es decir, que intentaron dar cuenta de la mayoría de las preguntas formuladas; mientras que siete de esas 23 entidades pueden catalogarse como respuestas rechazadas, ya que las diferentes instancias consultadas afirmaron que las recomendaciones no eran de su competencia.

Jalisco reporta que la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes sigue los lineamientos emitidos por la PFPNNA y el SNDIF para la determinación del interés superior de la niñez de las personas menores de edad centroamericanas migrantes no acompañadas y reitera que, en los casos donde ellas y ellos se encuentren involucrados, la Procuraduría de Protección de Jalisco es quien determina el interés superior para garantizar la protección y restitución integral de sus derechos. Además, esa institución ha designado personal especializado para brindar acompañamiento, asistencia y representación durante cualquier procedimiento migratorio o jurídico. Dicho personal cuenta con la certificación que emite el SNDIF, el cual está capacitado y certificado en derechos humanos de la niñez migrante, y cuyos perfiles profesionales son de trabajo social, psicología o carreras afines. La Procuraduría de Protección de Jalisco ha señalado que cuenta con documentación que garantiza el respeto del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso de las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados durante la sustanciación de los procedimientos administrativos migratorios, del reconocimiento de la condición de refugiado, o bien, de aquellos procesos jurisdiccionales que se inicien con motivo de la representación. A su vez, se señala la existencia de delegaciones de la Procuraduría de Protección Estatal en todos los municipios de Jalisco.

Otra entidad federativa que reporta importantes avances en materia de protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes es Guanajuato, donde la Procuraduría de Protección de niñas, niños y adolescentes sigue los lineamientos emitidos por la PFPNNA y el SNDIF para la determinación del interés superior de la niñez de las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados. Esa Procuraduría firmó un convenio con la

PFPNNA para la realización de un procedimiento único y homogéneo que dé certeza sobre la forma en que se determina el interés superior de la niñez de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados. Respecto de los casos que involucran a esa población, es la Procuraduría de Protección de Guanajuato (como autoridad garante) quien determina el interés superior de la niñez para garantizar la protección y restitución integral de sus derechos. Del mismo modo, esta institución señala la designación de personas servidoras públicas para brindar acompañamiento, asistencia y representación a las personas menores de edad durante cualquier procedimiento tanto migratorio como jurídico. En este caso, dicho personal se encuentra en trámite de certificación por parte del SNDIF, aunque cuenta con la certificación emitida por el Sistema Estatal DIF. También reportó la institución que cuenta con documentación y vigilancia que garantiza el respeto del derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso de los mismos durante la sustanciación de los procedimientos administrativos migratorios, del reconocimiento de la condición de refugiado, o bien, de aquellos jurisdiccionales que se inicien con motivo de la representación. La Procuraduría de Protección de Guanajuato señala tener delegaciones en 45 de los 46 municipios de ese estado.

Baja California es otra de las entidades federativas que afirma que la Procuraduría de Protección es la institución encargada de determinar el interés superior de la niñez de las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, en todos los procedimientos administrativos en los que se encuentra involucrada esta población. Para lo anterior, la Procuraduría utiliza las Guías y Cajas de Herramientas emitidas por UNICEF. De igual manera, esa entidad menciona que cuenta con el personal capacitado en derechos humanos de la niñez migrante. Sin embargo, hasta la fecha, el Sistema Nacional DIF no los ha certificado. De igual manera, dicha autoridad comenta que, hasta el momento, no se han establecido los lineamientos y requisitos para la designación de tutores que velen por el bienestar de este grupo poblacional. Aun así, ante esta situación, la autoridad ha designado representantes legales para atender cada uno de los casos relacionados en la materia. También es importante resaltar que en lo relacionado al tema de los Centros de asistencia Social, el estado de Baja California refiere que, en la actualidad, se cuenta con un Registro Estatal de CAS que cuenta con 15 registros en todo el país. En consonancia con esto, Baja California presenta un procedimiento de supervisión de dichos espacios, el cual se encuentra enmarcado en la Ley de Instituciones de Asistencia Social Privada para Niñas, Niños y Adolescentes para el estado de Baja California (LIASPNNABC),⁹¹ aprobada en el mes de abril de 2015, la cual tiene como objetivo que el gobierno del Estado regule el buen funcionamiento de esos centros de asistencia para, así, garantizar una adecuada estadía y desarrollo de las personas menores de edad.

En el caso de la Procuraduría de Niñas, Niños y Adolescentes de Chiapas, ésta refiere que la instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos y acciones de protección de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes es el Sistema Estatal de Protección Integral de los derechos de este grupo poblacional. Aun así, la Procuraduría es la entidad que

⁹¹ La autoridad afirma que la Ley de Instituciones de Asistencia Social Privada para Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Baja California se encuentra homologada a Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

interviene directamente para lograr una efectiva defensa y restitución de sus derechos. De igual manera, esa entidad afirma que sí cuenta con personal que brinda acompañamiento, asistencia y representación en coadyuvancia a las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados durante cualquier procedimiento migratorio y jurídico. Estas personas servidoras públicas han recibido una serie de capacitaciones impartidas por diferentes organismos internacionales y nacionales, como la Organización Internacional de Migración (OIM), la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Sistema Nacional DIF. En cuanto a los Centros de Asistencia Social, la Procuraduría de Chiapas menciona que cuenta con un procedimiento para realizar visitas de supervisión, tanto ordinarias como extraordinarias, en donde se obtiene la documentación que ampara el funcionamiento y operatividad de estos espacios. Esa entidad, en la actualidad, cuenta con procuradoras y procuradores regionales, los cuales se coordinan con los procuradores municipales de la región.

En cuanto al estado de Michoacán, la Procuraduría de dicha entidad menciona que es la encargada de ponderar el interés superior de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos administrativos que realiza. Esto lo ejecuta en consonancia con los lineamientos normativos que se estipulan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo, entre otros. La autoridad afirma, además, que en la actualidad cuenta con profesionistas en las áreas de psicología, trabajo social y asistencia jurídica que acompañan y protegen a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados. Sin embargo, este personal no se encuentra certificado en materia de derechos humanos de la niñez migrante. De igual forma, la Procuraduría del estado se auxilia de los Sistemas DIF municipales o, en algunos casos, de los asesores legales regionales para lograr una mayor eficacia en la protección y restitución de los derechos de las personas menores de edad.

El caso de la Procuraduría de Protección del Estado de Morelos es particular (en comparación con las demás entidades que respondieron a las solicitudes), ya que de las nueve recomendaciones dirigidas por el Informe Especial, la autoridad solamente respondió a dos de las mismas, enfocadas al tema de los Centros de Asistencia Social. En ese sentido, la Procuraduría afirmó que se ha supervisado que los CAS cuenten con las condiciones necesarias para alojar a niñas, niños y adolescentes, con la finalidad de inscribirlos en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social, y así poder realizar la actualización de estos espacios de manera semestral. A lo largo de 2017, afirma la autoridad, se lograron efectuar nueve visitas de supervisión a diversas casas de CAS, donde se identificó que ninguno contempla un modelo de atención dirigido a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, por lo cual se concluyó que estos espacios pertenecientes al estado de Morelos no brindan atención a este grupo poblacional. Sin embargo, es importante señalar que la entidad resaltó que cuenta con procedimientos que documentan la continua supervisión de los Centros de Asistencia Social que albergan a niñas, niños y adolescentes, con el propósito de garantizar que los derechos humanos sean salvaguardados.

El estado de Nuevo León, por su parte, informó que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes es la encargada de determinar el interés superior de la niñez. Para ello, dicha institución toma como base la Convención sobre los Derechos del Niño, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de este grupo en procedimientos administrativos migratorios. La autoridad mencionó que, en la actualidad, se encuentra trabajando con la PFPNNA y que el personal que asiste, representa y supervisa los procesos en que se encuentren las niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, cuentan con carreras de trabajo social, psicología y derecho. Sin embargo, resaltó que estas personas servidoras públicas no cuentan con certificación en derechos humanos de la niñez migrante. En lo relativo a los Centros de Asistencia Social, en el estado de Nuevo León se supervisan una vez al mes, a través de la Coordinación General de Regulación y Profesionalización de Casas Hogar de la Procuraduría, la cual cuenta con los procedimientos e instrumentos que corroboran y describen esas visitas (actas de inspección realizadas por el Inspector de Seguridad e Higiene y actas de supervisión realizadas por el equipo interdisciplinario). En la actualidad, se cuenta con un albergue de atención a migrantes no acompañados, el cual se encuentra en proceso de inscripción en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social. Por otro lado, la autoridad comentó que, a la fecha, en esta entidad federativa cada municipio cuenta con una Defensoría Municipal, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 168 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nuevo León, quienes fungen como autoridad de primer contacto y se encargan de velar por la protección y restitución de los derechos de las personas menores de edad.

En cuanto a la Procuraduría de Protección de Oaxaca, mencionó que los lineamientos en los que se sustenta la determinación del interés superior de la niñez se encuentran plasmados en diferentes marcos normativos y protocolos emitidos por instancias nacionales e internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General y la local de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y sus Reglamentos. De manera específica, también existen protocolos de atención focalizados en la problemática, como el “Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados o Separados que se encuentran Albergados”, diseñado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en 2015, así como el “Protocolo de Identificación de Indicios de Necesidad de Protección Internacional en Niñas, Niños y Adolescentes No Acompañados o Separados” elaborado en 2016 por diversas instituciones nacionales e internacionales. A diferencia de las respuestas de otras entidades federativas, el estado de Oaxaca es uno de los pocos que ha hecho mención a la relación interinstitucional que sostiene con diferentes instancias nacionales, como la Procuraduría Federal de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con la cual ha entablado varias reuniones donde se han abordado diversas cuestiones inherentes a los derechos de la infancia.

La Procuraduría de ese estado también informó que, en lo relacionado a la capacitación de las personas servidoras públicas, se cuenta con personal profesional en las áreas de jurídica, de trabajo social, de psicológica y pedagogía, las cuales dan acompañamiento, asistencia y representación a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados,

durante el procedimiento administrativo migratorio que tramita el INM. La autoridad afirmó que, este año, la Unidad de Capacitación del Sistema DIF Oaxaca, indicará el proceso para el estándar E0435 que, como entidad certificadora, tiene el DIF nacional. En lo relacionado a los Centros de Asistencia Social, esta entidad federativa mencionó que, cada vez que ingresa una persona menor de edad a estos espacios, se elabora un expediente administrativo, el cual se compone de constancias médicas y psicológicas, como del aviso legal de procedimiento migratorio que se le sigue a la persona, por parte del Instituto Nacional de Migración. De esta manera, el Sistema DIF Oaxaca conoce el contexto del caso y garantiza los derechos de este grupo, ya sea haciendo recomendaciones correspondientes, o bien citando alguna medida cautelar si en algún momento se tuviera conocimiento de que se están vulnerando sus derechos. Para lo anterior, la Procuraduría cuenta con Procuraduría Municipales, quienes son las autoridades coadyuvantes en la jurisdicción municipal para fungir como primer contacto en caso de que una niña, niño o adolescente centroamericano migrante no acompañado requiera atención.

El estado de Quintana Roo mencionó que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes es la entidad encargada de garantizar la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, también es quien determina el interés superior de la niñez, basándose en la normatividad nacional e internacional, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Nacional, la Ley General de los Derechos Niños, Niñas y Adolescentes, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y demás relativos y aplicables. De igual manera, la autoridad afirmó que cuenta con personal capacitado que brinda asistencia y representación a niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados y que trabaja de manera coordinada con las Procuradurías de todo el Estado, las cuales dependen de los Sistemas DIF Municipales.

Al igual que el estado de Oaxaca, el caso de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de San Luís Potosí refirió que no cuenta con lineamientos específicos para la determinación del interés superior de la niñez. Sin embargo, informó que la entidad actúa con estricto apego a lo dispuesto en la legislación estatal y federal de la ley de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como al “Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes no Acompañados o Separados que se encuentren Albergados”, en el cual, dentro de su capítulo II, se encuentra establecido el proceso de evaluación del interés superior de este grupo poblacional. En ese sentido, dicha autoridad es la encargada de determinar el interés superior de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados, a efecto de garantizar la protección, a través de la elaboración de diagnósticos y planes de restitución de derechos y, en caso de ser necesario, de medidas de protección especial que se dicten en beneficio de las y los mismos. Asimismo, la Procuraduría notificó que cuenta con personal capacitado en las áreas de trabajo social, psicología y derecho, el cual también ha recibido distintos cursos, diplomados y talleres, impartidos por UNICEF, ACNUR, DIF Nacional y las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos. Aun así, reiteró que, a la fecha, no cuentan con certificación en derechos humanos. Este grupo de profesionistas capacitados brinda asistencia, acompañamiento y representación a las personas menores de edad, en colaboración con el personal del Instituto Nacional de Migración, Delegación San Luís Potosí.

La Procuraduría afirmó que documenta y vigila en todo momento que las autoridades ante quienes se llevan a cabo trámites, ya sea de carácter administrativo y/o jurisdiccional, respeten el derecho a la seguridad jurídica y debido proceso. De la misma forma, la autoridad confirmó que trabaja de manera coordinada con el personal del INM para llevar a cabo los trámites correspondientes para el reconocimiento de la condición de refugiados ante la COMAR, de niñas, niños y adolescentes que manifiesten que su vida y/o integridad corre riesgo en su país de origen. En lo relativo a los Centros de Asistencia Social, esa entidad federativa reportó que ha iniciado un calendario de supervisión, donde se determina cuáles son los que cuentan con las mejores condiciones para alojar de manera provisional a niñas, niños y adolescentes en el periodo que se necesite, mientras se soluciona la situación migratoria de las y los mismos.

La Procuraduría de Protección Social de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sonora, por su parte, afirmó que contempla, para el mes de enero de 2018, la realización de mesas de trabajo junto con el personal del Instituto Nacional de Migración, para la elaboración de un nuevo procedimiento de atención para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las cuales se enfocarán en sistematizar experiencias y unificar criterios por parte de ambas dependencias, priorizando un enfoque de derechos para que, así, se logre dar cumplimiento a los estándares internacionales en materia de los derechos de la infancia. Es importante resaltar que la respuesta de esta entidad a las diferentes recomendaciones sugeridas en este Instrumento, se enfocó a manifestar que se ha venido desarrollando un proyecto sobre la construcción de un nuevo albergue⁹² que se abrirá en el transcurso de este año, el cual está planeado para alojar específicamente a las personas menores migrantes no acompañados. Por esta razón, los lineamientos, los protocolos y el personal que serán parte de este albergue se irán definiendo y estableciendo en cuanto avance la construcción del mismo.

El estado de Tlaxcala comentó que la Procuraduría de Protección actúa en consonancia con el “Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados que se encuentran Albergados”. En cuanto a los procedimientos administrativos en los que se encuentran involucradas niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, el primer contacto que sostienen es con el personal del Instituto Nacional de Migración de la Delegación de Tlaxcala. Sin embargo, como el INM no cuenta con albergues para este grupo, solicita a la Procuraduría un albergue temporal en tanto se realizan los trámites administrativos necesarios para la restitución de las personas menores de edad a su país de origen, por parte del Instituto Nacional de Migración. De esta manera, la Procuraduría de Tlaxcala únicamente se encarga de brindar albergue temporal a las personas menores de edad durante su estancia en el Estado, proporcionándoles atención jurídica, psicológica, social, médica, alimentación, así como incluirlas en actividades recreativas, artísticas, de manualidades y culturales. Asimismo, se hace referencia que, hasta el momento, no se ha realizado ningún trámite de reconocimiento de condición de refugiado para este grupo en específico. En la actualidad, el Sistema Estatal para el Desarrollo

⁹² El estado de Sonora no contaba con algún tipo de albergue diseñado exclusivamente para atender a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados.

