

RESUMEN EJECUTIVO

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



Investigación para la
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Raúl González Pérez
Presidente

Coordinación del Proyecto

Laura Gurza Jaidar
Directora General de Planeación
y Análisis

Mauricio Collado Martínez
Director de Diseño de Estrategias
y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz
Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

Ismael Eslava Pérez
Primer Visitador General

María de Lourdes Zariñán Martínez
Coordinadora del Programa sobre Asuntos
de la Niñez y la Familia

Cintha Harumi González Téllez Girón
Subdirectora de Área

Diseño y producción editorial CENADEH

Julieta Morales Sánchez
Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos

Carlos Acevedo Rescalvo
H. R. Astorga
Irene Vázquez del Mercado
Formación y diseño

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Enrique Graue Wiechers
Rector

Domingo Alberto Vital Díaz
Coordinador de Humanidades

Miguel Armando López Leyva
Director del Instituto
de Investigaciones Sociales

Elaboración de la investigación

Fiorella Mancini
Coordinadora de la Investigación

María Cecilia Jaramillo
Cristian Pozo
Ana María Herrera
Investigadores

Mario Ramírez
Job Luna
Asistentes de investigación



CONTENIDO

A. INTRODUCCIÓN	7
B. RESUMEN EJECUTIVO	13
I. Presentación	13
II. Introducción	14
III. Diagnóstico general sobre la situación actual de los derechos de niñas, niños y adolescentes en México	17
IV. Marco teórico y antecedentes de investigación	20
V. Diseño metodológico de la investigación	25
VI. Evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento	30
VII. Síntesis de resultados de la evaluación de respuestas de la autoridad	30
VIII. Síntesis de la incidencia de los Instrumentos de Posicionamiento en acciones de la autoridad	32
IX. Resultados de la evaluación de impacto: cifras, medios y especialistas	36
X. Propuestas de mejora	39
C. SÍNTESIS DE RESULTADOS: SEMÁFORO DE CUMPLIMIENTO	42

A. INTRODUCCIÓN

Un buen comienzo en la vida es una condición indispensable para el desarrollo futuro de cualquier individuo. En el curso de vida de las personas, las etapas de la niñez y la adolescencia constituyen un momento crucial en términos de crecimiento, formación y desarrollo de capacidades físicas, psíquicas, mentales, creativas y emocionales. La determinación del aprendizaje básico de una persona queda instalado a los diez años de edad y cinco años más tarde, su potencial reproductivo y su salud general estará influenciada por lo que ha transcurrido hasta ese momento.

En los primeros años de vida, la vulneración de derechos humanos puede generar daños, a veces irreparables, en el cuerpo, el cerebro y, en general, en el futuro de niñas, niños y adolescentes. De allí que su atención requiera necesidades más urgentes que las del resto de la población.

Para que el desarrollo y bienestar de la niñez sea completo, acabado, integral y digno, se requieren recursos, servicios y, fundamentalmente, un entorno de protección de derechos que incluye aspectos normativos, políticos y presupuestales. En parte, es por la ausencia o el déficit de ese requisito, aunado a una débil o escasa cultura de derechos y a una percepción generalizada de las niñas y niños como propiedad de los adultos que, en la gran mayoría de los países, estas etapas de la vida enfrentan múltiples desafíos. En ese sentido, lo primero que debería establecerse en el marco de las políticas públicas es la necesidad y la importancia de invertir en la niñez en forma progresiva y continua. Independientemente de características particulares, todos los niños, niñas y adolescentes tienen los mismos derechos y ellos conforman no sólo el potencial del futuro del país sino que son también parte fundamental del presente. Inversiones tempranas en la niñez reducirían su vulnerabilidad en contextos económicos fluctuantes o de crisis económicas como las que se viven en la actualidad. La oportunidad e inmediatez de las respuestas públicas es clave para la protección de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes: interrumpir, disminuir o postergar la inversión en la niñez tiene costos importantes y difíciles de remontar en el largo plazo.

La mayor vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes se encuentra relacionada, además, con la concatenación de eventos que producen la violación de sus derechos humanos. La privación material, por ejemplo, desencadena estados de desnutrición que, a su vez, afectan el desarrollo de la salud, y ésta tiene impactos en la educación y en el proceso de aprendizaje que generan consecuencias en su desarrollo en el largo plazo. Generalmente, la pobreza infantil deviene en pobreza en la etapa de la adultez: muchas niñas, niños y adolescentes pobres se convertirán, casi inevitablemente, en adultos pobres. Algo similar ocurre con el resto de los derechos humanos. Un niño que sufre discriminación por motivos religiosos en la escuela, tiene también más probabilidades de padecerla luego en el ámbito laboral o en la universidad. Como la pobreza o la desigualdad social. La acumulación y simultaneidad de violaciones a diferentes derechos humanos para ciertas poblaciones específicas es un desafío particular para las políticas públicas enfocadas a la niñez y adolescencia.

La correlación observada entre violación de derechos humanos y características individuales de la población infantil, sus hogares y comunidades, deja entrever los complejos procesos sociales que se reproducen alrededor de estas violaciones: el grupo étnico de pertenencia, el género, la

zona de residencia, vivir en zonas rurales, en las regiones menos desarrolladas y más desiguales del país, o pertenecer a hogares vulnerables, contribuye considerablemente a que los derechos humanos de niñas y niños resulten violentados.

