

XIII. PROPUESTAS

Las siguientes propuestas para fortalecer los Instrumentos de Posicionamiento en materia de niñas, niños y adolescentes, se encuentran estructuradas en cinco grandes ejes, con el fin de mejorar tanto sus aspectos internos, así como los canales de comunicación con las autoridades e instituciones responsables para, con ello, hacer más eficiente su impacto y seguimiento. El primero se centra en la estructura general de los documentos; el segundo considera tanto su elaboración general como las recomendaciones emitidas; el tercero establece lineamientos relacionados con las respuestas generadas por las autoridades responsables; el cuarto aborda las problemáticas relacionadas con el seguimiento de las acciones de cumplimiento; y el quinto refiere a la promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

1) Propuestas centradas en la estructura de los Instrumentos de Posicionamiento

Como un primer ejercicio realizado en el marco de la presente investigación, se contempló el análisis de la estructura interna de los Instrumentos evaluados, particularmente, las tres Recomendaciones Generales y los seis Informes Especiales. A partir de dicho examen fue posible identificar algunas debilidades que requerirían ser atendidas para que ello fortalezca la coherencia interna de los Instrumentos, así como los hallazgos y recomendaciones que terminan proponiendo.

A continuación, se enlistan las propuestas de mejora para dar respuestas a estas limitaciones, así como para establecer una estructura homologada de los documentos para que, con ello, se favorezca el seguimiento y evaluación de los mismos. Dichas propuestas se efectúan por tipo de Instrumento, dado la diferencia en cuanto a los formatos que cada uno de ellos presenta en la actualidad.

Recomendación Generales

- 1) *Mejorar la estructura de las Recomendaciones Generales, incorporando nuevos apartados, para que el contenido sea expuesto con claridad y facilite la comprensión, fortaleciendo, a su vez, los hallazgos y recomendaciones emitidas.*

Las Recomendaciones Generales analizadas cuentan, todas, con un apartado de antecedentes, marco normativo, observaciones y recomendaciones. Sin embargo, en ocasiones, dichos apartados contienen, también, cuestiones relativas a hallazgos y conclusiones que, de manera aleatoria, se encuentran estructurados en los apartados de fundamentación Jurídica o en las Observaciones. Una de las consecuencias de esta imprecisión es que dificulta la comprensión del porqué se están recomendando ciertas medidas, ya que no se articula, de manera consistente, el vínculo entre la problemática tratada y las posibles soluciones a la misma.

Se sugiere, entonces, establecer una estructura clásica y estandarizada para la elaboración de Recomendaciones Generales, donde se integre, a los apartados ya contenidos, el diagnóstico del problema, un marco conceptual, así como separar entre hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

- 2) *Incluir un apartado mínimo de diagnóstico del problema referido, que permita dimensionar la expresión cuantitativa y cualitativa de éste, con el objeto de enriquecer los elementos centrales que deben ser priorizados para las recomendaciones a las autoridades y permita, a su vez, una posterior evaluación.*

Las Recomendaciones Generales analizadas no incluyen un diagnóstico puntual de la problemática abordada, ni establecen líneas basales que permitan definir la magnitud previa a la recomendación, para su posterior medición y evaluación de avances alcanzados. Si bien la utilización de las quejas es sumamente valiosa (puesto que es una de las causas por las que se emite una Recomendación General), aparece como limitada en la expectativa de abordar el fenómeno de manera global.

De este modo, se considera fundamental conocer la magnitud, extensión e intensidad del objeto de estudio, así como también las principales características sociales, económicas y culturales de la población que padece la violación de derechos. Como se mencionó anteriormente, un diagnóstico preciso de estas variables es importante no solo por el vínculo empírico que se ha demostrado que existe entre vulneración de derechos humanos y desigualdad social sino también por la importancia de conocer la cantidad de recursos que se necesitarían para la erradicación del problema, el personal que debería ser afectado para la puesta en marcha de determinadas acciones o, simplemente, el tiempo que podría llevar lograr mejoras específicas en la materia en cuestión.

Si bien es cierto que, bajo el enfoque de derechos, no es tan importante cuántas personas padecen una situación de vulneración de sus derechos (una sola persona afectada es razón suficiente para emprender acciones al respecto); también es importante conocer si se trata de un problema sistémico y estructural de violación a los derechos humanos, en la medida en que su enfrentamiento exigiría medidas también más estructurales, de largo plazo y que involucraran a los diversos actores de la sociedad.

Por tanto, se sugiere incluir diagnósticos precisos que incluyan líneas basales claras respecto de la magnitud del problema, de la mano de establecer la cantidad de quejas que han motivado la presentación de dicha Recomendación. Todo ello permitirá definir el momento inicial de la situación, y poder comparar los cambios y avances en tiempos posteriores.