Integral de la Familia sólo cuenta con un Centro Asistencial, en el cual se le brinda albergue temporal a las niñas, niños y adolescente migrantes no acompañados.

La Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de Yucatán mencionó que cuenta con personal capacitado en el área de trabajo social y psicología, que brinda acompañamiento y protección a las personas menores de edad. De igual forma, la entidad cuenta con Procuradurías de Protección en la región, con las cuales establece relación continuamente.

El estado de Zacatecas informó que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y Familia del SEDIF se basa en el “Protocolo de actuación para asegurar el respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios”, publicado en agosto de 2016, y en el “Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados” para determinar el interés superior de la niñez. En cuanto a los procedimientos administrativos que involucran a dichas personas, la autoridad migratoria debe dar aviso inmediato a la Procuraduría, mediante oficio, correo certificado, o por medios de comunicación electrónica, siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos con objeto de que ésta ejerza las atribuciones que la Ley General y su Reglamento le confieren para la representación jurídica, la emisión de las medidas de protección y restitución de derechos, así como el seguimiento y, en su caso, el alojamiento de niñas, niños y adolescentes en los centros de asistencia del Sistema Nacional DIF. La autoridad reportó que cuenta con personal capacitado en materia de derechos de la niñez migrante y también informó que, continuamente, se ofrecen cursos, talleres y videoconferencias. Aun así, la certificación de estas capacitaciones se encuentra en proceso ante el SNDIF. En lo relativo a los Centros de Asistencia Social, dicha entidad federativa cuenta solamente con uno, el cual brinda alojamiento a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados mientras se resuelve la situación migratoria de los mismos.

Finalmente, Chihuahua informó que la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, a través de las Subprocuradurías Auxiliares de Distrito Judicial Bravos, cuenta con un módulo de atención a niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados o separados, y con el Distrito Judicial Manuel Ojinaga que opera bajo los lineamientos establecidos por el “Protocolo de Atención para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados o Separados que se encuentren albergados”. Señaló que, en ambas Subprocuradurías Auxiliares, mediante entrevistas y valoraciones psicológicas, se determina si la niña, el niño o adolescente corren algún riesgo, o si están siendo víctima u objeto de algún delito, sin descartar que, en su caso, los jueces también puedan determinar tal circunstancia en los asuntos de su conocimiento.

La Procuraduría de Protección de Chihuahua llevó a cabo un convenio con el Sistema Nacional DIF el 29 de febrero de 2016, el cual tiene como objeto establecer mecanismos de intercambio de información, colaboración, coordinación y asesoría en materia de prevención, promoción, protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.

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

La Procuraduría de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes de Chihuahua, a través de las Subprocuradurías Auxiliares de Distrito Judicial Bravos y Distrito Judicial Manuel Ojinaga, cuenta con personal calificado y certificado en las áreas de psicología, trabajo social y derecho, quienes, en conjunto, brindan a niñas, niños y adolescentes atención integral, ya que se encuentran en constante capacitación en materia de derechos humanos, así como en derechos de niñas, niños y adolescentes. Chihuahua, también cuenta con cuatro Centros de Asistencia Social que reúnen las condiciones necesarias para el alojamiento de este grupo poblacional que, además, se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social. En lo referente a la canalización para su atención, de acuerdo al Protocolo mencionado, cada vez que es canalizada alguna persona menor de edad por parte del Instituto Nacional de Migración, se le asigna un número de expediente con los documentos que establece este Protocolo. También se encuentran establecidos los lineamientos para la actuación del personal, lo cual implica asesoría y representación legal para someter solicitudes ante las autoridades, y durante el trámite de las mismas. De esta manera, la integridad de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados recae sobre el personal de las subprocuradurías auxiliares antes mencionadas.

A partir de las respuestas expuestas por las diferentes entidades federativas, puede observarse que existe un cumplimiento parcial de las diferentes recomendaciones contenidas en este IP:

Tabla 44. Recomendaciones cumplidas (al menos, parcialmente) por las diferentes entidades federativas que emitieron respuesta

Entidades federativas	No. de la recomendación									Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Baja California	✓		✓	✓			✓	✓		5
Chiapas			✓	✓			✓	✓	✓	5
Chihuahua	✓	✓	✓	✓			✓			5
Guanajuato	✓	✓	✓	✓	✓				✓	6
Jalisco	✓		✓		✓				✓	4
Michoacán	✓		✓						✓	3
Morelos							✓	✓		2
Nuevo León	✓	✓	✓				✓	✓	✓	6
Oaxaca	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	8
Quintana Roo			✓							1
San Luís Potosí	✓		✓		✓		✓			4
Sonora	✓						✓			2
Tlaxcala	✓	✓	✓				✓			4
Yucatán			✓						✓	2
Zacatecas	✓	✓	✓	✓					✓	5
Total por recomendación	11	6	13	6	3	1	9	5	8	

FUENTE: elaboración propia con base en las respuestas emitidas por las diferentes entidades federativas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018.

La respuestas de las diferentes entidades federativas es heterogénea. Sin embargo, como se observa en la tabla anterior, puede distinguirse que los estados que respondieron a las solicitudes que tienen un mayor grado de cumplimiento acerca de las recomendaciones sugeridas en este Informe Especial son Oaxaca, Nuevo León y Guanajuato. Por su parte, los que menos grado de cumplimiento presentan son Quintana Roo, Morelos y Sonora. De igual manera, las dos recomendaciones que más se cumplen es la relacionada al personal que brinda acompañamiento, asistencia y representación en coadyuvancia de niñas, niños y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados; y la que refiere a los lineamientos que las diferentes Procuradurías Estatales de Protección deben seguir para la determinación del interés superior de la niñez. En cuanto a la recomendación que menos se sigue es la que hace referencia al establecimiento de lineamientos y requisitos para designación de tutores que velen por el bienestar y el interés superior de la niñez de este grupo en particular.

El Informe Especial, además, contiene ocho recomendaciones a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Para conocer su grado de cumplimiento se consultó a las Unidades Administrativas de la Coordinación General y de la Dirección de Protección y Retorno. Sin embargo, la autoridad no emitió respuesta.⁹³

A partir de la información que se tiene respecto de las 33 recomendaciones propuestas por el Informe Especial sobre la situación de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados, podría decirse que las diversas instituciones de la Administración Pública Federal han atendido, en promedio, un total de diez recomendaciones. En ese sentido, la información recabada y analizada permite afirmar que el Sistema Nacional DIF se erige como la única institución que no sólo atendió las cuatro recomendaciones que le fueron emitidas sino que también ha respondido de manera satisfactoria a cada una de las solicitudes de información requeridas. En el extremo contrario, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) manifestó no contar con información para ninguna de las recomendaciones emitidas por el Instrumento de Posicionamiento.

8) INFORME ESPECIAL ADOLESCENTES: VULNERABILIDAD Y VIOLENCIA

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

En lo referente a los resultados alcanzados por las propuestas de este Informe Especial, se encontró que distintas autoridades del ámbito federal han implementado políticas y programas relacionados con las recomendaciones emitidas, incluso con anterioridad a su publicación. A continuación se presentan las acciones desarrolladas desde las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal que estarían dando respuesta a los puntos recomendatorios definidos en el Instrumento.

⁹³ De acuerdo con el portal de INFOMEX, la fecha para la emisión de la respuesta por parte de COMAR venció el 20 de febrero del año en curso.

Respecto del primer eje de recomendaciones, denominado de *prevención*, el IP plantea que, en su definición:

“La prevención social del delito tiene como pilares fundamentales la cohesión, la inclusión y la solidaridad sociales, así como la obligación de todos los ámbitos y órdenes de gobierno de garantizar que las personas adolescentes puedan desarrollarse en un ambiente de respeto y garantía efectiva de todos sus derechos, desde un enfoque holístico y no punitivo” (Artículo 252, Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes).

La fracción II del artículo 253 se refiere a la transversalidad en las políticas públicas de prevención y establece: “Se deberán considerar aspectos de prevención del delito en el diseño de todos los programas y políticas sociales y económicas, especialmente en el diseño de las políticas laborales; educativas; culturales y deportivas; de salud; de vivienda y planificación urbana, desde la perspectiva de género; y, de combate contra la pobreza, la marginación social y la exclusión.

La fracción X del mismo artículo, señala: “Las estrategias de prevención social de la violencia y la delincuencia deben tener en cuenta las características específicas de los diferentes actores de la sociedad, quienes coadyuvan; así como, las necesidades específicas de las personas adolescentes, con especial énfasis en aquellas que se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad o riesgo.

El artículo 254 estipula: “Las políticas públicas en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia para personas adolescentes, no podrán sustentarse de manera exclusiva en acciones de seguridad pública”.

Al revisar lo antes descrito, se identifica que la recomendación no describe de manera puntual alguna política o acción que deba llevarse a cabo, ni tampoco las dependencias específicas responsables de la ejecución de alguna medida. En consecuencia, para indagar respecto del cumplimiento por parte de la Administración Pública Federal se revisó a detalle la LNSIJA y se buscaron todos aquellos elementos que hacen referencia al desarrollo de políticas públicas de prevención del delito, en particular las destinadas a niñas, niños y adolescentes.

De la información expuesta en el IP, se infiere que todos los ámbitos y órdenes de gobierno deben garantizar que las y los adolescentes puedan desarrollarse plenamente en un ambiente de respeto y cumplimiento de sus derechos. De ahí que las políticas sectoriales de educación, salud, vivienda, cultura, deporte, serían un aporte elemental y mínimo para el cumplimiento de esto. Si bien se constata la ejecución de estas políticas por parte de las autoridades federales, aspectos como la cobertura, calidad y alcance de dichas estrategias no pueden ser medidas sin una línea base original.

Por otro lado, se plantea la transversalidad de las políticas de prevención del delito, cuyos conceptos y enfoques deberían estar incluidos en el diseño de todos los programas y políticas sociales y económicas. Cabe señalar al respecto que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

establece, en la meta nacional denominada México en Paz, la realización de una estrategia nacional de prevención, cuyo diseño, implementación y evaluación sea resultado de las coordinación eficaz entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los tres órdenes de gobierno, para lo cual se buscó que, en cada programa sectorial y especial, se incorporaran aspectos de prevención del delito.

Asimismo, se creó el “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia” (PNPSVD), publicado en el DOF el 30 de abril de 2014, el cual propone cinco objetivos encaminados a reducir los factores de riesgo que favorecen la generación de violencia y delincuencia, a través de la colaboración de los tres órdenes de gobierno y con participación ciudadana. Entre sus cinco objetivos, cuenta con uno orientado a trabajar con poblaciones específicas, entre las que se destacan las y los adolescentes y jóvenes. El objetivo dos del PNPSVD señala que se busca *“reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria”*, cuya estrategia número dos indica el trabajo con la población adolescente, tal y como lo plantea el Informe Especial, estableciendo que se debe *“Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia”*. En términos generales, se podría señalar que, desde la Federación, se ha proporcionado atención al tema, no sólo desde un enfoque punitivo sino también social, dado que las acciones propuestas se centran en los determinantes sociales de la problemática. Pueden mencionarse, por ejemplo, acciones de educación sexual para prevenir el embarazo adolescente; otras para prevenir y atender el consumo problemático de alcohol y drogas; para construir acciones libres de violencia en la familia, escuela y noviazgo; para promover la permanencia de los(as) adolescentes en el sistema educativo; para capacitar a las y los jóvenes en oficios para el trabajo, generar proyectos productivos y posibilidades de empleo; desarrollo de actividades culturales, recreativas y deportivas para promover la integración, entre otras.

De este modo, estrategias y proyectos de prevención social de la violencia y el delito, como las mencionadas anteriormente, han sido financiadas en todas las entidades federativas por el subsidio existente desde 2013 denominado “Programa Nacional de Prevención del delito” (PRONAPRED), enmarcado dentro del “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia” (PNPSVD) entregado por la Subsecretaria de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. También han sido financiadas por el “Subsidio para la Seguridad en los Municipios” (SUBSEMUN), actualmente denominado “Programa de Fortalecimiento para la Seguridad” (FORTASEG), que se entregan directamente a los municipios y son coordinados por el Centro Nacional para la Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

La Secretaría de Gobernación comunica, además, que en la cuadragésima sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública de 2016, se aprobó un acuerdo que establece la “Estrategia integral de implementación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes”, donde se exhorta al Secretariado Ejecutivo del SNSP la generación de mecanismos de coordinación y conformación de un grupo de trabajo interinstitucional, integrado

por la Procuraduría General de la Republica, el Comisionado Nacional de Seguridad, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y el SIPINNA, con el objeto de elaborar estrategias de implementación de la ley, por lo cual se realizó el “Informe de Actividades del Grupo Interinstitucional de Justicia Penal para Adolescentes”. En 2017, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública implementa, en el marco del FORTASEG-2017, el proyecto “Jóvenes en Prevención”, planteándose como objetivo contribuir a su desarrollo, mediante una estrategia integral de promoción de habilidades técnicas, artísticas, deportivas y culturales, en pos de construir una cultura cívica y reducir situaciones de violencia.

Respecto de las estrategias sectoriales llevadas a cabo por otras Secretarías para dar cumplimiento a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, pueden mencionarse las siguientes. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) ha diseñado y puesto en marcha la acción institucional “*Fortalecimiento de la empleabilidad de las personas próximas a ser liberadas*” con el propósito de incidir y coadyuvar a la reinserción social de las personas privadas de su libertad, a través de la promoción de actitudes y aptitudes, prevención de adicciones y apoyo pedagógico de dichas personas, para la obtención de habilidades y competencias que les permitan acceder a un empleo, o bien auto emplearse en condiciones de dignidad y respeto a los derechos humanos. Si bien esta acción está dirigida a población adulta, la Secretaría también señala que se ha extendido su operación a centros de atención para adolescentes en conflicto con la ley como, por ejemplo, la realización en 2017 de una jornada de fortalecimiento a la empleabilidad en el interior del Centro Especializado en la Aplicación de Medidas para Adolescentes (CEAMA) en el estado de Yucatán.

La Secretaría de Cultura, por su parte, informa de las siguientes iniciativas que darían cumplimiento a los requerimientos de la mencionada Ley. En el estado de Nuevo León, la Dirección General de Culturas Populares, Indígenas y Urbanas en coordinación con la Dirección General de Vinculación Cultural y el Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, a través del Programa “México, Cultura para la Armonía”, realizaron, entre noviembre de 2016 y junio de 2017, el proyecto denominado “Colectivo Comunitario de Teatro” para 31 jóvenes en el Centro de Readaptación Social de Apodaca, Nuevo León.

Por su parte, el Museo Nacional de Culturas Populares, ha realizado talleres con adolescentes infractores de ley con base en el programa “El Museo en tu comunidad”, en coordinación y a petición de la Dirección General de Tratamiento para adolescentes (DGTPA), dependiente de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.

