

## II. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Particularmente, el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, en su evaluación de los informes entregados por el Estado mexicano, ha hecho referencia a diversas problemáticas que afectan a la infancia y adolescencia en México, entre las cuales se pueden mencionar la desigualdad social, el incumplimiento del principio de no discriminación, la vulneración de niñas y niños indígenas, la explotación económica y sexual de mujeres y la trata de niñas y niños migrantes, la explotación laboral infantil, la insuficiencia en la armonización de la propia legislación con las normas internacionales (más allá de algunos avances parciales), la ausencia de aplicación en los gobiernos estatales de las leyes federales en la materia, así como graves situaciones ligadas con la aplicación de tortura, la violencia armada y el crimen organizado (CDN-ONU 2006, 2015). Otro tema pendiente que ha sido destacado por este organismo se refiere al estereotipo de género que, junto a su carácter discriminatorio, trae como resultado la prevalencia de la violencia contra mujeres y niñas<sup>6</sup> (CDN-ONU, 2015).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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