- 3) *Incluir un apartado mínimo de conceptualización teórica sobre el problema referido, que permita entregar elementos de análisis para complementar los apartados de antecedentes y fundamentación jurídica, en tanto aporten un mayor acercamiento a las bases causales del problema y de una posición analítica a la CNDH, así como den sustento a las conclusiones y recomendaciones finales, más allá de lo normativo.*

Las Recomendaciones Generales analizadas contienen una fundamentación jurídica del problema, y en ocasiones no incorporan un análisis teórico de éstas. Se visualiza en ellas un carácter más funcional y práctico en comparación con los Informes Especiales. Ello hace, a su vez, que las Recomendaciones Generales dejen de lado, la mayoría de las veces, el análisis más social y estructural del fenómeno bajo estudio, privilegiando una mirada jurídica que, en ocasiones, puede resultar incluso de difícil interpretación para la población abierta y, especialmente, para la población objetivo.

Es por ello que se sugiera incluir un breve apartado teórico que dé sustento técnico al análisis, conclusiones y recomendaciones emitidas, con igual peso que la fundamentación teórica que se revise. De este modo, se podrá dar mayor fortaleza y coherencia a la Recomendación General.

Informes Especiales

- 4) *Establecer una homologación de la estructura interna de los Informes Especiales, con el objeto de facilitar el ordenamiento, tratamiento y comparación de sus contenidos, que permita generar contrastes de manera estandarizada en términos de avances.*

Los informes especiales evaluados cuentan con diversos formatos y estructuras. Ello, evidentemente, genera una mayor complejidad para su comparación y análisis, no sólo por la gran diversidad de temáticas que abordan sino también porque su extensión, contenido y estructura interna también difieren mucho entre sí. A su vez, ello es comprensible, precisamente, por la gran variedad de problemáticas diferentes que deben atender.

Sin embargo, más allá de respetar la autonomía de cada uno de estos reportes, se considera deseable que, al igual que las Recomendaciones Generales, los Informes Especiales fueran más uniformados. En ese sentido, sería importante no sólo consolidar una “estructura tipo” empleada para dichos Informes, estableciendo criterios mínimos, estandarizados y sistemáticos para la presentación de resultados, sino también hacer uso de una buena combinación entre los análisis cuantitativos y cualitativos. La mayoría de los Instrumentos analizados aquí, por ejemplo, carece de una presentación estadística que dé cuenta de la magnitud, extensión e intensidad de la problemática abordada.

- 5) *Establecer que los Informes Especiales puedan incluir propuestas concretas que sean dirigidas a las autoridades, y propender a que de las conclusiones de dichos documentos, se pueda elaborar una propuesta general.*

Si bien los Informes Especiales presentan un abordaje más profundo del problema a tratar destacando, especialmente, causales estructurales y sistémicas respecto de su manifestación, es posible que ellos identifiquen medidas concretas que sean necesarias atender para aportar a la solución del problema que analizan. Sin embargo, en los Informes Especiales analizados, algunos lograban desarrollar adecuadamente esta tarea mientras que otros sólo se quedaban en análisis estructurales y, por ende, las propuestas parecían poco abordables.

Por tanto, se sugiere que los Informes Especiales puedan incorporar un apartado específico de propuestas concretas, o en caso de considerar que dichos IP tienen un objetivo investigativo, que de cada Informe Especial se pueda emitir una propuesta general, sobre todo si los hallazgos encontrados en ello dan cuenta de un problema de gran magnitud o de un perjudicial nivel de violación y afectación de los derechos humanos de las y los afectados.

Instrumentos de Posicionamiento en su conjunto

6) Fortalecer el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes de los Instrumentos de Posicionamiento.

En algunos de los Instrumentos de Posicionamiento analizados se encuentra ausente el enfoque de derechos, sobre todo en aquellos más antiguos donde aún parecía no estar institucionalizado este tema. En el resto de los IP, es evidente el esfuerzo institucional que se ha realizado por refinar la mirada desde la cual la CNDH observa, analiza y posiciona las recomendaciones en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, quedan aspectos pendientes al respecto.

La mayoría de los instrumentos no incluye, en la aplicación del enfoque de derechos humanos implementado, la orientación desde el interés superior de la niñez ni la propia voz de niñas, niños y adolescentes como principio rector y estructurante en el análisis de las problemáticas analizadas, ni menos en las propuestas, recomendaciones de política pública y procedimientos establecidos para mejorar la situación de los derechos de esta población.