El “Programa de Coordinación Nacional de Desarrollo Cultural Infantil. Alas y Raíces” ha informado que, atendiendo diversos artículos de la Ley Nacional del Sistema de Justicia Integral para Adolescentes (artículos 46, 188, 251, 253 y 263), y orientados por un enfoque de garantía de los derechos humanos, se han ejecutado proyectos culturales con el objetivo de la prevención del delito en zonas con alta marginación y la atención de adolescentes en reclusión, tales como el proyecto de “Comunidades de Atención Especializada en Conflicto con la Ley Penal” en la

comunidad de máxima seguridad “Dr. Alfonso Quiróz Cuarón” en Ciudad de México,⁹⁴ así como el proyecto de “Intervención cultural con adolescentes de zonas marginales y en conflicto con la ley penal”, de carácter regional, en los estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, a través de los Programas “Alas y Raíces” que operan en cada entidad federativa.

En suma, se puede evidenciar que la recomendación estaría en su generalidad siendo cumplida, aun cuando falte evidencia para identificar si todas las autoridades responsables y enunciadas en la Ley están desarrollando lo que les corresponde para atender a la población adolescente.

Del segundo eje de recomendaciones, denominado de *políticas públicas*, la mayoría de éstas se orientan a mejorar la cobertura y calidad de algunas políticas dirigidas a la infancia y/o adolescencia, y/o a incrementar los recursos, es decir, ya sea revisar o mejorar dichas políticas públicas o sus procedimientos operativos.

Entre las recomendaciones establecidas en este eje, destacan aquellas que pretenden promover la protección de la infancia para evitar el abandono, la situación de calle, la negligencia, el maltrato y/o abuso sexual por parte de familiares, atender la violencia familiar y de género, el problema de abuso de sustancias en niñas, niños y adolescentes o de sus padres, madres y/o adultos cuidadores. También se plantea la necesidad de desarrollar acciones especializadas para la población infantil y adolescente que cuente con su padre y/o madre en prisión, como aquellos que sean víctimas directas e indirectas de la violencia, incluyendo la atención en salud mental. El Informe plantea, además, incorporar un enfoque de género y de respeto a la diversidad, integrando acciones particulares para la población indígena, además de otorgar los recursos necesarios para que el Sistema Nacional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes pueda operar, como está previsto en la ley.

De esas recomendaciones, se detectó lo siguiente: en la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA no opera un programa en particular orientado a la mejora de la cobertura o calidad de las implementaciones, siendo su labor la coordinación, articulación y vinculación del trabajo que realizan las entidades involucradas en la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En consecuencia, la Secretaría no ofrece ningún servicio directamente a esta población beneficiaria, aunque distribuye su presupuesto en remuneraciones del personal, materiales y servicios generales (traslados, viáticos, etc).⁹⁵

⁹⁴ En 2015, la Segunda Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), luego de realizar una visita de verificación a la Comunidad “Dr. Alfonso Quiróz Cuarón”, manifestó que ésta cuenta con pocas garantías de estancia de vida digna para los jóvenes que cumplen con medidas de tratamiento en el lugar, dado los deterioros de sus instalaciones eléctricas, sanitarias y de seguridad. Este señalamiento es importante considerarlo desde una perspectiva evaluativa, pues, la presencia, en mayor o menor cantidad, de acciones formales implementadas, no aseguran necesariamente, la calidad y el sustento técnico de éstas.

⁹⁵ La Secretaría aclara que, para 2017, contó con un presupuesto aprobado de 53,697,727 pesos, recursos que le permitieron operar y realizar las acciones que tienen estipuladas.

Durante sus dos años de existencia, el trabajo realizado por dicha autoridad ha consistido, principalmente, en otorgar asesoría y apoyos a las entidades federativas y municipios, a fin de que puedan implementar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes e instalar los Sistemas Estatales de Protección Integral, sumando a diferentes actores en el compromiso de garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes. Además, esa institución publicó el “Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018” (PRONAPINNA) en agosto de 2017, programa que establece las estrategias y líneas de trabajo específicos para impulsar y hacer efectivo el ejercicio de los derechos de esa población, dictando las bases para que las diversas instituciones de la Administración Pública Federal, desde sus facultades y funciones, conozcan las rutas para saber qué hacer y cómo desarrollar las estrategias que sean necesarias para garantizar el pleno desarrollo de la infancia y adolescencia.

La Secretaría Ejecutiva de SIPINNA trabajó coordinadamente con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en las entidades federativas y la Federal, para delinear las acciones prioritarias en la protección especial de niñas, niños y adolescentes a quienes se les han vulnerado derechos y requieren de restitución inmediata. Se crearon comisiones al interior del SIPINNA con la intención de proporcionar acompañamiento a las problemáticas. También se generó un acuerdo con los gobiernos de las entidades federativas para darle continuidad al trabajo de los SIPINNA estatales, además de generar ciertos compromisos de trabajo al respecto, plasmados en el acuerdo “Diez compromisos para la niñez y la adolescencia”, firmado por el pleno de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

De los puntos recomendatorios sobre creación de programas de protección de derechos a la violencia intrafamiliar y de género para niñas, niños y adolescentes indígenas, así como la que indica la creación de programas de atención integral especializada para los niñas, niños y adolescentes que tengan a su padre y/o a su madre en prisión, el SIPINNA indica que el PRONAPINNA cuenta, para ambos casos, con líneas de acciones dirigidas. El primer punto estaría cubierto a través de siete líneas de acción coordinadas en conjunto por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígena (CDI), el CONAPRED, la SEP y el propio SIPINNA, mientras que el segundo contaría con la línea de acción 4.5.9, relativa a instrumentar acciones para garantizar todos los derechos de hijas e hijos de personas privadas de su libertad, a cargo de la Comisión Nacional de Seguridad. No obstante la respuesta afirmativa de la autoridad, se debe mencionar que, desde el SIPINNA, han indicado no contar con información disponible sobre cobertura, temporalidad e impacto de las acciones implementadas, de conformidad con el calendario de informes establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual debería estar disponible en el transcurso de 2018.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social, al ser consultada sobre la realización de acciones para mejorar la cobertura y calidad de atención brindadas por las instituciones de protección a la infancia contra el abandono, maltrato, negligencia y/o abuso sexual familiar, plantea que el programa más cercano con la directriz de la recomendación sería el Seguro de Vida para Jefas de Familia, el cual tendría un impacto indirecto, al buscar la dotación de esquemas de seguridad

social para la protección socioeconómica de la población en situación de pobreza y, particularmente, mediante el establecimiento de apoyo para la continuación de estudios de jóvenes que han quedado en situación de orfandad.

De la recomendación dirigida a la creación de programas en el sector educativo para combatir la violencia y propugnar la resolución pacífica de conflictos, en febrero de 2017 se firmó, por parte de los titulares de las Secretarías de Gobernación y Educación Pública, el Presidente del Consejo General Sindical del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y el Presidente del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, el “Plan de Acción para la Prevención Social de la Violencia y el Fortalecimiento de la Convivencia Escolar”, que define ocho líneas de acción con el fin de alcanzar dos grandes objetivos: la construcción de ambientes de convivencia armónicos, pacíficos, inclusivos y libres de discriminación, y el desarrollo de habilidades socioemocionales de niñas, niños y adolescentes.⁹⁶

Del punto recomendatorio sobre la creación de programas que promuevan la participación de las y los adolescentes en la solución de problemas de su comunidad, algunas iniciativas que pueden ser mencionadas son las siguientes.

Desde el Instituto de la Juventud de Ciudad de México (INJUVE) se ha desarrollado el Programa “Jóvenes en Impulso” que tiene como objetivo garantizar el derecho a la participación y empoderamiento ciudadano, a través de más de 40 Brigadas que reciben capacitación para que las y los jóvenes participantes puedan replicar los conocimientos adquiridos en sus comunidades en temas diversos (salud, recreación, educación, medio ambiente, tecnología, ciencia, cultura, ciudadanía y derechos humanos, entre otros). Los participantes reciben una beca para el desarrollo de estas actividades y pueden permanecer hasta tres años en el programa.

Por su parte, la SEDESOL, junto con el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, delineó el “Apoyo a Proyectos Sociales de Colectivos y Grupos Juveniles Projuventudes 2017”, con el fin de financiar proyectos que contribuyan a

⁹⁶ Las ocho líneas de acción difundidas por el “Plan de Acción para la Prevención Social de la Violencia y el Fortalecimiento de la Convivencia Escolar” se pueden resumir en las siguientes medidas: 1. Difundir y aplicar el “Programa Nacional de Convivencia Escolar” en tanto estrategia educativa, formativa y preventiva, en las escuelas de tipo básico en todo el país de manera focalizada; 2. Rediseñar intervenciones y protocolos para evitar el ingreso de armas en los planteles, como el caso de la aplicación de dispositivos como “mochila segura”; 3. Promover redes interinstitucionales de apoyo orientado para los docentes, padres de familia y tutores con el fin de identificar conductas de riesgo y mecanismos de canalización según sea el caso, para una valoración y atención pertinente por instituciones y profesionales especializados; 4. Vincular protocolos de la SEP con protocolos del servicio telefónico de emergencia 911 para atender amenazas concretas que pongan en peligro la seguridad de los centros educativos; 5. Garantizar la vinculación entre sistemas educativos, de seguridad pública y de protección integral y especial de niñas, niños y adolescentes, a nivel estatal y federal; 6. Fomentar entre estudiantes, familias, docentes y la sociedad en general, un manejo adecuado de las redes sociales en internet y reforzar actividades de la policía cibernética; 7. Convocar a diferentes actores sociales y autoridades municipales y estatales, a participar en una campaña para evitar la apología de la violencia, el delito y promover el desarme, y 8. Fortalecer acciones de proximidad de la División de Gendarmería de la Policía Federal en las localidades donde opera, en coordinación con autoridades educativas estatales y los sistemas estatales de protección a niñas, niños y adolescentes.

acciones para mejorar las condiciones de las y los jóvenes mexicanos, especialmente aquellos en situación de pobreza, exclusión, vulnerabilidad, marginación, discriminación, o que vivan en contextos de violencia, encaminados a fomentar el desarrollo comunitario y el capital social.

En relación al punto recomendatorio que establece el combate al maltrato, tortura o penas crueles propiciados por fuerzas policiales, militares, agencias de investigación o de procuración de justicia, no se dispone de información que acredite avances en la materia en el último tiempo, a lo que se suma la opinión desfavorable de expertos sobre prácticas abusivas y maltrato en centros de reclusión de jóvenes.⁹⁷

Sin embargo, en materia de avances protocolares se pueden mencionar algunas acciones dirigidas en la dirección de la recomendación, como por ejemplo, la Guía denominada “Protegiendo a las personas contra la tortura en México. Guía para operadores jurídicos”, documento elaborado en 2013 como herramienta para el desarrollo del Curso-Taller “La Prevención de la Tortura en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: acceso a la justicia y combate a la impunidad”, impulsado por la Barra Internacional de Abogados, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, en 2014, la Corte elaboró el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos” orientado a las autoridades judiciales para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y convencionales para la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, así como la prevención, sanción y reparación de éstos, producto de la tortura y tratos degradantes.

En relación al tercer eje de recomendaciones, incluidas en el IP, relativas al *sistema de justicia*, cabe señalar que se han encontrado algunas acciones que responderían a lo propuesto en ellas. Lo primero que se puede indicar, a modo de avance, es la publicación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la cual reemplaza a todas las leyes locales y a la anterior ley federal para, con ello, mejorar la efectividad de los procesos de reinserción que el sistema ofrece a las y los adolescentes. Esta Ley entró en vigor durante 2017 permitiendo, en teoría, que con ello se unificaran los marcos legales y, en consecuencia, se estandarizaran los procesos de procuración de justicia, tratamiento y atención integral para las y los adolescentes, respondiendo así a los requerimientos internacionales, y aumentando las probabilidades de llevar a cabo procesos de reinserción social y familiar efectivos para las y los adolescentes en conflicto con la ley.

Hasta el momento se ha identificado que, en la mayoría de las entidades federativas, hay avances a nivel normativo, pero que aún cuentan con diversos retos en lo operativo.

⁹⁷ Información entregada por especialistas entrevistados dan cuenta de la existencia de prácticas abusivas en algunos centros de internamiento, principalmente por parte de los “Guías”, lo que propicia la reproducción de climas violentos en el interior de los establecimientos.

El Instituto de Justicia Procesal Penal⁹⁸ plantea que *“la especialización del sistema no solo significa aprobar leyes “especializadas”, sino un cambio estructural. Por ejemplo, los estados mantienen las mismas estructuras preexistentes en las instituciones tutelares y el mismo personal, de manera que el cambio en las legislaciones no necesariamente se ha traducido en una transformación estructural y orgánica”* (Instituto de Justicia Procesal Penal 2013). Esto es aún más evidente en los centros de medidas privativas de la libertad, donde persisten las estructuras típicas del modelo tutelar y el personal no necesariamente ha recibido la capacitación debida sobre el sistema integral de justicia.

Algunas de las recomendaciones señaladas en este eje tienen relación con la utilización del internamiento como último recurso para sancionar a las y los jóvenes y, por ende, proponen propiciar las medidas en el medio libre, idealmente en sus comunidades. Sin embargo, la información entregada por los especialistas entrevistados, da cuenta de que se están aplicando cada vez más pero, en muchas ocasiones, con problemas de implementación, puesto que son malentendidas, se encuentran desarticuladas o no hay un programa integral que oriente a los operadores sociales encargados de ejecutarlas. De este modo, en las medidas sancionatorias en el medio libre, en muchas ocasiones se presenta un conjunto desarticulado de actividades, sin contar con un objetivo claro ni con una estrategia de intervención que beneficie a las y los jóvenes en su proceso de reinserción y tratamiento. Además, opinan los especialistas, en muchos casos siguen institucionalizando a los jóvenes, no se trabaja en las comunidades sino en las locaciones de las instituciones que ejecutan las medidas. Las medidas en libertad están pensadas para que las instituciones de ejecución de medidas trabajen en red con las familias, el centro educativo, las organizaciones de la sociedad civil de la comunidad, los vecinos y con todos los actores presentes en el territorio para que, en conjunto, se pueda aportar a los procesos de reinserción de los adolescentes. Sin embargo, en el país son escasas las experiencias que demuestran esta articulación y coordinación, como parte de una estrategia diseñada y basada en evidencia.

En relación a la recomendación que plantea la necesidad de que las medidas que son dictadas reconozcan las diferencias etnoculturales y de género, y, por tanto, que realicen acciones especiales para las necesidades de la población indígena y de las mujeres, se puede señalar que la información recabada permitiría señalar que, en general, en el sistema no existe una “sensibilidad” y concientización de género. Lo único que puede encontrarse en los centros de internamiento es la separación de las y los jóvenes por sexo aunque, como bien señalan los especialistas, sexo no es género y, por tanto, existen muchos pendientes respecto de cómo abordar estos aspectos. Asimismo, se da cuenta de la presencia de un trato especial para las madres embarazadas o con hijos. Por otro lado, la justicia está obligada a tener un traductor de lengua indígena en el proceso judicial siempre que la persona joven no hable español.