La violación de derechos humanos en niñas, niños y adolescentes no sólo ocurre en el ámbito de las familias, en las escuelas, en los hospitales, o en las calles públicas, sino que también se reproduce cuando los Estados no cumplen con sus mandatos constitucionales. Aspectos más intangibles como el sentimiento de inseguridad, el abandono, el hostigamiento, el abuso o la explotación (negaciones esenciales de la libertad humana), así como la desprotección frente a peligros, guerras y desastres naturales, son dimensiones fundamentales de la violación de derechos que se observan entre niñas, niños y adolescentes de nuestro país, y que en escasas ocasiones encuentran correlato en las estadísticas sociales, o en las políticas públicas.

Por otra parte, la mayoría de los estudios que analizan la problemática de derechos humanos en este grupo poblacional, lo hacen a partir de niñas, niños y adolescentes que pertenecen a un hogar o a una familia. Sin embargo, si bien las familias configuran el ámbito más próximo, directo y cercano para el cuidado de niñas, niños y adolescentes, y en cuanto tal, devienen fundamentales las medidas destinadas a fortalecer las capacidades familiares, también se debe procurar una protección directa de la población infantil de los abusos y explotaciones en el interior de los hogares, fenómenos generalmente agravados por situaciones de privación material. Además, en México, al igual que en muchos otros contextos, existen muchas niñas y niños que viven fuera de estos hogares particulares y, por tanto, no figuran en las estadísticas oficiales. Como lo indican varios de los Instrumentos que se analizan a continuación, niñas y niños que viven en instituciones públicas, en albergues para migrantes, que se encuentran en conflicto con la ley o en situación de calle, son los más susceptibles no sólo a vivir con los niveles más altos de carencias sociales sino también a que sus derechos sean más vulnerados. Pese a ello, su situación es mucho menos visibilizada, tanto para la política pública como para las mediciones oficiales de problemáticas sociales, o para los propios medios de comunicación. Al menos en parte, a dicha visibilidad intenta contribuir el presente estudio.

Para efectos del Estudio, se ha utilizado la expresión puntos recomendatorios para referir, indistintamente, las medidas y acciones que la CNDH ha dirigido a las autoridades. Empero, en los IP se utiliza puntos recomendatorios para las Recomendaciones Generales y propuestas para los Informes Especiales.

A lo largo de esta investigación se dio seguimiento a las respuestas de las autoridades responsables a 133 puntos recomendatorios¹ emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, distribuidos en nueve Instrumentos de Posicionamiento entre 2001 y 2017, en materia de niñas, niños y adolescentes. Como resultado de este análisis, además, se logró dar cuenta de un panorama social más amplio respecto de la situación actual de los derechos de ese grupo

¹ Para efectos del Estudio, se ha utilizado la expresión puntos recomendatorios para referir, indistintamente, las medidas y acciones que la CNDH ha dirigido a las autoridades. Empero, en los IP se utiliza puntos recomendatorios para las Recomendaciones Generales y propuestas para los Informes Especiales.

poblacional, a través de la identificación del accionar institucional (procedimientos administrativos, políticas públicas y marcos jurídicos) y del estado actual de cada una de las problemáticas abordadas en esos Instrumentos de Posicionamiento.

La investigación se desarrolló a lo largo de tres grandes etapas, las cuales buscaron reconocer y construir variables que permitieran evaluar el diseño de cada uno de los Instrumentos, los resultados adoptados por las autoridades ante las recomendaciones sugeridas en cada uno de éstos, y el impacto de los cambios producidos por las acciones implementadas por las autoridades federales y estatales en el periodo de estudio, en términos de los derechos de las víctimas y de la violación a los derechos humanos. Estos tres niveles de evaluación permitieron dar cuenta de la complejidad que implica abordar a este grupo poblacional en específico y, a su vez, la diversidad de problemáticas sociales que los aquejan en la cotidianidad. Se logró reconocer, así, una serie de hallazgos en el ámbito institucional y social respecto de la situación actual de las niñas, niños y adolescentes en México, a la vez que da paso a nuevas preguntas y retos que la administración pública en sus diferentes niveles junto con la sociedad en general, deberían cuestionar e intentar atender para velar y garantizar los derechos humanos de la niñez y adolescencia.

En términos generales, si bien los resultados muestran áreas de oportunidad para la emisión de futuros Instrumentos, la incidencia en cada uno de los temas abordados ha sido mayor a la esperada, especialmente si se consideran indicadores estructurales como cambios legislativos a nivel nacional y estatal, así como políticas públicas y procedimientos administrativos implementados en cada una de las instituciones públicas analizadas. No obstante, estos avances, los hallazgos indican que aún queda un largo camino por recorrer, especialmente, si se considera la crisis actual en materia de derechos humanos que sufren no sólo niñas, niños y adolescentes, sino a la mayoría de los sectores vulnerables del país. El avance hasta ahora observado se acota a lo institucional y normativo, lo cual resulta insuficiente por sí mismo.

En ese sentido, la investigación arroja que la incidencia de los Instrumentos emitidos por la CNDH en los últimos 16 años en materia de niñas, niños y adolescentes cuenta con divergencias. Por un lado, su impacto en algunas variables ha sido mayor al esperado y, por otro, permite trazar rutas de progresos para futuros Informes y Recomendaciones, no sólo en temas de población infantil sino sobre todos aquellos aspectos que atañen a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Respecto de las áreas de oportunidad identificadas en el estudio, resalta el hecho de que los avances institucionales que han sido percibidos en diferentes manifestaciones y niveles de abordaje respecto de los derechos de niñas, niños y adolescentes, pudieran resultar insuficientes para revertir situaciones violatorias cotidianas si no son acompañados por un desarrollo integral y coordinado de la política pública, tanto a nivel federal como estatal. Quizás el principal desafío radique, precisamente, en superar la distancia que se observa entre una orientación formal y una aplicación efectiva de la política pública. Debido a esta brecha observada entre la formulación, el diseño y la implementación de la política pública, en cualquier agenda futura de investigación de derechos humanos que pretenda identificar transformaciones efectivas y no sólo formales en la materia, es preciso diferenciar (metodológicamente) avances en términos de insumos (*de jure*), procesos (*de facto*) y resultados. La gran brecha que se evidencia entre la planeación de una