Por tanto, se sugiere de manera prioritaria que en los Instrumentos que analicen problemáticas que viven estas poblaciones se incorporen todos los principios del enfoque de derechos, incluido el interés superior de la niñez, resaltando sus percepciones y opiniones sobre la materia, así como fortalecer el reconocimiento de las diferencias de género y etnia, entre otras, para su formulación.

7) Robustecer el enfoque de género en los Instrumentos de Posicionamiento

Los Instrumentos analizados carecían, en su mayoría, de una perspectiva de género tanto en su análisis como en las recomendaciones emitidas. Asimismo, no contenían lenguaje incluyente, lo que se considera urgente incluir estos aspectos.

Por tanto, se sugiere reforzar la perspectiva de género e implementar un enfoque especializado que reconozca la heterogeneidad y la diversidad interna de los grupos de personas vulneradas cuyos derechos son violentados, particularmente, reconocer y ser sensibles a las vivencias diferenciadas de niñas, niños y adolescentes respecto de las violaciones de derechos a las cuales están siendo sometidos, puesto que no todos o todas lo viven de la misma forma.

2) Propuestas centradas en las recomendaciones de los Instrumentos de Posicionamiento

Un segundo grupo de propuestas se centran en señalar algunos aspectos que deberían incluirse en la elaboración de los Instrumentos de Posicionamiento para que ello permita conocer de mejor manera el problema analizado y, a su vez, se pueda concluir recomendando medidas que sean más coherentes con la magnitud y características del problema, de manera complementaria a la visión que otorgan las quejas interpuestas en la CNDH.

- 8) *En los Instrumentos de Posicionamiento es fundamental identificar, jerarquizar y priorizar distintos niveles de abordaje del problema, en función de su magnitud y características, para que la elaboración de recomendaciones se encuentre ajustada a las posibilidades de ejecución de las dependencias gubernamentales en cuanto a capacidades institucionales, facultades y recursos político-administrativos para llevarlas a cabo.*

Esta propuesta de mejoramiento se encuentra desagregada en tres ámbitos de acción necesarios:

- ✓ Fortalecer y promover estudios y diagnósticos sobre el problema determinado, incorporando análisis existentes en la materia junto al levantamiento de nueva información, según sea el caso.

Además de las quejas interpuestas sobre un problema en particular, se debería buscar complementar la información otorgada por ellas, a través de la ejecución de estudios y diagnósticos que permitan la profundización del análisis sobre el fenómeno. Esto serviría para identificar distintos factores explicativos que deben ser ponderados en función de su incidencias (sean de carácter directo o inmediato, o de carácter indirecto o estructurales) así como de sus posibilidades concretas de abordaje y resolución. Contar con un diagnóstico integral, que incluya diversas variables (sociales, económicas, culturales y políticas) contribuiría a la identificación de nudos críticos susceptibles de ser abordados en diferentes márgenes de tiempo y mediante estrategias de distinta magnitud, además de facilitar el establecimiento de futuras evaluaciones de impacto sobre la materia. Particularmente, se recomienda priorizar estudios y levantamiento de información en problemáticas donde existe escasa información disponible, toda vez que, por ejemplo, como lo demuestra la Recomendación General Número 8/2004 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA, las quejas presentadas no son, necesariamente, expresivas de la extensión del fenómeno (aunque sí de su intensidad).

- ✓ Establecer un diagnóstico general sobre las capacidades institucionales y los recursos disponibles por parte de las autoridades responsables frente al fenómeno violatorio de derechos humanos (recursos económicos, humanos, y atribuciones administrativas) para dirigir recomendaciones pertinentes para su realización.

Contar con información sobre los alcances institucionales concretos podría contribuir a establecer recomendaciones adecuadas en términos de su concreción y realización por parte de las autoridades a las cuales están dirigidas. En ese sentido, resulta importante dimensionar y distinguir capacidades político-administrativas y de gestión de recursos, para elaborar recomendaciones pertinentes y abarcables. Así, por ejemplo, una de tantas consideraciones que debería tenerse al respecto, son las diferencias que se presentan entre entidades federativas, en términos de gestión y disposición de recursos para implementar acciones determinadas.

- ✓ Establecer puntos recomendatorios acordes a la jerarquización y priorización de ejes explicativos y nudos críticos encontrados, lo que implica definir dichas propuestas a partir de los niveles de incidencia y resolución concreta del problema analizado.

Se puede reconocer que existe una gran heterogeneidad respecto de los análisis de las problemáticas y recomendaciones emitidas en los Instrumentos de Posicionamiento. Así, por ejemplo, en ocasiones, la reflexión en torno al problema es muy acotada al igual que sus recomendaciones (IP1 e IP2) o, en otros casos, el análisis es muy puntual y, sin embargo, las recomendaciones emitidas se presentan como muy diversas, desde algunas concretas y operativas hasta otras que responden a cuestiones estructurales que pretenden transformar las bases de sustentación del fenómeno, lo que escaparía a las posibilidades de atención por parte de una institución determinada. Aun cuando los documentos tratan temas complejos, multicausales y de alta gravedad, resulta necesario que sus recomendaciones se encuentren direccionadas a la resolución práctica de sus nudos críticos.