⁹⁸ El Instituto de Justicia Procesal Penal nace en 2004. Dentro de sus diversas acciones están la publicación de estudios e informes sobre costos personales, sociales y económicos derivados de la *“utilización arbitraria de la prisión preventiva, la justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal, el principio de presunción de inocencia; y la defensa penal efectiva”*. Para más referencia ver: <http://ijpp.mx/home/historia>

Del cuarto eje de recomendaciones, denominado de *derechos humanos*, las respuestas de las autoridades y de la sociedad civil recabadas son múltiples y diversas y, en su mayoría, las acciones se vienen realizando hace varios años.

La CNDH, a través de su Tercera Visitaduría General, da cuenta de que, en el marco de las obligaciones derivadas del “Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura u Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México”, ha llevado a cabo visitas *in situ* a lugares de detención e internamiento para adolescentes que infringen la ley penal, con el fin de garantizar el respeto de los derechos humanos de todas las personas en situación de privación de la libertad. Con esas acciones se busca verificar el contexto en el que se encuentran las personas menores de edad, verificando que se respeten sus derechos, principalmente, aquellos vinculados con recibir un trato humano y digno, la legalidad y seguridad jurídica, la protección de la salud, y la integridad personal.

Señaló que, como resultado de esas visitas, se emiten informes que muestran los hallazgos en cada centro de internamiento, principalmente en relación a las problemáticas identificadas, tales como la tortura y los tratos crueles o inhumanos, a su vez que se incluyen las acciones que deberían realizarse para dar solución o prevenir esas situaciones. Posteriormente, se realizan visitas de seguimiento con el fin de verificar el cumplimiento y/o avances de las recomendaciones emitidas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en las materias señaladas, constatando, a su vez, si persisten o no los problemas. Durante los últimos años, ese mecanismo ha emitido diversos informes sobre las visitas realizadas, a saber: en 2008 sobre Querétaro, Campeche, Tabasco y Durango; en 2009, sobre Coahuila, Yucatán, Jalisco y Sinaloa; en 2010, sobre Aguascalientes; para 2011 se realizaron los informes de Baja California, Nayarit y Puebla; en 2012 se efectuó el Informe de Tlaxcala; en 2013, los de Chihuahua, Guanajuato y Morelos; en 2014 se elaboró el de Chiapas; para 2015 los de Veracruz, Nuevo León, Sonora y Quintana Roo; en 2016, los de Tamaulipas, Michoacán y Guerrero; y, por último, en 2017, se elaboraron los de la Ciudad de México y Campeche. Para todos ellos, con excepción de Campeche, se cuenta con los informes iniciales y de seguimiento.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura ha emprendido diversas acciones en materia de promoción y divulgación para propiciar el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y la prevención de la tortura, dirigidas a personas servidoras públicas que atienden los Centros de Tratamiento Interno para adolescentes en conflicto con la Ley Penal. Una de las estrategias de capacitación que puede destacarse ha sido la implementación del “Programa Espacio de Oportunidad para el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y la prevención de la tortura”, realizado en 31 centros a nivel nacional, además de la distribución de trípticos y material bibliográfico diverso, entre los que destacan las Compilaciones denominadas “Normatividad Nacional e Internacional en materia de Justicia para Adolescentes que Infringen la Ley Penal” y “Observaciones del Comité de Derechos Humanos del Niño de Naciones Unidas relacionadas con Adolescentes que Infringen la Ley Penal”, con la finalidad de que las autoridades cuenten con herramientas que orienten su quehacer institucional.

También se puede señalar la publicación, en 2015, del *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Centros de Tratamiento Interno para Adolescentes que infringen las leyes penales que dependen de los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal en la República Mexicana*, el cual formula una serie de propuestas encaminadas a garantizar el respeto de los derechos humanos de los adolescentes en conflicto con la ley penal. En consecuencia, puede afirmarse que la CNDH ha estado cumpliendo con su tarea de fomentar, constatar y supervisar que los derechos humanos de esa población sean respetados y garantizados.

La información recopilada permitiría señalar que, tanto a nivel federal como estatal, se encontró evidencia de que, desde antes del *Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia*, se venían generando, al menos en lo formal, avances en los cuatro ejes de recomendaciones. Quedaría pendiente ver cómo, las leyes y los planes publicados que integran el abordaje de estas temáticas, están siendo implementados para poder analizar a cabalidad sus alcances. Sin embargo, dado el tiempo transcurrido desde su emisión (menos de un año) es probable que no se encuentre evidencia sobre resultados o impactos concretos.

Las acciones presentadas dan cuenta de la atención y respuestas que la Federación le ha dado al trabajo con la población adolescente, ya sea para prevenir que se involucren en la comisión de delitos, como para atender a quienes ya se han vinculado en estas prácticas delictivas, promoviendo acciones que eviten la reincidencia y favorezcan la reinserción social.

Se detectaron estrategias y programas desarrollados por instancias de gobierno y de la sociedad civil en el interior de los centros de internamiento para asegurar y garantizar los derechos humanos de las y los adolescentes que se encuentran privados de libertad. Aunque se puede evidenciar la presencia de iniciativas que dan cumplimiento a las recomendaciones del IP en estudio, existe opacidad en torno a su alcance y cobertura a la población que lo requiere, así como a la pertinencia de las metodologías y acciones desarrolladas para atender las necesidades en lo que refiere a niñas, niños y adolescentes.

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

Análisis cualitativo de las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios

El tema de las desapariciones forzadas en México es uno de los delitos de alto impacto que se ha comenzado a posicionar, en los últimos años, como una de las expresiones de mayor violencia en el país, afectando a la sociedad en su conjunto, sobre todo considerando la magnitud del problema, a lo que se suman los pocos avances conseguidos por el Estado para diseñar e implementar soluciones institucionales.

De los resultados obtenidos y al nivel de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe Especial, cabe señalar que, por la fecha de su publicación (2017), no ha sido posible

identificar un gran nivel de avances en la materia. Es por ello que este apartado se limitará a presentar lo que se ha realizado hasta el momento (en la mayoría de los casos, desde antes de la publicación del Informe). Como se mencionó con anterioridad, se buscó conocer las acciones que realizan las instituciones públicas a partir de la solicitud formal de información, vía las plataformas de transparencia pero, además, se realizó una examinación de las políticas que se han ejecutado respecto de este delito de alto impacto, encontrando escasas políticas públicas que lo aborden.

Un primer análisis de las propuestas del IP, y a modo de facilitar la comprensión de las medidas realizadas, es que éste recomienda diversos tipos de acciones que pueden ser clasificadas en 1) acciones directas, que se orientan a atender a las víctimas de la problemática, y 2) acciones de prevención del delito, en general.

Las primeras buscan atender de manera directa el fenómeno de las desapariciones proponiendo, tanto en lo normativo, procedimental, como de políticas públicas, acciones como: la mejora de los protocolos de búsqueda, las respuestas iniciales ante este tipo de sucesos, los debidos acompañamientos a los familiares y la reparación a las víctimas. Asimismo, plantea mejorar las acciones desde las diversas instituciones para poder tener un conteo más preciso de las víctimas de este delito para, con ello, conocer la real magnitud del fenómeno, con procesos de sistematización continuos y rigurosos; y también propone mejorar la seguridad pública del país para controlar este fenómeno.

Los segundos puntos recomendatorios denominados, para este análisis, como acciones de prevención, son aquellos que están orientados a atender las posibles causas o factores de riesgo que podrían estar incrementando las probabilidades de que ocurra este tipo de delito, es decir, refieren a medidas de prevención de la criminalidad y a acciones de política social que buscan atender los problemas de las poblaciones más vulnerables.

A continuación se presentarán algunas de las acciones que, en esas dos vertientes, se vienen desarrollando, principalmente, desde el nivel federal, haciendo la aclaración de que la presencia de ese tipo de acciones (*per sé*) no implicaría necesariamente un buen y preciso abordaje del Instrumento ya que, en muchos casos, dichas políticas presentan problemas de implementación, por las multiplicidad y amplitud de los problemas sociales, los limitados recursos destinados a ellas y por la escasa cobertura e impacto que alcanzan.

En lo que refiere a las acciones directas, cabe señalar que, efectivamente, se detectaron pocos avances conseguidos desde el Estado para lograr afrontar y plantear soluciones institucionales, sumado a los problemas para reconocer la magnitud que ha revestido el fenómeno en los últimos años, dado que las cifras oficiales son cuestionadas desde la sociedad civil y los organismos académicos especializados en el estudio de estos problemas.

En dicho contexto, se pueden rescatar algunas iniciativas recientes en materia legislativa, tal como la creación de la Ley General en Materia de Desapariciones Forzadas de Personas,

Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el DOF el 17 de noviembre de 2017 y con entrada en vigor el 16 de enero de 2018, la cual da cuenta del cumplimiento, de manera directa, de la recomendación destinada al Congreso de la Unión, relativa a crear a la brevedad la normativa sobre la materia. Asimismo, cabe señalar que muchos de los puntos recomendatorios del IP quedaron plasmados en dicha legislación, cuestión que, en términos formales, debería asegurar la realización de éstos por quienes resulten responsables.

Sin embargo, ha de explicitarse que ya existe un retraso en los plazos establecidos para iniciar ciertos aspectos propuestos en la Ley, lo cual, para las organizaciones de la sociedad civil, es una mala señal que podría adelantar las dificultades que enfrentará la puesta en práctica de las medidas incorporadas en esta normativa.

En cuanto a las políticas públicas, se puede señalar que el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 establece entre sus estrategias y acciones, el reconocimiento en la agenda pública de este grave delito, asumiendo la necesidad de fortalecer la asistencia a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, así como a personas en situación de vulnerabilidad, particularmente a través de coordinar acciones con los tres órdenes de gobierno para el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y de coadyuvar en la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas, y brindar acompañamiento a sus familiares para facilitarles la obtención de apoyo. De este modo, al menos formalmente y desde la planeación, se plantea la necesidad de desarrollar trabajos con estas poblaciones víctimas del delito de desapariciones. Para ello, se define a la Comisión Ejecutiva de Atención Víctimas (CEAV), dependiente de la Secretaría de Gobernación, como la autoridad competente en la materia.

Otra política pública vinculada a la problemática se plasmó en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, estableciendo el marco orientador para el desarrollo de las acciones de seguridad y procuración de justicia en el país, planteando como finalidad lograr un México en Paz, que tenga al ciudadano y a su familia como centro de las políticas de seguridad. En lo que se refiere al tema de interés del Informe, cabe señalar que dicho Programa incorpora explícitamente a las desapariciones forzadas como un problema a atender en su estrategia 2.1, enfocada a priorizar la disminución de delitos de alto impacto por su grado de violencia, incluyendo la línea de acción 2.1.9 que propone: *desarrollar e impulsar en los tres órdenes de gobierno protocolos de actuación y búsqueda de personas no localizadas y desaparecidas*. Por tanto, al menos en la planeación, se reconoce y posiciona la necesidad de atender este delito y propone su abordaje a nivel nacional y entre los diversos órdenes de gobierno, especialmente en lo relativo a los procesos de búsqueda. Ello también estaría dando respuesta a las recomendaciones planteadas en el IP respecto de procesos y acciones en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas. Sin embargo, quedaría pendiente identificar cuáles han sido las acciones que realmente se han implementado en el país respecto de esa línea de acción.

Dependientes de la Secretaría de Gobernación, se debe señalar la existencia del “Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas” (RNPED). No obstante, cabe señalar que no se encontró evidencia que permitiera señalar que se ha avanzado en ello, por el contrario, las organizaciones de la sociedad civil plantean las falencias de este registro y señalan que hay muchos pendientes al respecto, sobre todo en cuanto a la unificación de fuentes de información.

Por otro lado, se encuentra la “Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas” (CEAV), también dependiente de la Secretaría de Gobernación. La CEAV *“atiende y apoya a quienes han sido víctimas de algún delito federal o de una violación a sus derechos humanos, con el fin de que las personas, obtengan verdad, justicia y reparación del daño para que, en la medida de lo posible, recuperen un proyecto de futuro”* (CEAV s. f.).⁹⁹ Esta Comisión da atención a las víctimas de diversos delitos y a sus familiares, y en el caso de las desapariciones, principalmente a las familias que, en ocasiones, se ven forzadas a desplazarse de sus territorios o pierden a un familiar que reporta ingresos a las familias. En cualquier caso, las necesidades que enfrentan estas familias víctimas de un delito de este tipo son múltiples, desde acompañamiento legal hasta necesidades económicas, por lo que se deben abordar múltiples apoyos. Para ello, esta instancia otorga el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. Dicho Fondo es un fideicomiso público, cuya finalidad es servir como mecanismo financiero para el pago de las ayudas, la asistencia y la reparación integral a víctimas, incluyendo la compensación en el caso de víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades federales y la compensación subsidiaria para víctimas de delitos del orden federal, en términos del dictamen de procedencia que para cada caso emita el Pleno de la CEAV, conforme a la Ley General de Víctimas, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.¹⁰⁰ Las acciones de la CEAV, en conjunto, responderían a las recomendaciones incluidas en el IP relativas a la protección de los familiares de las víctimas de desaparición, aún más cuando eran familiares directos, dependientes económicos de las personas desaparecidas. Deviene una urgencia ampliar la instalación de delegaciones de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a todas las entidades federativas, puesto que el fenómeno de la criminalidad y la violencia, así como la presencia de este tipo de delitos, y por ende, la cantidad de víctimas, se ha extendido por todo el territorio nacional. Por tanto, al igual que todas las iniciativas identificadas en relación al problema de las desapariciones, esta Comisión tiene muchas limitaciones en cuanto a recursos, situación que, según algunas víctimas, se ve reflejado en la dificultad para acceder a los beneficios que deberían ofrecerles y, por ende, en la poca efectividad de su funcionamiento.

Respecto de medidas orientadas a reforzar la seguridad pública para atender y controlar el delito de las desapariciones forzadas, otras estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Seguridad Pública que pueden vincularse con las recomendaciones establecidas en el Informe Especial, son: la profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía, el desarrollo de información en materia de seguridad que sea de utilidad al ciudadano, la promoción y articulación de la participación ciudadana en materia de seguridad pública, así como esquemas

⁹⁹ Para mayores detalles ver en: <https://www.gob.mx/ceav>

¹⁰⁰ Para mayores detalles ver: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/faari-2016>

de protección a las víctimas de delito y violaciones a los derechos humanos. Por tanto, el Programa estaría atendiendo de manera directa, general y en términos formales, a tres recomendaciones del Instrumento de Posicionamiento, relativas a generar mecanismos de participación ciudadana en materia de seguridad pública, la creación de políticas públicas de protección a los familiares de las víctimas y, de manera particular, las que tienen que ver con las estrategias para recuperar la seguridad ciudadana y elaborar programas específicos de prevención del delito.

De la recomendación sobre *los procesos y acciones en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas*, se puede señalar que las principales acciones han sido impulsadas desde la sociedad civil, con la participación de algunos representantes de entidades gubernamentales. Destaca como una de las más importantes, tal y como lo menciona el IP, la creación y publicación, en junio de 2015, del “Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas”, documento redactado por la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia Estatales y del Distrito Federal, organismos de Derechos Humanos y expertos en la materia, el cual busca establecer las políticas de actuación y procedimientos de aplicación nacional, para las y los servidores públicos a nivel federal y local, apegados a los estándares internacionales de derechos humanos para la investigación en caso de personas desaparecidas. A su vez, integra las mejores prácticas para la investigación ministerial, pericial y policial de este delito, e incluye principios de actuación para una atención digna y respetuosa hacia las víctimas.