política y su efectiva implementación justifica la pertinencia de dicha agenda. Al respecto, es preciso reconocer y esperar que el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes pudiera lograr la integralidad y transversalidad necesarias para reducir las disparidades observadas en la política pública, y dictar las orientaciones y normativas necesarias para mejorar su eficacia en torno a este grupo poblacional. A pesar de que México ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, específicamente en materia de derechos de la infancia, y que presenta un marco jurídico nacional que procura su protección, los mecanismos de resguardo integral que permiten que esos derechos sean plenamente garantizados a niñas, niños y adolescentes, se observan como aún insuficientes e ineficaces. En ese sentido, se requieren programas integrales y políticas sectoriales que generen un entorno protector de los derechos de la infancia, entorno que, evidentemente, ni los hogares ni las comunidades pueden generar por sí mismos. Ello podría incluir medidas económicas, educativas, laborales y jurídicas, que comprendan aspectos como asignaciones familiares universales, sistemas de cuidado diario y desarrollo temprano, educación inicial de calidad y adecuados mecanismos de protección y justicia que permitan un acceso libre a la exigibilidad y restitución de derechos.

Desde una perspectiva teórica, el punto de partida para la presente investigación ha sido la nueva sociología de la infancia. Durante mucho tiempo, desde diversas disciplinas de las ciencias sociales (sociología, derecho, administración pública, ciencia política, entre otras), niñas, niños y adolescentes fueron concebidos exclusivamente como personas menores de edad, caracterizadas por su pasividad y dependencia del grupo familiar (tanto en el discurso académico como en el institucional). Dicha representación social, estigmatizante, poco útil y simplificadora, implicó que este grupo no fuera considerado como un objeto de estudio en sí mismo, y que tampoco fuera de interés particular para las agendas públicas.

Sin embargo, a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y del surgimiento de nuevos enfoques teóricos de las ciencias sociales, se asiste a un cambio de paradigma de gran envergadura a partir del cual, niñas, niños y adolescentes comienzan a ser considerados como sujetos activos, agenciales, capaces de participar socialmente, de tener voz en los asuntos de su competencia y en los de la sociedad y, especialmente, a ser reconocidos como sujetos plenos de derecho, a partir del principio de autonomía progresiva. Mientras en las primeras etapas de la vida, niñas y niños dependen de los adultos para poder realizar sus derechos, en cuanto avanza la edad, van adquiriendo gradualmente la capacidad de ejercerlos y, por lo tanto, de ser escuchados, de dar sus opiniones, y de que éstas sean tomadas en cuenta respecto de los temas que les conciernen. Como lo han demostrado diversos estudios, además, niñas, niños y adolescentes más informados, comprometidos y participativos en el presente, son también ciudadanos con responsabilidades políticas y cívicas más exigentes en el futuro.

Un segundo elemento fundamental de esta nueva concepción acerca de la infancia, radica en el establecimiento de responsabilidades compartidas entre sociedades, estados, gobiernos, comunidades y cuidadores en el cumplimiento de los derechos de la infancia. Este criterio de corresponsabilidad en la observancia de derechos de niñas, niños y adolescentes incluye el respeto por la autonomía y la decisión de los adultos en su crianza. Son los diversos actores sociales, titulares de deberes y sujetos de obligaciones, los que tienen el compromiso legal de

orientar a niñas, niños y adolescentes para que ejerzan sus derechos, a medida que van adquiriendo, progresivamente, su autonomía individual.

Ante esta transformación paradigmática, de manera paralela, comenzaron a impulsarse una serie de acciones institucionales a nivel internacional y nacional que no sólo colocaron a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho, sino que también los reconocieron como un grupo poblacional al que les afecta una gran diversidad de problemáticas sociales que vulneran y violan sus derechos humanos. Así, durante los primeros años del siglo XXI empezaron a gestarse en el país, una serie de acciones institucionales que implicaron la elaboración de marcos jurídicos ajustados a esta nueva concepción de la niñez. En consonancia con lo anterior, paulatinamente, se fueron creando una serie de políticas públicas y procedimientos administrativos que han intentado responder a este cambio social. En el contexto mexicano, pudo reconocerse a lo largo del presente estudio, la resonancia que ha tenido esta nueva perspectiva sobre niñas y niños (y, de manera particular, el principio del interés superior de la niñez), a través del reconocimiento de múltiples acciones y estrategias que las diferentes autoridades a nivel federal y estatal han ido implementando durante los últimos 17 años para velar y garantizar sus derechos humanos.