Por tanto, se sugiere distinguir recomendaciones en términos de sus niveles de importancia, en cuanto a la influencia que ellas pueden tener en la resolución de la manifestación del problema (o en sus causas), permitiendo diferenciar el desarrollo de acciones inmediatas y concretas, de estrategias que deben integrarse en el quehacer cotidiano de alguna institución, o de políticas pensadas para ser definidas e implementadas en un horizonte temporal mayor, dada la complejidad y cantidad de recursos que requieren.

Es necesario, entonces, analizar el problema desde el reconocimiento de las diversas aristas que influyen en él, buscando identificar los aspectos que pueden incidir en diversos niveles de tratamiento y horizonte temporal. Esta priorización permitirá establecer una estrategia de intervención para atender la problemática en estudio de manera escalada, en función del nivel de necesidades de la población afectada y de los propios recursos (normativos, financieros y técnicos) de las dependencias responsables de atender el fenómeno.

Otro grupo de propuestas, dentro de este mismo eje, son aquellas que resultan del análisis particular de las recomendaciones emitidas, ejercicio a partir del cual se identifican ciertos aspectos susceptibles de mejora, algunos elementos que se requieren incorporar o, en ocasiones, medidas que parece mejor eliminar dado que no se ven materializadas en acciones concretas que faciliten su realización.

Así, los elementos propuestos a continuación esperan ser orientadores para que las medidas que sean recomendadas por los Instrumentos sean factibles y concretas, transformándose en reales aportes al tratamiento de las violaciones de derechos humanos.

- 9) *Acotar y concretizar las recomendaciones propuestas, a partir de su priorización (efectuada en el diagnóstico sobre el problema determinado) y las particularidades territoriales, mediante la definición de objetivos de corto, mediano y largo plazo, identificando con claridad a los responsables de su ejecución y las rutas o mecanismos de ejecución.*

Esta propuesta puede desagregarse en las siguientes acciones concretas:

- ✓ Establecer las recomendaciones en función del horizonte temporal que tardará la implementación de ellas, es decir, definir las acciones y medidas sugeridas a corto, mediano y largo plazo.

Distinguir recomendaciones en términos de sus posibilidades temporales de resolución permite priorizar los seguimientos a los aspectos más inmediatos y concretos. Ello, a su vez, puede contribuir a que las respuestas sean de mayor calidad por parte de las autoridades. La definición de distintos plazos en función de la complejidad de los ejes que deben ser abordados por las recomendaciones contribuye a avanzar en términos de eficacia y sustentabilidad de las acciones llevadas a cabo. De este modo, y en función de las recomendaciones analizadas en el presente estudio, pueden estructurarse los puntos recomendatorios en corto, mediano y largo plazo, donde los primeros presentan mayor facilidad para su cumplimiento, dado su pertinencia y nivel operativo, mientras que los últimos responderían a cuestiones más globales o estructurales que deben ser modificadas para lograr transformar las bases de sustentación del fenómeno, y que dependen del tratamiento y compromiso de diversas instituciones públicas (como por ejemplo, la reducción de las desigualdades sociales, punto recomendatorio presente en uno de los Informes Especiales). En este sentido, dichas recomendaciones podrían incorporarse a modo de conclusiones o de recomendaciones generales a largo plazo.

Por tanto, se sugiere que las recomendaciones que se incluyan en los IP sean clasificadas en acciones de corto, mediano y largo plazo, según la factibilidad y urgencia de la implementación de éstas.

- ✓ Independiente de la jerarquización y priorización de ejes temáticos, así como de la temporalidad de las propuestas (en corto, mediano y largo plazo), se requiere privilegiar

la elaboración de recomendaciones acotadas, precisas y abordables, que en lo posible, sean susceptibles de ser medidas con facilidad en términos de seguimiento.

Uno de los problemas que se observó en el caso particular de los Informes Especiales fue, precisamente, la generalidad de muchos de sus enunciados. Ello dificultó la evaluación de resultados (en términos de su cumplimiento), al no contar con atributos o indicadores suficientemente claros para detectar el relativo “éxito o fracaso” en su implementación.

Por tanto, se sugiere que las propuestas sean descritas de manera acotada y precisa, que engloben acciones de procedimiento, normativas o de política pública concretas, específicamente, en cuanto a la modificación, creación o eliminación de medidas a realizarse, y que describan un procedimiento posible y factible de ser medido y observado en el tiempo.