Como una acción de difusión y promoción del Protocolo, que a más de dos años de aprobado aún en 2017 no se encontraba implementado, el Grupo (Idh)eas redactó y publicó en mayo de 2017, la “Guía Práctica sobre la Aplicación del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas”. Este trabajo fue realizado con la colaboración de colectivos de familiares de personas desaparecidas, como “Familiares de Acapulco en Busca de Desaparecidos”, “Voces Unidas por Nuestros Desaparecidos con vida”, “Comité de Familiares de Personas Desaparecidas de México”, “Nos hacen falta” y el “Programa de Atención a Víctimas de la Universidad Autónoma del Estado de México”. Dicho documento definió como objetivo ofrecer a las familias de personas desaparecidas y a quienes acompañan la búsqueda, una versión ilustrada y de fácil comprensión del Protocolo Homologado, en donde se señalan las acciones que deben realizar las autoridades para determinar el paradero de la persona desaparecida. Además, propone informar a las familias de los derechos que tienen como víctimas indirectas, así como las herramientas jurídicas con las que cuentan, en caso de que las autoridades se nieguen a realizar las acciones de búsqueda e investigación. La guía es un aporte técnico y metodológico que asegura la instrumentación del Protocolo ya que permite identificar las diversas etapas, las acciones a realizar, así como los objetivos parciales que se esperan alcanzar con él. La realización de esa guía por parte de la sociedad civil da cuenta de cómo ésta ha tenido que asumir un rol muy activo en el tema, dada las falencias, pendientes e incapacidades del Estado en la atención de tan grande problemática.

Durante los últimos años han surgido diversas iniciativas por parte de familiares que buscan a sus seres queridos y que realizan acciones para demandar justicia y verdad sobre sus casos. Un ejemplo de ello son las Brigadas Nacionales de Búsqueda de Personas Desaparecidas, las cuales proponen un enfoque integral para el fortalecimiento, intercambio de experiencias y conocimiento, así como la articulación de grupos locales de búsqueda de personas, de alcance nacional, en respuesta a la incapacidad o falta de voluntad del Estado para la búsqueda de sus familiares. Las Brigadas son grupos de familias de personas desaparecidas que se reúnen con el fin de, entre otras cosas, realizar diagnósticos geográficos sobre las condiciones sociales y delictivas en las diferentes entidades federativas donde se presenta el fenómeno de la desaparición forzada. Se reúnen con otras familias de desaparecidos para escucharlas y solidarizarse con ellas, documentan casos y comparten experiencias de los diferentes grupos de víctimas para retroalimentarse y acercar herramientas. Las Brigadas cuentan con el acompañamiento de diferentes organizaciones civiles, dedicadas a la defensa de los derechos humanos y a la documentación de casos y patrones de desaparición.

La Brigada Nacional se integra por colectivos de personas (familiares de desaparecidos) de Estados como Guerrero, Sinaloa, Coahuila, Chihuahua, Morelos y Veracruz, entre otros, que tras años de esperar resultados por parte de las instituciones de justicia, decidieron iniciar, por su propia cuenta y con sus propias manos, la búsqueda de sus familiares. En ese sentido, han desarrollado grandes habilidades para la obtención de información y la búsqueda en campo, lo que les ha permitido capacitar a otras familias para la localización de fosas clandestinas, promoviendo que se consoliden grupos de búsqueda locales.

Hasta el momento, se han efectuado tres Brigadas. La primera se realizó en el municipio de Amatlán de los Reyes, Veracruz, en abril de 2016 y la segunda Brigada Nacional tuvo lugar en el estado de Veracruz, en julio de 2016, específicamente en diversos puntos de la región de Orizaba, Córdoba y también en Amatlán de los Reyes. Durante ambos eventos se localizaron restos humanos, muchos de ellos calcinados, que se encuentran en proceso de análisis por parte de las autoridades competentes para determinar su identidad y entregárselos a sus familias de manera digna. La tercera Brigada se llevó a cabo en Culiacán, Sinaloa, entre el 21 de enero y el 4 de febrero de 2017, cuya misión fue localizar fosas clandestinas y trabajar en la búsqueda de personas desaparecidas en ese territorio, de los cuales se tenía documentado, al menos, 50 casos de desaparición forzada.

De acuerdo con información entregada por representantes de la organización Uniendo Cristales, A. C. (integrantes de las Brigadas de Búsqueda), en todas las acciones desarrolladas y convocadas por las propias familias de personas desaparecidas están presentes representantes de entidades gubernamentales, ello en razón de que, una vez descubierto cualquier resto humano, ellos son los responsables de resguardar y analizar las evidencias.

Se ha observado hasta el momento que, principalmente, las organizaciones de la sociedad civil son quienes han llevado a cabo la mayoría de las acciones para posicionar el tema en la agenda pública, desde la creación de la Ley, hasta las acciones de búsqueda, o la elaboración de material.

Otro ejemplo de ello es la “Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada en México”, surgida en 2015 y llevada a cabo por diversas organizaciones de la sociedad civil, como el Comité Cerezo de México y el Comité de Familiares de Detenidos y Desaparecidos “Hasta encontrarlos”. Entre sus objetivos principales se encontraba la lucha con acciones concretas para la presentación con vida de las víctimas de desaparición forzada.

El Informe “Sombra para el análisis del Informe del Gobierno mexicano ante el Comité contra la Desaparición Forzada”, redactado en 2017, entre otras organizaciones, por Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos (FUNDEM) y la Fundación para la Justicia, recomienda, entre otros aspectos, la búsqueda efectiva e inmediata de desaparecidos, la investigación y coordinación entre instancias gubernamentales, y un mejor funcionamiento de la “Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas”, la cual pertenece a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República.

Lo que más ha destacado en términos públicos es la conformación de colectivos y organizaciones de la sociedad civil que lanzan campañas de movilización, sugieren modificaciones en materia legislativa, generan bases de datos actualizadas y realizan brigadas de búsqueda, entre otras medidas. En ese sentido, y según un informe de Amnistía Internacional, son diversas las organizaciones y colectivos existentes que se dedican a trabajar en torno a esta problemática y en la protección a las víctimas, siendo fundamentales para posicionar los temas en la agenda pública.¹⁰¹

Ese tipo de organizaciones, en muchos aspectos, ha venido llevando a cabo acciones que le corresponden al Estado mexicano, orientando críticas y demandas para que éste cumpla con sus responsabilidades, tanto en lo que refiere a los temas de justicia penal como en lo que corresponde a defensa y garantía de los derechos humanos de las y los afectados. Si bien, en

¹⁰¹ Entre las organizaciones e iniciativas existentes se pueden mencionar las siguientes: “Agrupación de mujeres organizadas por los ejecutados, secuestrados y desaparecidos en Nuevo León Amores”, la “Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México” (AFADEM), la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (FEDEFAM), la “Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California, A. C.”, el “Comité de Familiares de Detenidos y Desaparecidos “Hasta encontrarlos”, el “Comité de familiares de Personas Detenidas Desaparecidas en México” (COFADDEM -Alzando Voces-), el “Comité de familiares y amigos de Secuestrados, Desaparecidos y Asesinados en Guerrero”, Desaparecidos Justicia, A. C. Querétaro, Eslabones -Estado de México, Morelos, Nuevo León y Veracruz-, “Familias en Búsqueda María Herrera A. C.”, “Familias Unidas de Chiapas, Buscando a Nuestros Migrantes”, “Junax Ko’ Tantik”, “Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas, A. C.”, “Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (FUNDEJ)”, “Familias Unidas en Red, Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México” (FUNDEM), “Grupo V.I.D.A. Víctimas por sus Derechos en Acción”, “Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio H.I.I.O.S. México”, “Justicia y Esperanza”, “Mujeres de Pacto”, “Los otros desaparecidos de Iguala”, “Red de Familiares Ciudad Juárez”, “Red Eslabones por los Derechos Humanos”, y “Voces Unidas por la Vida”. Dentro de los colectivos centroamericanos, se puede mencionar, la “Asociación Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos del Salvador niñas, niños y adolescentes” (COFAMIDE), el “Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Centro de Honduras” (COFAMICENH), y el “Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos de El Progreso” (COFAMIPRO).

términos formales, se encuentra una serie de políticas públicas que reconocen la necesidad de atender y prevenir este fenómeno, así como dar acompañamiento a las víctimas, se identifican aún muchos vacíos y temas pendientes, tal y como lo refleja el Instrumento de Posicionamiento aquí analizado. Cabe señalar, además, que las iniciativas mencionadas (al igual que el informe en análisis) se encuentran orientadas, en su mayoría, hacia la población general víctima de las desapariciones forzadas, repercutiendo de manera directa o indirecta, en la población de niñas, niños y adolescentes que se encuentra afectada por el fenómeno.

En materia de las recomendaciones de prevención de la violencia y el delito definidas por el IP en análisis, se debe mencionar la existencia del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) que depende de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, y que es el primero en su tipo desarrollado en el país y que tiene como principal objetivo atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y delincuencia.¹⁰² Así, como explicita SEGOB en sus diversos Informes de Labores, desde 2013 a 2017, a través del PNPSVD, se llevaron a cabo acciones orientadas a crear condiciones de seguridad y entornos libres de violencia a partir de la atención a los diversos factores de riesgo de los fenómenos violentos y delincuenciales, así como el incremento de los factores de protección.

Lo anterior se concreta en la ejecución de programas locales en las 32 entidades federativas, generalmente coordinadas por los Centros Estatales de Prevención del Delito, o por las Oficinas de Prevención del nivel municipal, quienes han implementado acciones y proyectos enfocados a la construcción de infraestructura, rehabilitación de espacios públicos, conformación de redes ciudadanas, consejos y comités locales de prevención social de la violencia y la delincuencia, capacitaciones a jóvenes en oficios y habilidades, en beneficio de casi cinco millones de personas. Las diversas acciones preventivas financiadas por el Programa para las 32 entidades federativas darían cumplimiento a algunos puntos recomendatorios del Informe Especial, relativos al desarrollo de estrategias para recuperar la seguridad ciudadana; la elaboración de programas específicos de prevención del delito; mecanismos de participación ciudadana para escuchar a la población y atender problemáticas relacionadas al tema de seguridad pública; y finalmente, implementar programas que impulsen el desarrollo de políticas públicas de empleo, salud, vivienda, educación, seguridad y de desarrollo sustentable, en aquellas regiones con alto rezago económico, social y educativo. Algunas de las acciones realizadas por el Programa, en sus primeros años de ejecución, según lo informa SEGOB, serían las siguientes:¹⁰³

Se elaboraron y actualizaron 107 diagnósticos de las 32 entidades federativas, municipios y delegaciones que participan en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

¹⁰² Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. DOF: 30/04/2014.

¹⁰³ Información extraída del III Informe de Ejecución 2015 publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016).

Se ejecutaron más de 80 acciones para fortalecer consejos y comités locales de prevención social de la violencia y la delincuencia, a través de la creación de redes de seguridad vecinal que consolidan la participación ciudadana, así como más de mil acciones para conformar y capacitar redes ciudadanas por medio de actores estratégicos que trabajen con la comunidad en temas de liderazgo, manejo de conflictos e historia.

Se construyeron más de cuatro mil metros de ciclovías; la instalación y reparación de más de cuatro mil luminarias; la instalación y rehabilitación de más de 52 paraderos de autobús, la pintura de más de 9 mil fachadas y la realización de más de 330 murales artísticos.

Se realizaron más de mil eventos, tales como teatro y cine, exposiciones culturales, ferias comunitarias y conciertos musicales para promover y reforzar la identidad local, la cultura de paz y cohesión comunitaria.

Se desarrollaron gran cantidad de capacitaciones a ciudadanía en temas de prevención social, situacional, comunitaria y cultura de la legalidad, así como la formación de promotores comunitarios que participan de la implementación de proyectos locales de prevención del delito. Así, como capacitación organizaciones de la sociedad civil en los mismos temas.

Se realizaron actividades formativas, tales como capacitaciones, talleres, seminarios, conferencias, pláticas en temas de respeto a los derechos de las niñas y niños, prevención del *bullying*, desnaturalización de la violencia, prevención del maltrato y abuso infantil y parentalidad positiva, así como actividades en temas de educación sexual y salud reproductiva, prevención del suicidio y de la violencia en el noviazgo, dirigida a adolescentes y jóvenes.

Se generaron actividades enfocadas a la capacitación de jóvenes en oficios y habilidades para el trabajo, así como para generar proyectos productivos, posibilidades de empleo y desarrollo de fondos concursables.

Se presentaron actividades formativas (talleres y cursos) para mujeres en nuevas masculinidades, nuevas femineidades, equidad de género, salud sexual y reproductiva, prevención de adicciones, cultura y deportes. Así como capacitaciones laborales y apoyo para iniciativas productivas. También atención médica, jurídica y psicológica con perspectiva de género por consumo de drogas, agresiones y violencia, incluyendo atención a sus familias en los casos requeridos.

A nivel federal, se han implementado otras medidas preventivas que responden a la recomendación sobre la creación de políticas públicas integrales para elevar la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes. Un ejemplo de ello es el caso del Programa Nacional de Convivencia Escolar 2016-2017, redactado por la Dirección General de Desarrollo de la Gestión Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Básica, cuyo objetivo principal es favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar sana y pacífica que ayuden a prevenir situaciones de acoso escolar en Escuelas Públicas de Educación Básica, propiciando condiciones para mejorar el aprovechamiento escolar.

Respecto de las políticas e iniciativas realizadas por las entidades federativas sobresalen, comparativamente, las intervenciones en el estado de Jalisco, en materia de prevención y desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes. En dicha entidad se han llevado a cabo varias iniciativas que responden a la recomendación del IP que tiene que ver con el desarrollo integral y la mejora en la calidad de vida las niñas, niños y adolescentes en las entidades federativas, como parte de medidas de prevención para atender esta problemática. Entre éstas, la incorporación del programa federal denominado “Programa Nacional de Convivencia Escolar 2017-2018”. Del mismo modo, se encuentra en ejercicio el “Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Convivencia Escolar y la Prevención Social de la Violencia”, el cual tiene como objetivo convocar a padres, maestros y autoridades de las escuelas para emitir recomendaciones con el fin de identificar objetos que niñas y niños tendrían prohibido introducir en los planteles de las escuelas. Por su parte, el “Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica” (POCAREIB) plantea una estrategia de asesoría pedagógica itinerante que tiene como propósito contribuir al desarrollo integral de una vida digna de niñas, niños y adolescentes mediante asesorías personalizadas a alumnas y alumnos de tercero a sexto grado de primaria.

Tales datos indicarían que, en la problemática de desapariciones forzadas, se han llevado a cabo algunas medidas de política pública, un cambio significativo en la legislación nacional y algunas transformaciones en materia de procesos administrativos. La mayoría de estas iniciativas han sido llevadas a cabo por parte del gobierno federal, en conjunto con la sociedad civil. Sin embargo, se destaca el rol de esta última, particularmente de las organizaciones de víctimas, puesto que han desarrollado, por su propia cuenta, una labor importante en cuanto al posicionamiento y demanda del problema de desapariciones en la agenda pública.