Como se verá a continuación, gran parte de esos avances institucionales se han enfocado en nuevos marcos jurídicos (acordes con el enfoque de derechos humanos), en políticas públicas y en procedimientos administrativos para combatir problemáticas violatorias de derechos humanos en la cotidianidad que se viven en una escuela, un hospital, un ámbito laboral o simplemente en la vía pública. Cada uno de esos avances ha sido factible de ser medido y observado, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa. Cada una de las diversas herramientas metodológicas aplicadas en la presente investigación ha permitido obtener hallazgos muy concretos acerca de las acciones implementadas en el territorio nacional en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

En términos generales, los resultados arrojados por la investigación indican que el nivel de cumplimiento de los puntos recomendatorios emitidos por la CNDH durante los últimos 16 años respecto de este grupo poblacional supera el 50 %. En primera instancia, dicho valor puede considerarse un resultado sumamente positivo, así como un avance institucional significativo que resulta importante resaltar y valorar. Sin embargo, desde un punto de vista cualitativo, los números siempre abren y posibilitan un abanico de interrogantes que demandan ser respondidas y que exigen continuar indagando. En ese sentido, el desarrollo institucional que se evidencia y destaca en los resultados de investigación, también revela que la vulneración de los derechos humanos de este grupo poblacional se mantiene y reproduce en los diversos ámbitos de gobierno, tanto a nivel federal como estatal. De allí, a su vez, surgen nuevas preguntas relevantes de investigación: ¿Cómo convergen los avances institucionales, especialmente en materia normativa, con las políticas públicas destinadas a la población infantil? ¿A qué se debe y cuáles son las principales disparidades en la materia que se observan entre las diversas entidades federativas? ¿Cuál es el vínculo entre la violación de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y los problemas estructurales que presenta el país en materia de pobreza, desigualdad, corrupción y violencia? ¿Qué estrategias necesitarían implementarse (a nivel institucional y social) para mejorar el bienestar de las niñas y niños? ¿Cómo fortalecer la participación de la sociedad civil en la garantía de derechos de este sector de la población? ¿Qué elementos se requerirían para que las instituciones públicas trabajen de un

modo más coordinado con otros sectores de la sociedad para velar por sus derechos? ¿Qué papel asumen los diversos actores sociales en las problemáticas de niñas, niños y adolescentes (sectores académicos, empresariales, organizaciones de la sociedad civil, entre otros)?

Como se indicó anteriormente, el grado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH difiere sustancialmente entre las autoridades federales y estatales. A nivel federal, en términos generales, puede observarse un nivel de cumplimiento mayor que en los Estados de la República. Dicho hallazgo conduce, necesariamente, a indagar en aquellos factores que inciden en estas brechas de cumplimiento y que constituyen un elemento más de la desigualdad social que se observa entre los diversos grupos sociales del país. México no sólo es uno de los países más desiguales del mundo en materia de ingresos o de educación, sino también en lo que respecta a derechos humanos. Su violación o garantía no sólo depende del sexo, de la edad, de la pertenencia étnica o del nivel de pobreza que presenta un individuo, sino también de la zona geográfica (política y social) en la que nace y reside.

Entre otros elementos, las brechas de cumplimiento observadas entre las diversas entidades federativas y entre ellas y la Federación, darían cuenta de la importancia de mejorar no sólo la coordinación entre los distintos sectores y niveles de gobierno sino también una mayor optimización de los recursos asignados para tales fines. La desigualdad observada en la garantía de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes representa una especie de geografía social de las problemáticas que se abordan en este estudio, donde los contextos locales se presentan como heterogéneos, dispares y con problemáticas específicas. En ese sentido, el estudio que se presenta junto con este resumen también pretende hacer un llamado de atención a las diversas autoridades públicas, y a los diversos sectores de la sociedad, para reflexionar sobre el papel que cada quien puede ejercer (u ocupar) para velar y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Tal como lo evidencia el análisis que sigue a continuación, la población de niñas, niños y adolescentes se enfrenta, en la actualidad, a múltiples violencias. Ello afecta gravemente su desarrollo y su bienestar presente y de cara al futuro, y los involucra en un contexto de constantes violaciones a sus derechos humanos. De allí, la importancia de estudios como el que aquí se presenta, en la medida en que se requiere cada vez más de investigaciones precisas que comprendan estos contextos de violencia, con el fin de obtener medidas integrales que no sólo logren atender los daños provocados hacia esta población sino, especialmente, para prevenir que se continúen reproduciendo.

Finalmente, si uno de los principios básicos de los derechos de la infancia es la voz de niñas y niños, se requiere entonces conocer cómo ellos perciben su realidad en cuanto titulares de derechos y no simplemente el objeto de mediciones e investigaciones sociales. Incorporar la dimensión subjetiva y cualitativa de las percepciones que los propios niños y niñas tienen sobre la violación de sus derechos humanos puede coadyuvar a entender mejor sus experiencias y, consecuentemente, a diseñar políticas y acciones más directas y específicas para esta población.

A continuación, y con el fin de sintetizar los principales hallazgos de la investigación, se presenta un resumen ejecutivo que delimita los aspectos centrales del estudio realizado.

B. RESUMEN EJECUTIVO

I. PRESENTACIÓN

1. El *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: niñas, niños y adolescentes* presenta un diagnóstico sobre los alcances y el grado de cumplimiento de los siguientes Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:
 - Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos (2003).
 - 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 (2004).
 - 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 (2014).
 - Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras” (2008).
 - Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo (2009).
 - Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila (2011).
 - 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 (2016).
 - Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia (2017).
 - Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México (2017).
2. Los principales elementos que contiene el estudio son:
 - *Diagnóstico y antecedentes del problema de investigación*, donde se especifican las problemáticas generales que atañen a niñas, niños y adolescentes y se describe un breve diagnóstico de su situación en materia de derechos humanos.
 - *Marco teórico del estudio*, donde se caracteriza, en primer lugar, el enfoque de los derechos humanos como principal perspectiva a utilizar en el análisis de la presente investigación y, en segundo lugar, el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como la sociología de la infancia y los principios conceptuales generales que se utilizaron en la aplicación del análisis de los Instrumentos de Posicionamiento.
 - *Síntesis metodológica*, donde se señala el objetivo, los métodos, las técnicas de investigación y los indicadores empleados. Además, se detallan las características de los