- ✓ Tener claridad sobre las instituciones concretas que pueden llegar a atender la recomendación establecida para aportar a la solución del problema que aborda el Instrumento de Posicionamiento.

En muchas de las recomendaciones emitidas, no se estipula concretamente la autoridad a la que van dirigidas las mismas o se dirige a la autoridad máxima del Estado (a los gobernadores, por ejemplo) y no a quien de manera directa le compete, según facultades y responsabilidades normativas. En la mayoría de los casos se menciona, de manera general, qué tipo de entidad pudiera atenderla. Sin embargo, es de suma importancia tener en cuenta la estructura organizacional de las entidades que se vinculan con la problemática, para que las recomendaciones puedan ser sugeridas a la dependencia facultada.

También es importante tener claro qué entidades pueden estar vinculadas con la temática que se aborda en un IP pues, en ocasiones, se observa que hay omisión de una serie de instituciones que de manera directa e indirecta pueden llegar a tener competencia en ciertas problemáticas, por ejemplo, en el IP número 4 sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”, una de las entidades centrales que debió haberse tenido en cuenta en las recomendaciones era la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y no se menciona a ésta en ningún momento. Otro es el caso de la Recomendación por violencia sexual en los centros educativos que va dirigida a los gobernadores de las entidades federativas pero no a las Secretarías Estatales de Educación Pública.

Se sugiere, por tanto, que las recomendaciones vayan dirigidas a las autoridades máximas de cada orden de gobierno y sector donde se comete la violación de derechos humanos, así como a todas las que pueden contribuir al abordaje del problema en cuestión.

Para aquellos Instrumentos de Posicionamiento que abordan problemáticas de derechos humanos con extensión o alcance nacional, privilegiar la generación de recomendaciones atendiendo las particularidades regionales específicas (en su dimensión cultural, social y

económica) y, en lo posible, si la situación analizada lo amerita, emitir recomendaciones particulares por estado o unidad territorial definida previamente.

En algunas problemáticas de violación de derechos humanos, como por ejemplo el fenómeno de la discriminación, el contexto cultural y espacial puede ser determinante para entender cómo y porque ésta se expresa de determinada manera, dado que las percepciones y prejuicios existentes pueden responder a patrones culturales predominantes y divergentes entre sí. En ese sentido, es primordial considerar las diferencias culturales, pero también socioproductivas, como variables de contexto que permitan enfocar correctamente el diagnóstico del problema y la emisión de recomendaciones determinadas, sobre todo, considerando la enorme diversidad regional en el interior de la República mexicana.

Por tanto, se sugiere, si amerita la situación, definir recomendaciones a nivel nacional y recomendaciones por entidad federativa, considerando las particularidades territoriales, sociales, culturales y administrativas, así como las necesidades y especificidades de los problemas abordados en el Instrumento.

- ✓ Junto con salvaguardar la precisión y claridad de las recomendaciones emitidas, ofrecer, dentro de lo posible propuestas o rutas procedimentales de implementación para llevar a cabo las acciones y/o cambios necesarios en el cumplimiento a éstas.

Establecer orientaciones en torno a mecanismos y procedimientos para llevar a cabo las acciones e iniciativas recomendadas por los Instrumentos de Posicionamiento puede ser útil para otorgar mayor claridad a las autoridades, particularmente, respecto de recomendaciones de carácter más complejo o con mayores niveles de indeterminación. Para dicho propósito resulta fundamental el conocimiento de la estructura organizacional de las instituciones aludidas.

Se sugiere incluir en cada IP, los mecanismos de implementación que deben ser efectuados por las autoridades responsables para facilitar la realización de las medidas, a la vez que se incluya como un actor clave a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como instancia encargada de dar seguimiento a dichas acciones, en particular, desde un enfoque de derechos humanos.

- ✓ Continuar en la dirección de supeditar la cantidad y el contenido de las recomendaciones en función de la extensión y/o intensidad del problema abordado y de la gravedad a las violaciones de derechos humanos. No obstante, se recomienda, acotar lo más posible la cantidad de recomendaciones, siempre y cuando no se pierdan las necesidades integrales de abordaje del problema.

En los IP analizados, las Recomendaciones Generales incluyen un número más acotado de puntos recomendatorios para que sean realizados por las autoridades. A diferencia de ellas, la mayoría de los Informes Especiales incluyen una gran cantidad de propuestas, algunas de ellas reiterativas, desagregadas y otras que cumplen más la función de conclusiones o reflexiones del problema que de medidas a ser implementadas. Ello genera un panorama inabarcable de acciones, que

puede difuminar aún más la responsabilidad de su cumplimiento. Además, tal como lo demuestra esta investigación, aquellos Instrumentos que presentan un menor número de puntos recomendatorios presentan más probabilidades de ser atendidos que aquellos que tienen un número más alto.