El avance ha sido muy lento y el tema de las desapariciones forzadas en México, por ejemplo, sigue reflejando una grave crisis de derechos humanos en el país.

Síntesis de la evaluación de resultados de las respuestas de las autoridades a los nueve Instrumentos de Posicionamiento

El objetivo principal de este apartado ha sido analizar, cualitativamente, las respuestas proporcionadas por las autoridades correspondientes a cada una de las recomendaciones contenidas en los nueve Instrumentos de Posicionamiento, elaborados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en materia de niñas, niños y adolescentes durante el periodo 2001 y 2017. Para ello se han considerado 133 puntos recomendatorios emitidos, 192 solicitudes de información, 137 respuestas recibidas, 867 acciones reportadas y, en general, 71 puntos recomendatorios atendidos.

Tabla 45. Resumen de resultados

Resultados	Número
<i>Instrumentos de Posicionamiento</i>	9
<i>Puntos recomendatorios emitidos</i>	133
<i>Solicitudes de información</i>	192
<i>Respuestas de la autoridad</i>	137
<i>Acciones reportadas</i>	867
<i>Puntos recomendatorios atendidos</i>	71

FUENTE: elaboración propia

Las recomendaciones incluidas en los Instrumentos de Posicionamiento considerados en la presente investigación suman 133, las cuales se dirigieron a más de 20 tipos de autoridades federales y estatales.¹⁰⁴

Del total de puntos recomendatorios emitidos, 56 % fueron operativos, 38 % programáticos y menos de 1 % normativos. Dicho dato no es menor si se consideran las débiles respuestas de la “autoridad” que se han encontrado en el análisis. En primer lugar, porque significa que la gran mayoría de las recomendaciones suponen acciones relativamente simples, o al menos poco complejas (comparado con las dificultades que implicaría elaborar una nueva política pública, por ejemplo), que pueden llevarse a cabo en el interior de las propias instituciones, y que si bien contemplarían una considerable disponibilidad de recursos físicos, económicos y humanos, en la mayoría de los casos se trata de transformaciones o cambios que deberían hacerse a través de instrucciones directas por parte de los mando superiores. En segundo lugar, un dato que se encuentra detrás de esos valores numéricos es que gran parte de las recomendaciones se enfoca al incumplimiento de los derechos humanos por acciones u omisiones directamente relacionadas con las autoridades en cuestión.¹⁰⁵ Es decir, si la mayoría de los puntos recomendatorios estuviera destinada, por ejemplo, a crear nuevas políticas públicas o a modificar las que se encuentran en operación, ello sería indicativo de que la necesidad más apremiante en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en el país, sería mejorar sus condiciones de vida así como lograr que sus derechos fueran respetados a través de acciones que, de una u otra manera, inciden directamente en su bienestar y desarrollo. Casi la totalidad de las recomendaciones esté dirigida a “corregir” actos o comportamientos “internos” de la propia autoridad, aun en los Informes Especiales (capacitar a funcionarios, girar instrucciones, incluir manuales de atención a la población objetivo, etc.), ello es un serio ejemplo del gran déficit institucional que, en materia de derechos humanos, presenta el Estado para cumplir con criterios y protocolos que constituyan estándares mínimos en el trato que debe darse a niñas, niños y adolescentes para respetar sus derechos. En tercer lugar, este hallazgo permite reflexionar acerca del papel y la

¹⁰⁴ Más adelante, en este mismo apartado, se muestra el listado completo de autoridades comprometidas en el grupo de recomendaciones analizadas.

¹⁰⁵ De hecho, los puntos recomendatorios de las Recomendaciones Generales se enfocan precisamente a dicho objetivo: promover modificaciones a disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyen o generan violaciones a los derechos humanos, con el fin de restituirlos y prevenir futuras repeticiones.

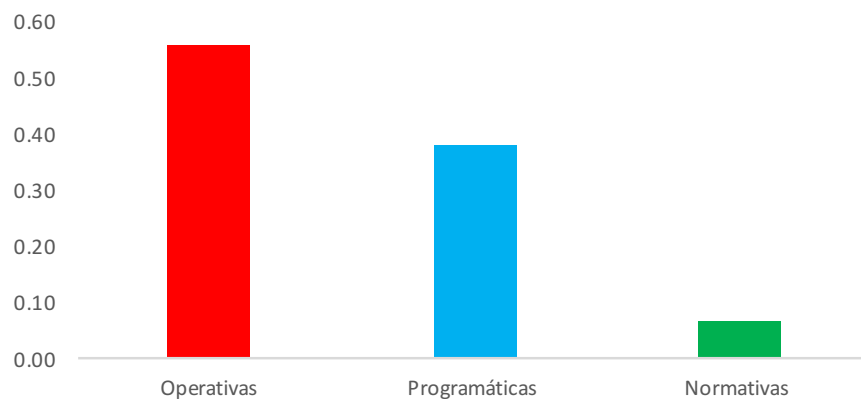
importancia misma de los puntos recomendatorios. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá establecer un diálogo más directo con las autoridades del país encargadas de tomar acciones para respetar y hacer cumplir los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Tabla 46. Tipos de recomendaciones emitidas, IP de CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes, 2001-2017

Recomendaciones incluidas en el IP	Tipo de Recomendaciones		
	Operativas	Programáticas	Normativas
133	56 %	38 %	6 %

FUENTE: elaboración propia

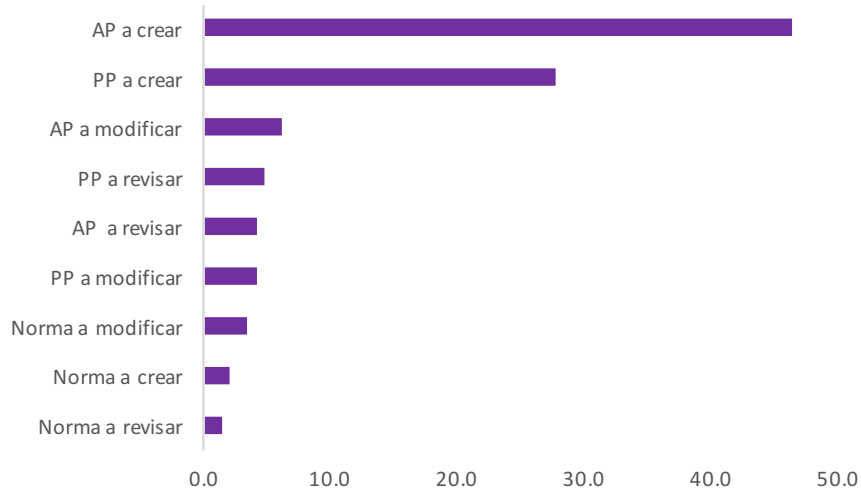
Gráfica 1. Tipo de recomendación, CNDH 2001-2017, en materia de niñas, niños y adolescentes



FUENTE: elaboración propia.

Además de lo anterior, si se considera el “tipo” de recomendación que predomina en los Instrumentos en materia de niñas, niños y adolescentes durante el periodo 2001-2017, se aprecia que en casi la mitad propone la creación de nuevos procedimientos administrativos (gráfica 4.2), mientras que el diseño e implementación de políticas públicas específicas para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes ha quedado en segundo plano. Las recomendaciones normativas relacionadas con modificar, crear o revisar una ley o reglamento específico, son las menos consideradas en los IP; lo cual pudiera estar relacionado con el hecho de que México, a pesar de los rezagos en materia institucional, se encuentra en una posición de relativa vanguardia en lo que respecta a normatividad y leyes que protejan la infancia y adolescencia. En ese sentido, más que avanzar en el reconocimiento legal de los derechos de ese grupo poblacional, lo que deviene imprescindible es efectivizar y, sobre todo, hacer justiciable, dicho marco normativo.

Gráfica 2. Tipo de recomendación según su función, IP de CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes, 2001-2017



FUENTE: elaboración propia.

Tal como lo muestra la gráfica 3, del total de autoridades mencionadas en los IP, sobresalen las siguientes por ser las más requeridas en términos de recomendaciones: Gobernadores de las entidades federativas; Secretaría de Seguridad Pública y Secretarías Estatales de Seguridad Pública; Secretarías de Gobierno; Secretaría de Educación Pública y Secretarías Estatales de Educación Pública; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Instituto Nacional de Migración, Cámara de Senadores, Secretaría de Economía; Secretaría de Seguridad Pública (y CISEN); Secretaría de Desarrollo Social; PGR; Gobierno de Coahuila; SIPINNA; DIF, y Cámara de Diputados.

Gráfica 3. Autoridades a las que se dirigieron las recomendaciones de los IP, CNDH, 2001-2017, en materia de niñas, niños y adolescentes.



FUENTE: elaboración propia.

Los resultados anteriores indican varias cuestiones a considerar. Lo primero es la heterogeneidad y diversidad de autoridades involucradas en problemas relacionados con los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, es decir, no sólo se trata de un número importante de instituciones y dependencias comprometidas, sino también de una gran variedad de áreas y funciones dentro de la Administración Pública (desde los servicios de inteligencia hasta la cartera de Economía, por mencionar sólo dos). Lo segundo destacable es que las autoridades que más se mencionan en los puntos recomendatorios de los IP son los Gobernadores de las entidades federativas y la Secretaría de Gobernación. Ello implica que, tanto a nivel federal como estatal, el Poder Ejecutivo tiene un rol central en la protección y cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes. De hecho, tal como ya se expuso, las autoridades estatales consultadas para esta investigación han mostrado un conocimiento más certero y profundo de los Instrumentos en cuestión que sus homólogas a nivel federal. En aquellos Estados en los que se han encontrado respuestas favorables y positivas a las recomendaciones contenidas en los Instrumentos se hace una referencia explícita al reconocimiento no sólo del documento en cuestión, sino también al contenido del mismo. Ello es indicativo de la importancia de que instancias como la CNDH y los OPDH de las entidades federativas, trabajen, se acerquen y coordinen acciones de manera directa con las autoridades locales, ya sea a nivel municipal o estatal, en la medida en que parecería ser el espacio por excelencia para ejercer impactos más sustantivos en las diversas problemáticas relacionadas con cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento.

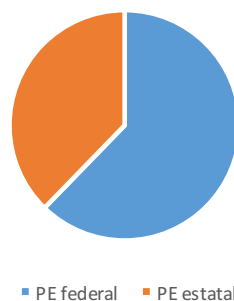
Además de los Gobernadores y la Secretaría de Gobernación que encabezan el listado de autoridades a quienes van dirigidas las recomendaciones analizadas aquí, las dependencias que le siguen son aquellas encargadas, fundamentalmente, de resolver y atender problemáticas sociales, de políticas públicas relacionadas con lo social y de recursos económicos que están directamente dirigidos a mejorar la calidad de vida de las personas (Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Economía, etc.). En particular, es preocupante que una autoridad como la Secretaría de Educación Pública, es decir, la institución pública que mayor contacto directo tiene con las niñas, niños y adolescentes de nuestro país (y que debería constituirse como un espacio de integración, respeto e inclusión para la población objetivo) es precisamente a la que más recomendaciones emite la Comisión. También es cierto que pudiera detectarse allí un sesgo metodológico importante: pudiera ser la autoridad más mencionada por ser, precisamente, la que más contacto tiene con la población objetivo. En cualquier caso, que gran parte de la violación de derechos de niñas, niños y adolescentes ocurra en los ámbitos de la educación en general, y entre los muros de las escuelas en particular, es un llamado de atención para revisar, crear o fortalecer mecanismos de cooperación entre la CNDH y la Secretaría de Educación Pública, asimismo, que procedan en iguales términos los OPDH de las entidades y las Secretarías de Educación locales. Por su parte, el resto de las autoridades involucradas está directamente vinculado con los principales problemas que, en materia de derechos humanos, acontecen en nuestro país: migración (especialmente internacional), narcotráfico, crimen organizado, violencia y seguridad pública, entre otros.

La siguiente gráfica muestra la distribución de las recomendaciones formuladas por la CNDH en los IP según las autoridades estatales y federales del Poder Ejecutivo. Allí se observa que la mayor

parte de las recomendaciones corresponde al Poder Ejecutivo Federal y alrededor de 38 % a los Poderes Ejecutivos de los gobiernos estatales. Entre otras cuestiones, el hallazgo indica que el problema de atención, protección, cumplimiento y respeto de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes es, fundamentalmente, un asunto del gobierno federal y de las autoridades que dependen de su Poder Ejecutivo, más que del Poder Legislativo, ya sea federal o estatal.¹⁰⁶

Gráfica 4. Recomendaciones según autoridad responsable

Recomendaciones emitidas por la CNDH en el período 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes según autoridades responsables

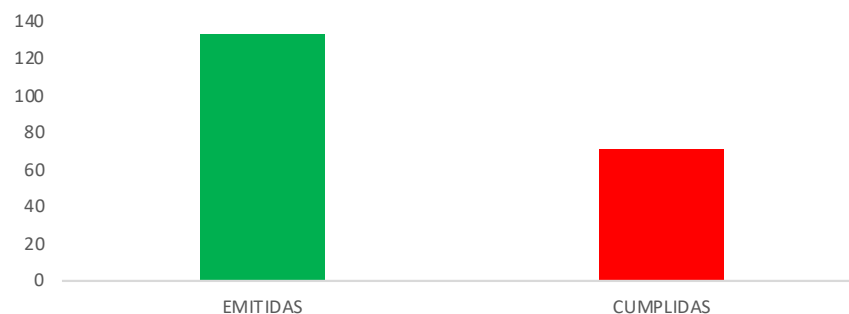


FUENTE: elaboración propia

Ahora bien, a partir de los resultados de la investigación, de las 133 recomendaciones, en promedio, que se han emitido durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes, las autoridades han dado algún tipo de cumplimiento a 53 % de ellas, aproximadamente (con una media de 71 respuestas). Ello supone un nivel medio de cumplimiento, en términos generales.

Gráfica 5. Recomendaciones incluidas y cumplidas

Recomendaciones incluidas en los IP de la CNDH y cumplidas durante 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes

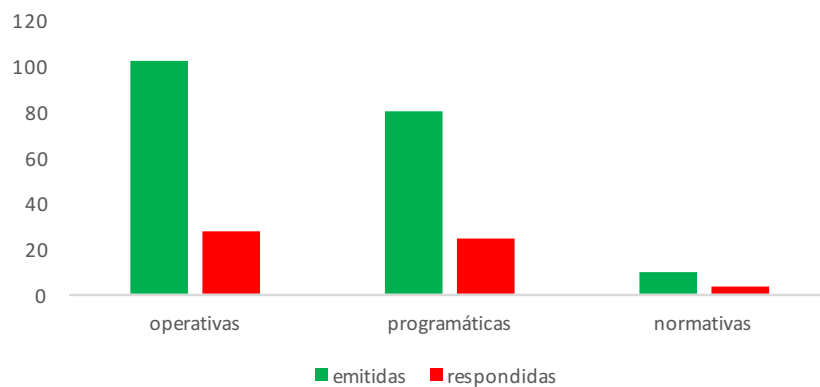


FUENTE: elaboración propia.

¹⁰⁶ Claro está que también hay que considerar la competencia de la propia CNDH en la materia, más allá de lo que indican estos datos.