- análisis llevados a cabo: cualitativo, cuantitativo, jurídico, de medios impresos y recursos académicos.
- *Evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento*, donde se indican los principales resultados del análisis de contenido de los IP así como sus principales fortalezas y debilidades para que la CNDH pueda realizar un correcto seguimiento a las recomendaciones allí emitidas.
 - *Evaluación transversal de resultados de los nueve Instrumentos de Posicionamiento*, donde se incluyen, de manera detallada, los hallazgos referidos a las respuestas presentadas por las autoridades responsables respecto de los diversos puntos recomendatorios. Ello incluye los resultados del semáforo de cumplimiento y los índices de cumplimiento utilizados; la incidencia de los instrumentos en acciones de las autoridades; cambios legislativos posteriores a los instrumentos; la presencia en medios de comunicación y recursos académicos; los derechos humanos violados y la situación actual de los derechos de niñas, niños y adolescentes vinculados con las problemáticas de cada uno de los IP.
 - *Evaluación transversal de impacto de los nueve Instrumentos de Posicionamiento*, donde se indica el diagnóstico actual de la problemática analizada (análisis cuantitativo), los impactos en materia de legislación y política pública; y el análisis del impacto de los IP en los medios de comunicación, en los recursos académicos y en la opinión de víctimas y especialistas en el tema.
 - *Propuestas de mejora*, donde se plantean una serie de medidas para mejorar la elaboración de los Instrumentos de Posicionamiento y los puntos recomendatorios que contienen, a efectos de facilitar su cumplimiento.

II. INTRODUCCIÓN DEL ESTUDIO

1. 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 ha hecho, sino también en qué casos se han negado o han incumplido las recomendaciones, en este caso, en materia de niñas, niños y adolescentes, durante el periodo 2001-2017.
2. De ahí que, de mediados de la década del ochenta, comienza en México la construcción de un andamiaje institucional con la participación de organismos autónomos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía que pretenden atender y vigilar la situación de los derechos humanos, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Ese organismo, creado el 6 de junio de 1990 con la adhesión del apartado B al artículo 102 de la CPEUM 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 colocar en el debate nacional la importancia de construir una cultura de promoción, respeto y protección de los mismos, así como buscar la corrección de una serie de prácticas por parte de las instituciones públicas que violentan derechos.

3. Durante los últimos años, en México comenzó a incorporarse 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 transversalizar el enfoque en el diseño de las políticas y programas emanados del gobierno federal, especialmente aquellas relacionadas con el desarrollo social de las personas.
4. A pesar de estas mejoras institucionales, en la práctica, se reconoce la presencia de constantes abusos a los derechos humanos, ya sea por acción, omisión, o como consecuencia de la inexistencia de 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 las instituciones dedicadas a la defensa de éstos, el resultado es una gran y preocupante reincidencia—constante y sistemática— en la violación de derechos humanos por parte de las diversas instituciones del Estado en cualquiera de sus tres niveles de gobierno.
5. 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 de niñas, niños y adolescentes, en la práctica, aún se identifican déficits, ausencias y abusos en cuanto al respeto y garantía de sus derechos.
6. Entre los principales avances legislativos destaca la reforma constitucional de 2011 que acoge parámetros de los 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 su interés superior.
7. Actualmente, el país ha avanzado en este aspecto, con la presencia de un andamiaje institucional (SIPINNA) y una política pública a nivel nacional (PRONAPINNA) que orientan la definición de acciones en los tres niveles de gobierno. Si bien este proceso es muy incipiente y aún cuenta con escasos progresos, ha mostrado el interés de las autoridades y sociedad civil por atender específicamente a esa 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.
8. A pesar de esos avances, la investigación da cuenta del 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, en materia de niñas, niños y adolescentes.
9. El Comité de los Derechos del Niño de la ONU, en su evaluación de 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 derechos 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

referidos), la ausencia de aplicación en los gobiernos estatales de las leyes en la materia, así como graves situaciones ligadas con la aplicación de tortura, la violencia armada y el crimen organizado. Otro tema pendiente que ha sido destacado por este organismo refiere al estereotipo de género que, junto a su carácter discriminatorio, trae como resultado la prevalencia de la violencia contra mujeres y niñas.

10. La CNDH en ejercicio de sus atribuciones, ha implementado 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, entre las que se encuentra la generación de diversos “Instrumentos de Posicionamiento” con el objetivo de investigar, diagnosticar y proponer acciones de reparación integrales en diversas materias donde se presentan vulneraciones o violaciones a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.
11. Esos Instrumentos de Posicionamiento se clasifican en tres tipos, cada uno con características específicas:
 - Las Recomendaciones Generales “promueven las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyen o propician violaciones a los derechos humanos”. 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, las recomendaciones se hacen del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación.
 - Los Informes Especiales responden a una problemática específica que, dada la gravedad de la situación o la constante violación a derechos humanos, suele acompañarse de un incremento en las quejas presentadas a la Comisión con motivo de esas violaciones. Asimismo, los Informes buscan coadyuvar en la elaboración de diagnósticos así como ofrecer un análisis situacional y del marco normativo de la temática que traten para, posteriormente, emitir una serie de observaciones y propuestas.
 - Los Pronunciamientos establecen una postura pública sobre una situación específica de un tema particular; también pueden ser documentos 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.
12. Las recomendaciones y propuestas emanadas de esos Instrumentos se dirigen a las autoridades responsables del área o sector donde se producen las vulneraciones de derechos y pueden tener origen en las respectivas quejas, posicionamientos y/o los Informes Especiales. 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 vulneración de derechos por parte de las entidades gubernamentales obliga a que la CNDH evidencie públicamente tales situaciones, a través de la elaboración de posicionamientos sobre la materia.
13. Desde el enfoque de derechos humanos, los Instrumentos de Posicionamiento y, en general, las acciones relativas al tema que aborden, 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 que genere cambios en las conductas sociales, a nivel institucional y de la sociedad civil, que es uno de los propósitos de la Comisión.