Se sugiere, entonces, que el número de propuestas no sean tan amplias, sin perder con ello la riqueza de identificar todos los aspectos que deben ser atendidos, tanto a nivel federal como local.

3) Propuestas para favorecer las respuestas y el cumplimiento de la autoridad

Para mejorar el posicionamiento de los Instrumentos y sus puntos recomendatorios ante las autoridades responsables, es de importancia generar algunas modificaciones tanto en la difusión y distribución como en los mecanismos de acompañamiento de los documentos emitidos. Asimismo, es imperante acotar y precisar las recomendaciones en umbrales de tiempo, y en función de prioridades específicas.

- 10) *Distribuir, de manera sistemática, mediante una ruta específica de difusión, los IP a las autoridades que aparezcan como responsables de las recomendaciones incluidas, así como a los diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil que puedan aportar al tratamiento del problema analizado en cada documento.*

A partir de las respuestas recibidas para esta investigación se constató que, en diversos casos, las autoridades responsables desconocían la existencia de los Instrumentos aduciendo que éstos no habían llegado a sus manos, especialmente en el caso de los Informes Especiales más antiguos.

En ese sentido, resulta fundamental generar mecanismos que aseguren la entrega de los Instrumentos de Posicionamiento a las autoridades responsables y, en lo posible, a todas las direcciones y/o instancias institucionales que puedan ser previamente detectadas como estratégicas para su implementación. Adicionalmente, resultaría altamente deseable establecer instancias participativas de información sobre los IP, tanto con las autoridades aludidas como con el personal a su cargo, con el fin de sensibilizar, explicar y atender dudas respecto de los puntos recomendatorios.

También se considera fundamental entregar estos Instrumentos a las organizaciones de la sociedad civil, especialmente a aquellas vinculadas con las problemáticas que aborda el documento, bajo el principio del reconocimiento e inclusión de éstas, en tanto actor social activo, respecto del fenómeno en cuestión.

- 11) *Establecer prácticas comunicativas continuas entre la CNDH y la entidad encargada de atender la recomendación.*

La fijación de espacios de comunicación y acompañamiento por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a las autoridades responsables visualizadas en las recomendaciones, resulta fundamental para mejorar la recepción y atención de éstas, en la medida en que dichas instancias puedan desarrollarse en ambientes de cordialidad y de confianza. La firma de convenios específicos para institucionalizar espacios de articulación y evaluación pueden ser una herramienta útil para avanzar en esta dirección.

- 12) *Generar una propuesta de difusión masiva del Instrumento de Posicionamiento, propiciando su publicación en medios de comunicación, nacionales y locales, así como en los sitios web de las entidades gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil involucradas.*

En tiempos actuales resulta fundamental redoblar esfuerzos para desplegar diferentes formas de difusión masiva de los documentos, bajo el principio de que su conocimiento público puede contribuir a garantizar mayores niveles de efectividad, en la medida que los instrumentos pasan a ser posicionados no solo desde la lógica bipartita (CNDH y autoridad), sino también ante la mirada de la ciudadanía y el posicionamiento de organizaciones activas de la sociedad civil.

- 13) *Propiciar la coordinación con el área de la Administración Pública Federal encargada de atender los problemas de derechos humanos, como aquella instancia que se dedique a coordinar el tema en cuestión, por ejemplo, en caso de Niñas, Niños y Adolescentes, la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA.*

En el marco de la importancia de establecer mayores lazos comunicativos con las autoridades responsables, resulta fundamental fortalecer e institucionalizar instancias de coordinación con organismos federales a cargo de la coordinación interinstitucional de las temáticas centrales abordadas en los Instrumentos, como es el caso de la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), así como del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). El fortalecimiento de estos espacios puede contribuir a generar mayor visualización de los Instrumentos en las diferentes entidades responsables sobre la materia.

A su vez, también es prioritario coordinarse con el área de la Secretaría de Gobernación que tienen a su cargo el tema de derechos humanos (actualmente, la Subsecretaría de Derechos Humanos que coordina el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018).

- 14) *Fortalecer el vínculo con organizaciones de la sociedad civil, toda vez que, en muchos casos, éstas poseen conocimiento y experiencia en la materia.*

Este punto resulta relevante considerando la amplia experiencia e información desarrollada por algunas organizaciones de la sociedad civil, las cuales, en los espacios cotidianos de actuación, presentan un mayor vínculo con la población afectada. El contacto “en terreno” y, en muchos casos, la cantidad y calidad de información que han logrado generar y sistematizar, convierten

a estas organizaciones en actores sociales fundamentales para afrontar los nudos críticos del fenómeno estudiado, sobre todo, cuando gracias al accionar de muchas de ellas se ha logrado posicionar en la agenda pública el abordaje de los problemas de violación de los derechos humanos analizados en los Instrumentos.