Por su parte, si consideramos el nivel de cumplimiento de los puntos recomendatorios en función de su tipo, las diferencias no son demasiado importantes. En todos los casos, menos de la mitad han sido atendidas. Ello pudiera indicar que, independientemente del tipo de recomendación de que se trate (operativas, programáticas o normativas), los resultados reflejan una dificultad estructural y sistémica por parte de las autoridades competentes para atender, responder o cumplir con las demandas solicitadas en cada uno de los IP aquí analizados.

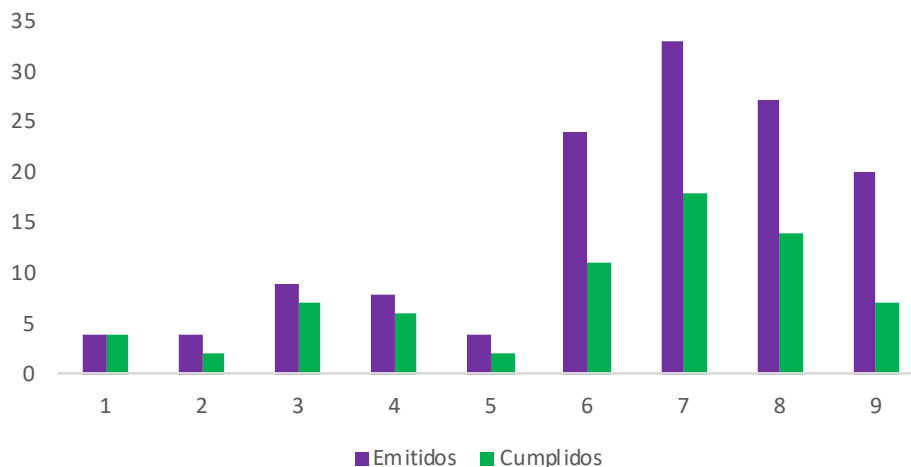
Gráfica 6. Recomendaciones emitidas y cumplidas por tipo



FUENTE: elaboración propia.

La siguiente gráfica muestra la relación de puntos recomendatorios emitidos y cumplidos por Instrumento de Posicionamiento. Allí se observan, al menos, tres cuestiones. En primer lugar, las Recomendaciones Generales tienen un nivel mayor de cumplimiento que los Informes Especiales. En segundo lugar, los Instrumentos que datan de más tiempo de publicación presentan un nivel de cumplimiento también más alto. En tercer lugar, aquellos Instrumentos que contienen un número menor de puntos recomendatorios, exponen más probabilidades de ser cumplidos.

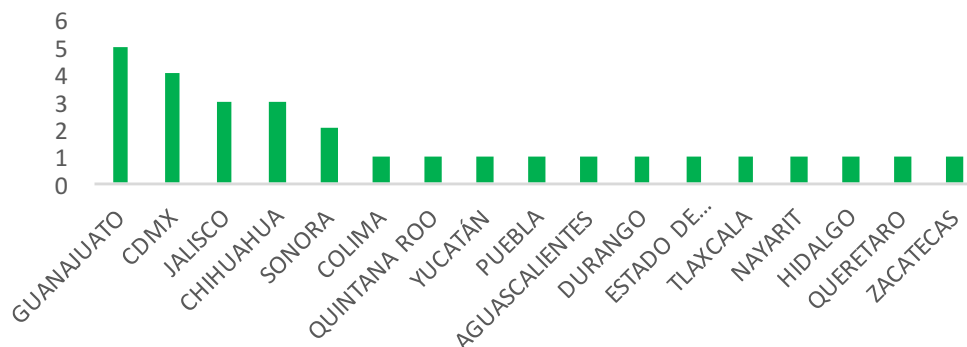
Gráfica 7. Puntos recomendatorios emitidos y cumplidos por ip



FUENTE: elaboración propia.

Si el análisis se realizara a partir de la incidencia de los IP bajo estudio en el ámbito estatal, los resultados indican que Guanajuato y la Ciudad de México son las entidades federativas que más habrían atendido las recomendaciones formuladas durante los últimos años en materia de niñas, niños y adolescentes.

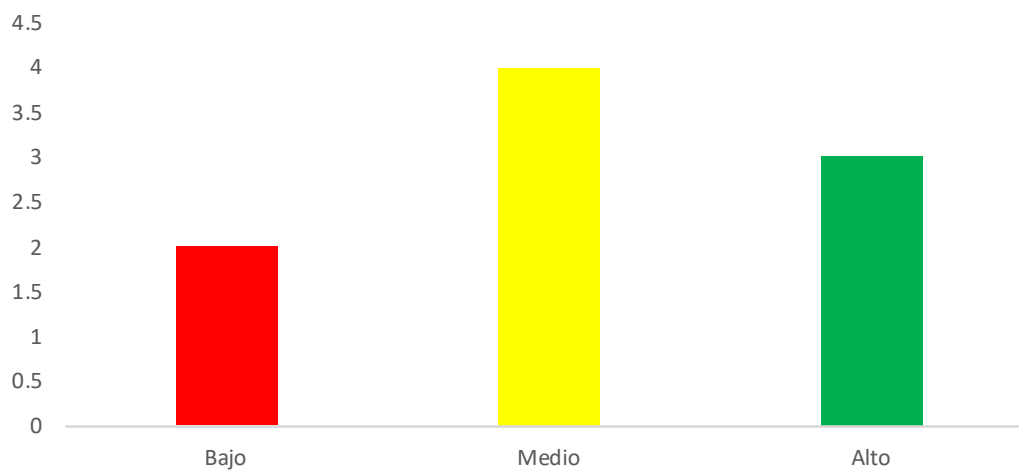
Gráfica 8. Autoridades estatales por nivel de cumplimiento



FUENTE: elaboración propia.

Al observar el nivel general de cumplimiento durante este periodo, se encuentra que la gran mayoría tiene un “grado medio” (que indica que se ha cumplido la mitad de las recomendaciones que figuran en el IP), le siguen aquellas que han tenido un “grado alto” de cumplimiento (esto es, cuando se han cumplido más de la mitad de las recomendaciones señaladas en el IP), y, finalmente, sólo en el caso de dos Instrumentos de Posicionamiento, su cumplimiento ha sido bajo (es decir, cuando las autoridades cumplieron con menos de la mitad de las recomendaciones que se indicaban en el IP).

Gráfica 9. Nivel de cumplimiento de las recomendaciones

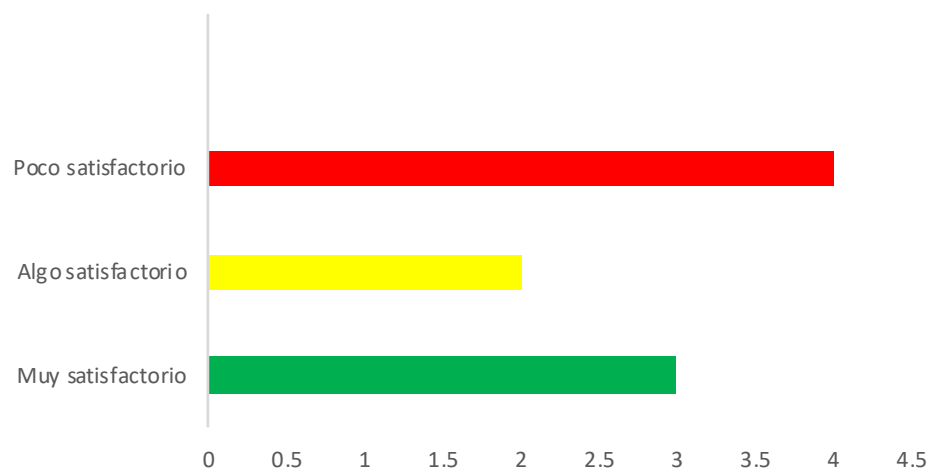


FUENTE: elaboración propia.

Además de valorar y evaluar el grado de cumplimiento, también se han considerado los alcances de las respuestas otorgadas por las autoridades; esto es, evaluar cualitativamente a las acciones emprendidas por las instituciones responsables con el fin de conocer hasta qué punto las respuestas generadas corresponden efectivamente a lo solicitado en cada recomendación. Como se puede observar en la siguiente gráfica, la mayoría de las respuestas emitidas por la autoridad se puede considerar como “poco satisfactorias”, sobre todo, por el escaso número de medidas adoptadas, lo indirectas que son dichas acciones y por representar formalidades que poco contribuirían a mejorar las problemáticas planteadas en los Instrumentos de Posicionamiento. Por su parte, las respuestas evaluadas como “algo satisfactorias” (las de dos IP) refieren a aquellas que, si bien fueron dirigidas a la población objetivo correcta, las autoridades correspondientes han intentando responder de manera efectiva a la recomendación, pero no han considerado aspectos fundamentales ni del enfoque de derechos ni de aspectos clave en el marco de los derechos de niñas, niños y adolescentes, como son: opinión de los y las participantes, interés superior de la niñez, perspectiva de género, tratamiento de la población objetivo como sujetos titulares de derechos, principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, etcétera.

No obstante lo anterior, tres respuestas fueron consideradas como muy satisfactorias porque lograron ser mucho más integrales en sus propuestas: atendieron claramente las recomendaciones, agregaron otras acciones adicionales o complementarias y, además, presentan de un modo bastante más nítido el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Gráfica 10. Alcances del cumplimiento



FUENTE: elaboración propia.

La siguiente tabla muestra un resumen de los hallazgos obtenidos en esta evaluación de resultados, a partir del IP de referencia.

Tabla 47. Resumen de la evaluación de resultados, IP emitidos por la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes durante el periodo 2001-2017

IP	Año	Tema	Tipo IP	Nº Recomendaciones	Nº Respuestas	%	Grado	Alcances
1	2003	Discriminación por motivos religiosos	RG	4	4	100.0	Alto	MS
2	2004	Discriminación por VIH	RG	4	2	50.0	Medio	AS
3	2014	Violencia sexual	RG	9	7	77.8	Alto	MS
4	2008	"Maras"	IE	8	6	75.0	Alto	AS
5	2009	Adolescentes "Emo"	IE	4	2	50.0	Medio	MS
6	2011	Minas de carbón	IE	24	11	45.8	Bajo	PS
7	2016	Migrantes no acompañados	IE	33	18	54.5	Medio	PS
8	2017	Adolescentes y violencia	IE	27	14	51.9	Medio	PS
9	2017	Desapariciones	IE	20	7	35.0	Bajo	PS
Total				133	71	53.4		

FUENTE: elaboración propia.

Los datos de esta tabla indican que en cinco Instrumentos se logró superar el 50 % de recomendaciones atendidas. Ello quiere decir que la gran mayoría de los Instrumentos de Posicionamiento elaborados durante el periodo de estudio en materia de niñas, niños y adolescentes ha tenido una respuesta favorable por parte de las autoridades. El segundo dato de relevancia es que los Instrumentos que lograron mayor cantidad de respuestas favorables son aquellos que han sido emitidos hace más tiempo. Parecería, entonces, que el tiempo de exposición de los Instrumentos es una variable importante a considerar en el nivel de cumplimiento de los puntos recomendatorios.

Por otro lado, en cuatro casos, sólo se ha conseguido responder a la mitad o menos de los puntos recomendatorios. Sin embargo, en el caso específico de algunos IP, este balance negativo pudiera estar relacionado no sólo con la factibilidad y especificidad de las recomendaciones emitidas (en la medida en que ciertos puntos recomendatorios suelen ser un poco vagos, ambiguos, difusos, demasiado generales o, incluso, extremadamente difíciles de ejercer o cumplimentar), sino también con posibles imprecisiones respecto de las autoridades responsables. Por ejemplo, mientras que la Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos, fue dirigida a las Secretarías Estatales de Educación Pública, la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos, estuvo dirigida sólo a los Gobernadores de las entidades federativas. En este caso, la figura de gobernadores no era la más adecuada para responder los puntos recomendatorios. De allí que resulte fundamental, en la elaboración de los Instrumentos, no sólo establecer puntos recomendatorios puntuales y precisos, sino también asegurarse de que éstos estén dirigidos a las autoridades pertinentes.

El segundo dato de interés proveniente de la tabla es que, en general, las Recomendaciones Generales muestran un grado de efectividad más alto que los Informes Especiales. Ello estaría relacionado con las características propias de cada tipo de Instrumento: las Recomendaciones Generales contienen puntos recomendatorios más específicos, dirigidos a autoridades responsables de violaciones a derechos humanos y con un grado de precisión y focalización mayor, lo que posiblemente incide de modo más efectivo en su cumplimiento y atención.

Otro hallazgo importante es que los tres IP que fueron evaluados con alcances muy satisfactorios no necesariamente muestran un grado de cumplimiento alto. Ello indicaría la relativa independencia entre grado y alcances como dimensiones de las respuestas de la autoridad: aunque no se hayan cumplido más que la mitad de las recomendaciones, la calidad de las acciones implementadas puede ser muy buena, o viceversa; puede haberse cumplido un número alto de recomendaciones, con acciones de calidad deficiente o poco satisfactoria.

No deja de ser preocupante que las problemáticas asociadas con los niveles más bajos de cumplimiento sean la situación de las niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad, el trabajo infantil en las minas y las desapariciones forzadas. En general, los niveles más bajos de cumplimiento corresponden a Instrumentos más cercanos en el tiempo. Como se dijo, desde el punto de vista metodológico, esta consideración es importante en la medida en que para ejecutar cualquier tipo de acción de índole pública se necesita tiempo y, en ese sentido, habría mayores posibilidades de encontrar buenos resultados en aquellos Instrumentos que llevan más tiempo de exposición y publicación que en aquellos más recientes. El tipo de problemática también puede ser un factor explicativo de importancia. En términos de ejecución de acciones, ya sean de índole operativas o programáticas, no es lo mismo entablar medidas para eliminar y combatir la discriminación por motivos sexuales en las escuelas que encomendar acciones para resolver el problema de desapariciones forzadas. Sin embargo, pese a dichas consideraciones, se observan tan pocas medidas implementadas en problemáticas como las que se mencionan.

Los IP que lograron más aceptación o cumplimiento por parte de las autoridades responsables son la Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos; la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos; el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”.

En el caso del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, los resultados son poco alentadores. Sin embargo, los cambios legislativos, administrativos e institucionales de los últimos años en el país en materia de seguridad pública, inciden mucho en la recolección de ese tipo de información ya que, por cuestiones de “Seguridad Nacional”, la gran mayoría de las autoridades responsables se ha negado a proporcionar datos oficiales al respecto.

El Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional, ha generado resultados favorables y se han encontrado algunas acciones implementadas que son de relevancia, y que permiten dar cuenta de ciertos avances en el tema de la movilidad de niñas, niños y adolescentes. Esos resultados muestran los esfuerzos de México ante un contexto internacional poco alentador para llevar a cabo acciones de esta naturaleza. Como se sabe, los países de América Central, y de manera particular El Salvador, Guatemala y Honduras (el denominado Triángulo Norte de América Central), enfrentan, desde hace algunos años, una endeble, insuficiente y rebasada capacidad institucional para encarar los desafíos sociales que vienen generando enormes dificultades sociopolíticas y económicas, proclives para la proliferación de pandillas delictivas, el asentamiento del crimen organizado y un ingente éxodo de personas (de manera particular, niñas, niños y adolescentes) en búsqueda de mejores condiciones de vida.