14. 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 por tres razones fundamentales: 1. Los Instrumentos de Posicionamiento, se fundamentan en hechos concretos que dan cuenta de tensiones y vulneraciones específicas en un espacio y tiempo; 2. Resulta importante dar cuenta de las debilidades y potencialidades de estos Instrumentos, con el fin de obtener aprendizajes para el futuro y generar mejores resultados en términos de los puntos recomendatorios y/o propuestas que contienen, 3. Es conveniente analizar no sólo la eficacia de los Instrumentos 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.
15. La defensa, promoción y fortalecimiento de los derechos humanos de la población comprendida por niñas, niños y adolescentes requiere el establecimiento de normativas, orientaciones programáticas, estrategias y prácticas, que trasciendan acciones reactivas/ reparatorias 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.

III. DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN México

1. En México habitan 39.2 millones de niñas, niños y adolescentes de cero a 17 años, es decir, uno de cada tres residentes en el país es menor de 18 años.
2. Derecho a la salud: En 2015, la tasa de mortalidad en personas menores de un año es de 12.5 y en el caso de niñas y niños menores de cinco años, de 7.3. La proporción de niños menores de dos años vacunados contra el sarampión es 81.9 %. En 2014, 1.9 % de las personas menores de 18 años tiene alguna discapacidad y 4.8 % presenta alguna limitación física o mental.
3. Derecho a la educación: Uno de cada 10 niñas, niños y adolescentes no asiste a la escuela. Para el ciclo escolar 2017-2018, la cobertura de educación preescolar es de 75.7 %, la de primaria 98.4 %; la de secundaria 84.5 %, la media superior 64.4 %, y la superior 29.5 %.
4. Situación laboral: En 2016, 8.4 % de niños, niñas y adolescentes trabajan. Esto significa que 2 475 989 de ellas y ellos realizan alguna actividad económica.
5. Pobreza multidimensional:
 - 53.9 % (21.4 millones) de la población menor de 18 años se encontraba en situación de pobreza.
 - Los indicadores de privación social muestran que, del total de población infantil de cero a 17 años:
 - 74.4 % presenta al menos una carencia social.

- 62.6 % no tiene acceso a la seguridad social.
 - 27.6 % presenta carencias por acceso a la alimentación.
 - 16.2 % no tiene acceso a los servicios de salud.
 - 24.8 % no tiene acceso a los servicios básicos en su vivienda.
 - 16.7 % tiene carencia en la calidad y en los espacios de la vivienda.
 - 8.0 % presenta rezago educativo.
6. Desigualdades socioterritoriales: En 2014, 78.6 % de niñas, niños y adolescentes en hogares indígenas y 90.8 % de quienes hablaban una lengua indígena se encontraba en situación de pobreza. La diferencia respecto de la población infantil y adolescente no indígena (27.9 y 40.1 puntos porcentuales, respectivamente) es un claro indicador de las enormes desventajas que enfrentaba y enfrenta aún la población indígena desde las primeras etapas de la vida.
- En ese mismo año, las entidades que concentran la mayor proporción de población infantil y adolescente en pobreza son Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla, con incidencias superiores a 70 % en 2014, en tanto que las entidades que concentran el mayor número de personas menores de 18 años en pobreza son el Estado de México, Chiapas, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Oaxaca (57.6 % de toda la población infantil y adolescente en pobreza del país). Las entidades del norte y la Ciudad de México presentaron los menores porcentajes de población de cero a 17 años en pobreza, principalmente Nuevo León, Baja California, Coahuila y Sonora.
7. Datos recolectados en los Instrumentos de Posicionamiento entre 2001 y 2017 reflejan la crisis de violaciones a derechos humanos que niñas, niños y adolescentes viven por motivos de discriminación religiosa, de identidad, por preferencia sexual, por padecimientos relacionados con enfermedades de transmisión sexual, o el grave problema de violencia sexual en los centros educativos. También muestran el incumplimiento de derechos humanos relacionados con el trabajo y la explotación infantil, con la situación de niñas, niños y adolescentes migrantes, con la desaparición forzada, y la violencia y criminalidad asociada a la infancia y a la adolescencia, en los términos siguientes.
8. En su momento uno de los instrumentos de Posicionamiento a estudio se señaló que, *entre junio de 1991 y marzo del 2003, la CNDH recibió 1110 quejas en las que se menciona como agraviados a niñas y niños que profesan la religión Testigos de Jehová. Algunas de esas quejas refieren a grupos de hasta 50 personas menores de edad. En promedio, cada cuatro días se recibe una queja denunciando sanciones de autoridades escolares a alumnas y alumnos que profesan ese credo.*
9. También se mencionó que: *Respecto del derecho a la identidad, el grupo social de jóvenes conocido como “emo” ha sido víctima de discriminación por parte de la sociedad mexicana en los últimos años, ya sea por motivos de preferencia sexual, por la vestimenta, o por el modo de expresarse.*
10. Respecto de los derechos sexuales de niñas, niños y adolescentes, se dijo que: *Una de las violaciones más graves es la violencia sexual. Esta problemática se observa de manera alarmante, como lo presenta la propia Recomendación General, en algunos centros escolares del país, donde entre 2000 y 2013 se presentaron 1,997 quejas de violencia sexual*

(en la Secretaría de Educación Pública), de las cuales 546 fueron en la Ciudad de México, 190 en Veracruz, y 156 en el Estado de México. De éstas, se encuentran 1,365 investigaciones iniciadas y 632 casos en los que las entidades federativas no han informado a la CNDH si iniciaron alguna investigación.