Un ejemplo al respecto es la importancia que ha tenido la Congregación de Testigos de Jehová, la Organización Familia Pasta de Conchos y la organización Familiares en Búsqueda respecto de las problemáticas analizadas en la presente investigación,

Por tanto, se propone una mayor vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, no sólo en cuanto a conocer la información y opinión que ellas tienen sobre los problemas analizados en los documentos, sino sobre las propuestas que pueden realizarse y que requieren abordarse para dar solución o mejorar la situación analizada. En ese sentido, las organizaciones de la sociedad civil también devienen relevantes como instancias de difusión y control social de lo establecido en los puntos recomendatorios.

4) *Propuestas para la medición de seguimiento e impacto.*

Otro grupo de propuestas se relaciona con las acciones que debería llevar a cabo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para mejorar el proceso de sistematización, seguimiento y evaluación de los aspectos incluidos en los Instrumentos de Posicionamiento y, con ello, medir el nivel de avance de las recomendaciones emitidas así como la extensión y alcances de su cumplimiento.

- 15) *Elaborar una base de datos en las que puedan clasificarse las recomendaciones de cada IP, agrupándolas por materia de la recomendación, autoridad a la que se dirige, objetivo de la medida, entre otras. Esto permitirá tener registros sistematizados que facilitarán los recuentos y análisis de las recomendaciones emitidas, así como ir reportando los avances específicos.*

Contar con una base de datos que permita una correcta clasificación y sistematización de la gran cantidad de recomendaciones emitidas por la Comisión resulta fundamental para hacer evaluaciones posteriores, así como detectar qué ejes transversales dentro de cada Instrumento, han tenido mayor impacto en su abordaje e implementación. De este modo, si bien cada documento aborda fenómenos sociales y temáticas particulares, pueden encontrarse, a su vez, ejes transversales entre los diversos Instrumentos que otorguen nuevas formas de clasificación y análisis de la situación general.

- 16) *Dotar de la información necesaria al área de seguimiento de las recomendaciones de la Comisión o a quien se encargue del seguimiento de los IP, para que pueda sistematizar y medir el nivel de cumplimiento de cada Instrumento de Posicionamiento.*

Posicionar al área encargada de dar seguimiento a las recomendaciones para que pueda coordinarse con las diversas Visitadurías y efectuar un adecuado análisis de las recomendaciones emitidas en los diversos documentos, estableciendo formatos de avances y coordinando evaluaciones anuales de los puntos recomendatorios.

- 17) Agrupar los IP por ejes temáticos, para poder tener una forma de análisis integral, entre los diferentes documentos que abordan aspectos o problemas similares.*

En casos donde los temas particulares abordados por los Instrumentos, tengan un mismo trasfondo general a nivel conceptual y práctico (como por ejemplo, el derecho a la no discriminación), se debería priorizar una política de integración temática en términos de Informes Especiales y/o Recomendaciones Generales, exceptuando casos en los que, por su intensidad, precisen de atención y análisis diferenciados (como la discriminación en torno al VIH y su impacto en múltiples niveles: trabajo, salud, educación, etc.). Esta estrategia de agrupamiento temático puede ser útil para concentrar diversos esfuerzos bajo un diagnóstico principal más sólido, así como darle mayor contundencia a las recomendaciones frente a las autoridades. La propuesta debe ser relativizada en función de escenarios coyunturales que reclaman el abordaje de problemas, sin posibilidad de coordinación con otros.

- 18) Realizar evaluaciones permanentes del cumplimiento de cada recomendación, a través de solicitudes de información a las entidades enunciadas como responsables de realización de las medidas, las cuales se deberán ir reportando en la base de datos.*

Es fundamental establecer una política de evaluación, que complemente las eventuales instancias de coordinación con entidades y autoridades determinadas, para tener un registro de los progresos y retrasos en diferentes ámbitos del problema y, desde allí, establecer conclusiones que permitan identificar áreas críticas en su desarrollo, así como mejorar aspectos determinados. Para ello, a su vez, es imprescindible considerar el esquema de indicadores propuesto por el enfoque de derechos humanos, a nivel internacional.

Tal acción requiere espacios de coordinación en el interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que las diversas Visitadurías y áreas de la institución otorguen la información necesaria, e impulsen el vínculo con las autoridades responsables para evaluar los grados de cumplimiento y avances de las medidas que se le han dirigido.