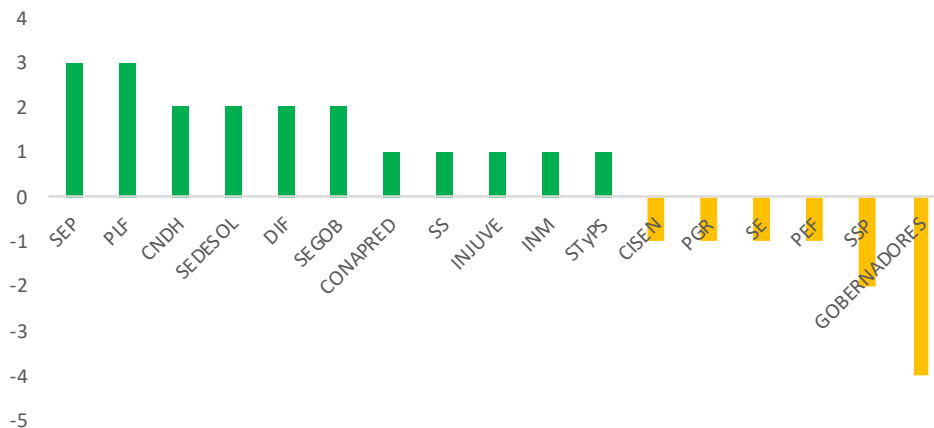
Las respuestas de las autoridades que muestra este Informe es reflejo, también, de la grave crisis humanitaria que en los últimos años ha vivido la frontera sur de México, expresada en numerosas violaciones a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados, quienes huyen víctimas de la ignominia de la violencia, el deterioro social y la falta de oportunidades que prevalece en sus países de origen.

En ese sentido, parecería que las principales dificultades institucionales para cumplir con las recomendaciones formuladas en ese IP (18 de 33) pudieran estar relacionadas con la ambigüedad de las atribuciones y competencias de las autoridades y las dificultades para asignar y delegar responsabilidades (es decir, el “quién debe hacer qué” es una premisa que aún no se encuentra lo suficientemente especificada dentro de la Administración Pública Federal en dicha materia).

Otro dato que sobresale en relación a las respuestas de las autoridades ante varios Instrumentos, es la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y de la Ley Nacional del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes, orientados a garantizar una administración y procuración de justicia pronta y expedita, para garantizar el derecho al debido proceso y eliminar la impunidad y la corrupción en la administración pública.

Si se realiza una valoración en conjunto por tipo de autoridad, se observa que las autoridades que más y mejor han respondido a cada una de las recomendaciones emitidas son la Secretaría de Educación Pública, el Poder Legislativo Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema Nacional DIF, la Secretaría de Gobernación, el CONAPRED (aunque ésta no fuera una autoridad directamente involucrada en los diversos IP), la Secretaría de Salud, el INJUVE (que tampoco es una autoridad directamente aludida en las recomendaciones), el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Por su parte las autoridades que menos acciones han reportado durante este periodo de estudio son el CISEN, la PGR, la Secretaría de Economía, el Poder Ejecutivo (o Presidencia de la República), la Secretaría de Seguridad Pública y, en general, los gobernadores de las entidades federativas.

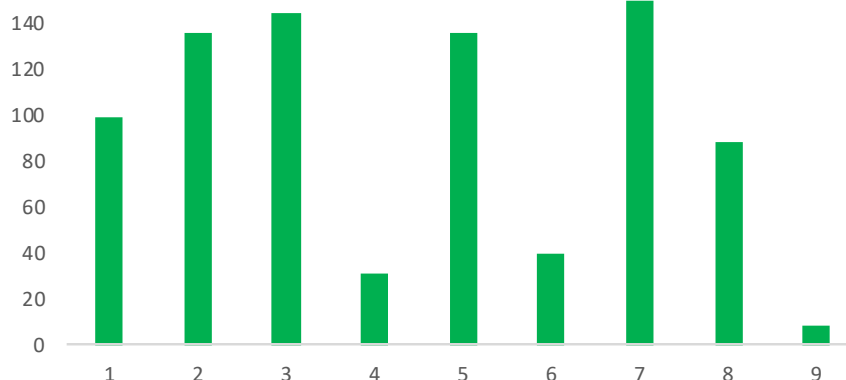
Gráfica 11. Nivel de cumplimiento por tipo de autoridad



FUENTE: elaboración propia.

La siguiente gráfica muestra el número de acciones emprendidas por las autoridades responsables para cada Instrumento, reportadas mediante respuestas formales a las solicitudes de información. Allí se observa que en tres casos específicos (Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”; Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila; e Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México), las acciones realizadas para responder a los puntos recomendatorios han sido escasas. Por el contrario, en el resto, especialmente en el Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional, y en la Recomendación General Número 21/2014 Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos, las autoridades reportaron alrededor de 150 acciones, respectivamente.

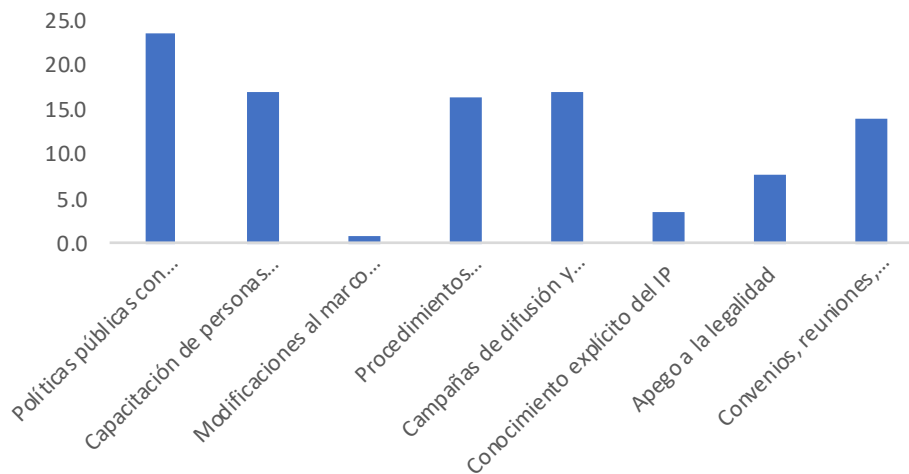
Gráfica 12. Incidencia de los IP en las acciones reportadas por las autoridades



FUENTE: elaboración propia.

Finalmente, la siguiente gráfica muestra el tipo de acciones reportadas por la autoridad para dar respuesta a los 133 puntos recomendatorios que se consideraron en la investigación. De un total de 867 acciones reportadas, la gran mayoría corresponde a la creación de políticas públicas directamente relacionadas con la población objetivo: niñas, niños y adolescentes. En segundo lugar se encuentran acciones vinculadas con la realización de campañas de difusión y sensibilización; la capacitación de personas servidoras públicas tanto en temáticas de derechos humanos como en cuestiones de la población objetivo; y procedimientos administrativos relacionados con la generación de reglamentos, protocolos o lineamientos acerca de cómo atender y dar seguimiento a las diversas problemáticas que plantean los Instrumentos de Posicionamiento.

Gráfica 13. Tipos de acciones reportadas por la autoridad



FUENTE: elaboración propia.

Más allá de estos resultados cuantitativos, un hallazgo general de esta evaluación de resultados es el alto grado de desconocimiento de los Instrumento de Posicionamiento que muestran las diversas instituciones y dependencias públicas, tanto de la Administración Pública Federal como de las entidades federativas. En muchos casos, las autoridades responsables ignoran los temas sobre los que se les pregunta, reconocen no haber tenido noción de los Instrumentos y especifican que nunca se les hicieron llegar o no les fueron enviado y, por tanto, están “enterándose” de su existencia a partir de la solicitud de información. Ello constituye un hallazgo fundamental en la medida en que refleja no sólo la escasa difusión de los IP en las diversas dependencias de la Administración Pública sino también la falta de coordinación institucional tanto para la atención de las recomendaciones formuladas como para su posible seguimiento.

Resulta imprescindible, en ese sentido, que los IP cuenten con una ruta crítica, no sólo para establecer de qué manera las autoridades pueden cumplir las recomendaciones contenidas en ellos, sino también sobre cómo difundir las problemáticas que abordan y la existencia misma del Instrumento. Si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estableciera una ruta crítica

para difundir, emitir y enviar los diversos Instrumentos de Posicionamiento que elabora a las autoridades responsables, seguramente coadyuvaría para que dichos documentos llegaran a las manos de quienes tienen que tomar decisiones de política pública al respecto.¹⁰⁷

El segundo hallazgo general relevante es la contundencia de algunas respuestas negativas acerca de la problemática en cuestión. Por ejemplo, en la Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA, la Secretaría de Educación Pública a nivel federal, ha respondido tajantemente que dicha autoridad no ha realizado ninguna acción a favor de la garantía y protección de niñas, niños y adolescentes cuando, en realidad, han sido varias las acciones implementadas por dicha dependencia relacionadas con la problemática en cuestión. En ese sentido, llama la atención la disparidad encontrada en varios casos entre la “respuesta formal” de la autoridad y las acciones que efectivamente se han llevado a cabo para atender esos problemas. En ese IP específico, por ejemplo, no cabe duda de que el mismo ha marcado un precedente fundamental en la lucha contra la discriminación por motivos de salud. Desde el inicio de la pandemia de VIH/SIDA en la década de 1980, se han realizado una serie de enormes esfuerzos por parte de colectivos de personas LGBTTTIAPQ,¹⁰⁸ organizaciones de la sociedad civil en defensa y exigencia de tratamientos médicos para las personas portadoras o que padecen VIH/SIDA, así como por parte de organizaciones cuyo trabajo se centra en la promoción, garantía y defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las personas. Sin embargo, en la agenda pública es claro que ha faltado visibilidad respecto de los derechos de niñas, niños y adolescentes portadores de VIH/SIDA. Además, las autoridades mexicanas iniciaron, desde la década de 2000, la promulgación de leyes reglamentarias y la creación de instituciones encaminadas a la construcción de una cultura de la inclusión, sancionando las prácticas de discriminación por cualquier motivo y realizando acciones de prevención. De allí que ese Instrumento de Posicionamiento haya sido tan importante no sólo para visibilizar esas problemáticas, sino también por la efectividad de su seguimiento, con 50 % de las recomendaciones atendidas. Entre las principales dependencias involucradas, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha formulado una serie de políticas públicas importantes para atender las prácticas discriminatorias por parte de las autoridades de los centros escolares en contra de niñas y niños portadores de VIH o que padecen SIDA. Sin embargo, el impacto de las acciones es mucho menor (o menos efectivo) cuando se trata de recomendaciones consistentes en la emisión de oficios o circulares, situación que se ha observado en varios de los IP: cuanto más operativas o administrativas son las sugerencias, más dificultades se observan para poder llevarlas a cabo.¹⁰⁹

¹⁰⁷ La LGDNNNA, en su artículo 140 indica que “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, deberán establecer áreas especializadas para la protección efectiva, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos de niñas, niños y adolescentes”. En ese sentido, podría sondear la posibilidad de que dichas instancias fueran las responsables de dar seguimiento a los puntos recomendatorios de los IP aquí analizados.

¹⁰⁸ De acuerdo con el Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales (CONAPRED: 2016), las personas se pueden identificar con una orientación distinta a la heterosexual como lo es Lesbiana, Gay, Bisexual, Travesti, Transexual, Transgénero, Intersexual, Asexual, Pansexual o Queer (LGBTTTIAPQ).

¹⁰⁹ Que se trate de acciones o medidas administrativas no significa que resulten ineficaces por sí mismas. Es decir, a veces puede ser más efectivo para el día a día girar una circular determinada que esperar una reforma normativa que

Ahora bien, es necesario reconocer aquí el papel que han tenido tanto las organizaciones de la sociedad civil como otros actores participantes (como CNDH, CONAPRED, INJUVE) no sólo por la presión que ejercen para la formulación de políticas públicas y la adopción de medidas por parte de las autoridades responsables, sino también en la propia ejecución de acciones e iniciativas ciudadanas. Ya sea por omisión o por incapacidad, es evidente que el Estado mexicano está dejando en manos de otros sujetos sociales la puesta en marcha de una serie de andamiajes institucionales y sociales que permiten atender las diversas problemáticas relacionadas con los derechos de niñas, niños y adolescentes. Desde el punto de vista de la participación ciudadana es alentador y necesario que la sociedad civil exija, se movilice y demande el cumplimiento y la garantía de los derechos humanos. A su vez, desde un prisma legal y normativo, las responsabilidades del Estado en la materia tienen, como se sabe, un fundamento constitucional inapelable: el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹⁰ Por su parte, la LGDNNA indica entre sus principios rectores a la corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y las autoridades para lograr el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Como pudo advertirse, el nivel de cumplimiento por parte de las autoridades ha sido heterogéneo. De la misma manera, las características que asumen cada una de las medidas adoptadas varían no sólo en cantidad sino especialmente en calidad, en función de un gran número de variables: tiempo de exposición del IP, problemática de estudio, autoridades responsables, tipo de recomendación solicitada, etc. En ese sentido, los hallazgos indicarían que aún existe un déficit institucional considerable en materia de acciones que protejan, promuevan y respeten los derechos de niñas, niños y adolescentes. Ni el enfoque de derechos ni la voz de las y los propios titulares de derechos tienen algún tipo de incidencia en las medidas adoptadas por la autoridad para dar cumplimiento a los puntos recomendatorios. Quizá, en ese sentido, la crítica más importante que podría hacerse a las respuestas de las autoridades responsables es que en ninguna de ellas se establecen de manera específica, acciones y/o medidas de reparación integral, proporcional y razonable al daño, para las personas en situación de víctimas, principio fundamental del enfoque de derechos humanos en general y de la perspectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes en particular.

Un último punto a considerar es la importancia metodológica de analizar de manera sistemática y estandarizada las respuestas de la autoridad a las recomendaciones emitidas en los diversos Instrumentos de Posicionamiento de la CNDH. Sólo a través de una mirada de conjunto y exhaustiva pero, a su vez, ordenada y separada mediante indicadores, dimensiones y variables específicas, es que se puede obtener este tipo de conclusiones y hallazgos que, seguramente, será importante de cara al futuro no sólo para la propia CNDH y para las autoridades involucradas

“transforme” una situación específica. Lo que se pretende poner en evidencia aquí es que los procedimientos administrativos parecerían ser los más dificultosos de llevarse a la práctica.

¹¹⁰ Desde la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, el párrafo tercero del artículo 1o. indica que *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*.

sino especialmente para niñas, niños y adolescentes que, en cuanto sujetos de derechos, son quienes se encuentran en el foco de atención de cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento aquí señalados.

Es preciso recordar que la defensa, promoción y fortalecimiento de los derechos de la población comprendida por niñas, niños y adolescentes requiere no sólo del establecimiento de normativas, orientaciones programáticas, estrategias y prácticas que generen acciones reactivas o reparativas frente a casos puntuales de vulneraciones de derechos sino también que se avance en la generación de transformaciones culturales y de prácticas sociales de mayor alcance, que contribuyan tanto a expandir como a normalizar una cultura de derechos de carácter integral. Las diversas respuestas de la autoridad responsable, observadas y analizadas aquí, salvo algunas excepciones puntuales, distan de encaminarse hacia estos objetivos.