11. *El problema de la violación a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes dentro de los centros educativos y de las escuelas del país, no sólo se circunscribe a cuestiones religiosas o sexuales, sino también a la discriminación relacionada con enfermedades o padecimientos físicos. Las autoridades educativas violentan, por omisión, los derechos humanos de las personas menores de edad quienes viven con VIH/SIDA, al permitir y tolerar la discriminación, estigmatización y los prejuicios en el ámbito escolar, tanto en instituciones públicas como privadas, por parte de alumnos y padres de familia. Esto impacta a las niñas, niños y adolescentes en la manera en que se perciben a sí mismos y provoca, en algunos casos, depresión, falta de autoestima y desesperación.*
12. *Además del ámbito social, educativo y familiar, otro espacio en el que los derechos de niñas, niños y adolescentes se encuentran seriamente vulnerados es el trabajo, de manera particular, en aquellas actividades de altísimo riesgo que operan, en la mayoría de los casos, sin las regulaciones laborales y condiciones higiénicas y de seguridad necesarias para las personas trabajadoras: en promedio, las personas menores de edad comienzan a laborar en las minas del carbón, por ejemplo, a partir de los 14 y 15 años.*
13. *Los fenómenos de violencia familiar y social, por parte de las instituciones gubernamentales, o bien el propio contexto de violencia producto del crimen organizado, incide en el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes del país. En lo que se refiere a los casos de violencia infantil, la última cifra disponible por parte de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia —actualmente Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes— señalan que, entre 2013 y 2014, éste se incrementó 50 %, ya que los casos reportados pasaron de 18,227 a 27,675, aunque se sabe que se trata de un fenómeno sub registrado, pues apenas unos casos, en relación a los que ocurren, llegan a ser del conocimiento de las autoridades.*
14. *Los procesos de movilidad humana asociados al fenómeno migratorio —en los que México se circunscribe como país de origen, de tránsito y de destino de rutas migratorias (específicamente de personas provenientes de países de América Central y de manera particular de niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados)— han desencadenado una grave crisis humanitaria, a la que se suman operaciones ilegales de redes y grupos del crimen organizado y, de manera puntual, las operaciones dirigidas por pandillas de personas jóvenes, denominadas “maras”.*
15. *En 2013, el Instituto Nacional de Migración aseguró a 9,630 niñas, niños y adolescentes; en 2014, a 9,090 adolescentes de edades de 12 a 17 años; en 2015, 17,911; y de enero a julio de 2016, 8,370, todas niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados. Respecto de niñas y niños de cero a 12 años, ese Instituto detuvo en 2014 a 1,853; en 2015 a 2,457 y de enero a julio de 2016, a 956. Entre 2013 y julio de 2016, fueron detenidos un total de 50,267 niñas, niños y adolescentes migrantes centroamericanos no acompañados.*

16. *Finalmente, el problema de las desapariciones de personas es uno de los síntomas más evidentes de la inseguridad y las violaciones de los derechos humanos en nuestro país. El cual presenta y exige un gran desafío al estado mexicano y que se agrava en la medida en que no hay fuentes oficiales confiables al respecto. En relación a niñas, niños y adolescentes desaparecidos, de 1981 a 2015 existe un registro de 1,374 personas desaparecidas, de las cuales 148 son menores de 18 años, y de esta población 93 son niñas y 55 niños.*

IV. MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

1. Los niños, niñas y adolescentes como actores sociales y la nueva sociología de la infancia. La infancia ha sido un grupo humano poco estudiado desde las ciencias sociales, particularmente desde la sociología. En cambio, disciplinas como la pedagogía o la psicología son las que tienen un mayor conocimiento acerca de la niñez. El hecho de que niñas, niños y adolescentes no hayan sido objeto de mucho interés por parte de la sociología repercute en un vacío teórico-conceptual para tratar de definir a este grupo social y su relación con la sociedad. Este poco conocimiento trae como consecuencia una intervención social también limitada por parte de instituciones y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con esas poblaciones y una débil y precaria articulación entre la generación de conocimiento y el diseño y puesta en marcha de programas y políticas sociales en materia de infancia y adolescencia.
2. La mayoría de personas estudiosas de la infancia y la adolescencia desde una perspectiva sociológica coincide en señalar que cualquier enfoque teórico sobre el tema debe partir del reconocimiento de niñas, niños y adolescentes en relación con el mundo social. Esto es, las situaciones en las que se encuentran niñas, niños y adolescentes, ya sea en materia social, económica, educativa, son resultado de las condiciones sociales, históricas y culturales en las que viven. Ese presupuesto, aunque parezca una obviedad, ha dado un giro conceptual de envergadura a la sociología de la infancia de los últimos años ya que, en términos generales, la investigación sociológica de décadas anteriores ponía la atención, casi con exclusividad, en cómo y por qué la sociedad socializa a niñas, niños y adolescentes, dejando de lado el papel de ellas y ellos como sujetos activos en diferentes dominios de la vida y su influencia en la sociedad.
3. El aporte fundamental de la nueva sociología de la infancia es la concepción de la población infantil como sujetos o actores sociales, constituyéndose como objeto de estudio y unidad de análisis, ello significa que a diferencia de las viejas creencias sociales, niñas, niños y adolescentes son personas que no están “en proceso de serlo”.
4. La sociología de la infancia rescata los hechos históricos que se presentan a nivel estructural y los relaciona con la vida de niñas, niños y adolescentes; es decir, parte de categorías sociales generales, por ejemplo, la condición socio-económica, o el estatus político o el sentido de identidad, y relaciona esos procesos con aspectos más específicos de la niñez y de la infancia. También aquí se les concibe como agentes sociales que influyen en el medio social. Es decir, los tres enfoques coinciden en dos aspectos básicos: 1) tomar en cuenta a niñas, niños y adolescentes como agentes sociales, autónomos, conscientes y