5) Propuestas en materia de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Un último grupo de propuestas aborda el tema del presente estudio, la situación de niñas, niños y adolescentes y su vinculación con los derechos humanos. Estas propuestas de mejora surgen del análisis general de todos los Instrumentos de Posicionamiento evaluados, logrando identificar

ciertos aspectos que necesitan desarrollarse para realizar aportes efectivos al cumplimiento de derechos humanos en niñas, niños y adolescentes.

A continuación se enlistan las siguientes propuestas:

- 19) *Fortalecer al Programa de Asuntos de la Niñez y la Familia, para que pueda generar estudios y diagnósticos que permitan conocer las necesidades y los problemas que aquejan a la población de niñas, niños y adolescentes en materia de derechos humanos, para actuar de manera más preventiva.*
- 20) *Fomentar la participación del Programa de Asuntos de la Niñez y la Familia en todos los Instrumentos de Posicionamiento que emita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de niñas, niños y adolescentes o de problemas que tengan incidencia en esta población, para que dichos documentos incorporen la perspectiva del enfoque de derechos de la infancia e incluyan abordajes particulares sobre la situación de estas poblaciones.*
- 21) *Propiciar la revisión y asesoría a las acciones en materia de protección a la infancia que está desarrollando el Sistema Nacional de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes, fomentando la coordinación y el trabajo de promoción de derechos de manera conjunta, así como asegurar que se efectúe la armonización de las normativas nacionales a los tratados y convenciones internacionales en materia de niñas, niños y adolescentes.*
- 22) *Promover que todas las instituciones que definen políticas públicas, transversalicen el enfoque de derechos de la infancia y la adolescencia, independiente del tema que aborde cada una (economía, salud, educación, etc.), además, de fomentar el trabajo coordinado para aportar de manera conjunta al tratamiento y abordaje de los problemas de violación de derechos humanos que se ha reconocido afectan a esta población.*
- 23) *Fomentar que las diversas dependencias de la Administración Pública Federal y de las entidades federativas generen información sistematizada, adecuada y oportuna, especialmente referida al goce y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.*

Síntesis de Propuestas de Mejora de los Instrumentos de Posicionamiento

Propuestas centradas en las Estructuras de los IP	Propuestas centradas en las recomendaciones incluidas en los IP	Propuestas para favorecer las respuestas de las autoridades	Propuestas para la medición de seguimiento e impacto
<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar estructura de las Recomendaciones Generales • Incluir apartados en las Recomendaciones Generales (diagnóstico, análisis conceptual y conclusiones) • Homologar la estructura de los Informes Especiales • Incluir en los Informes Especiales un apartado de recomendaciones concretas o derivar de éstos la publicación de Recomendaciones Generales • Fortalecer el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes en los IP • Revisar la utilización del lenguaje incluyente • Robustecer el enfoque de género en los IP 	<ul style="list-style-type: none"> • Jerarquizar recomendaciones por prioridad de acciones • Establecer recomendaciones de corto, mediano y largo plazo • Elaborar recomendaciones acotadas y precisas • Tener claridad de la estructura organizacional de las entidades a las que se dirigen las recomendaciones • Atender las particularidades territoriales específicas de las problemáticas • Ofrecer rutas procedimentales para la ejecución de las recomendaciones • Acotar las recomendaciones acorde a las necesidades del problema 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuir los IP a las autoridades responsabilizadas • Establecer prácticas comunicativas con autoridades • Generar propuesta de difusión masiva del IP • Propiciar coordinación con área de APF responsable de los DDHH • Mejorar la precisión, priorización y temporalidad de las recomendaciones • Trabajar en coordinación con organizaciones de la sociedad civil • Dar un rol activo a las víctimas de los problemas abordados en los IP 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar base de datos para clasificación de las recomendaciones de cada IP • Dar información sistematizada de cada IP al área de seguimiento de CNDH • Agrupar los IP por ejes temáticos, y hacer análisis por tema. • Realizar evaluaciones anuales de avance de las recomendaciones con solitudes de información. • Coordinar con los responsables de la APF de atender las violaciones de DDHH y a la recomendaciones emitidas al respecto, para conjuntamente dar seguimiento a los avances

Propuestas en materia de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes

- Fortalecer al área responsable de la población de niñas, niños y adolescentes en la CNDH para elaboración de diagnósticos y estudios.
- Favorecer que el área responsable en materia de infancia y adolescencia sea partícipe de la revisión de los IP que aborden temas con población infantil y juvenil.
- Asesorar y supervisar a SIPINNA.
- Promover la transversalización del enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes en las políticas públicas de la APF.
- Fomentar la generación de información sistematizada, adecuada y oportuna respecto a las diferentes violaciones de derechos de niñas, niños y adolescentes.