- reflexivos y 2) la concepción de la infancia como una categoría social que sirve para definir el modo de ser de niñas, niños o adolescentes.
5. También el enfoque de derechos reconoce la participación activa de los sujetos de derechos en el cumplimiento de los mismos y un rol fundamental de los individuos para exigir, responsabilizar y hacer cumplir los derechos humanos por parte de las autoridades competentes.
 6. El denominador común de ambos enfoques es el empoderamiento de los individuos, la generación de mecanismos para otorgarle voz a quienes se encuentran particularmente en desventaja social y el reconocimiento de un papel activo y agencial por parte de quienes ejercen sus derechos humanos con capacidad para exigirlos y demandar a las autoridades en caso de incumplimiento. En cuanto tal, ambas son perspectivas pro persona que rescatan la libertad, autonomía, participación activa y subjetividad de niñas, niños y adolescentes.
 7. La nueva sociología de la infancia y su relación con el marco institucional en América Latina, desde una perspectiva temporal, la nueva sociología de la infancia coincide con el surgimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y con la incorporación del tema de la infancia en la agenda pública gubernamental.
 8. No es hasta finales de los ochenta e inicio de los noventa que la institucionalidad dedicada al campo de la infancia adquiere una clara visibilidad y presencia en el aparato público o estatal y en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales, como consecuencia directa de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.
 9. Este proceso de institucionalización no sólo de los derechos de niñas, niños y adolescentes sino también de su campo de estudio ha sido sumamente lento en nuestra región y ha sido gracias a la lucha y al papel de las organizaciones de la sociedad civil que se ha logrado la incorporación de la infancia y su bienestar en la agenda pública de los gobiernos nacionales.
 10. Si bien existen enormes esfuerzos teóricos por resaltar el papel de sujetos sociales de niñas, niños y adolescentes, en el caso de América Latina, ese trabajo ha tenido poca relación no sólo con el marco institucional internacional para generar una intervención social directa en materia de infancia sino también con el enfoque de derechos que coloca a niñas, niños y adolescentes como sujetos activos del desarrollo y con capacidad de influencia en el contexto social en el que se reproducen.
 11. El enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia. Es una perspectiva de análisis y de acción social, jurídica y política, en la medida en que sitúa al ser humano, en su dimensión tanto colectiva como individual, en el centro de la sociedad. Sus antecedentes se ubican en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (en el marco del sistema de Naciones Unidas), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996.
 12. El enfoque de derechos humanos surgió con el propósito de articular un programa de apoyo y de institucionalización de las luchas sociales por el reconocimiento de los derechos humanos, particularmente a grupos específicos que ponían en cuestión su invisibilización como sujetos.

13. El enfoque concibe a los derechos humanos como un medio para garantizarles a las personas el acceso y el ejercicio, en igualdad y libertad, del bienestar y de una serie de capacidades.
14. A partir del reconocimiento de esta perspectiva como un marco teórico, jurídico y aun metodológico para la implementación de las políticas públicas, comenzó a formularse toda una serie de nuevos instrumentos jurídicos, institucionales y principios que, a su vez, estuvieron plasmados en nuevos enfoques y en una batería de políticas públicas orientadas hacia sujetos y grupos poblacionales específicos.
15. En este giro de perspectiva de derechos humanos debe enmarcarse el enfoque contemporáneo de los derechos de la infancia.
16. La primera declaración de los derechos de la infancia, conocida como Declaración de Ginebra, data de 1924; en 1959 se aprueba la Declaración de los Derechos del Niño. 30 años después, en 1989, surge la Convención sobre los Derechos del Niño, que reconoce a niñas, niños y adolescentes como un grupo social específico e históricamente vulnerado, dotándoles de derechos.
17. La importancia de Convención sobre los Derechos del Niño radica en que es el primer instrumento internacional que concibe a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y presenta una estructura innovadora e integral, que toma en cuenta los derechos civiles y políticos, así como los sociales, económicos y culturales, configurados en torno al interés superior de la niñez.
18. Los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño que promueven un enfoque de derechos hacia la infancia son: el principio de no discriminación (artículo 2), el interés superior del niño (artículo 3, párrafo 1), el derecho a la vida, supervivencia y el desarrollo (artículo 6) y el respeto a las opiniones del niño, niña o adolescente.
19. A partir de este conjunto de reconocimientos acerca de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la doctrina de la protección integral de la niñez es interdisciplinaria, con la finalidad de dar a la infancia un tratamiento integral en cuanto a la protección de los derechos que como personas poseen, para darles la condición de sujetos plenos de derechos a los que se debe proteger de manera especial.
20. Esta doctrina de protección integral se corresponde con el principio de interés superior de la niñez, el cual establece y determina que las personas adultas (familiares, profesores y autoridades, entre otras figuras) deben proporcionar a niñas, niños y adolescentes un escenario idóneo para que puedan ejercer todos sus derechos humanos, de manera óptima, integral y de goce pleno.
21. El interés superior del niño tiene que ver con dar prioridad a las y los niños. De lo que se trata es de anteponer el bienestar del niño o niña por encima de cualquier discurso o práctica social.
22. En el ámbito nacional, de los compromisos del Estado mexicano con la Convención sobre los Derechos del Niño, ha sido fundamental la reforma al artículo 4o. constitucional, donde quedó incluido el concepto de interés superior de la niñez. Ello dio paso a la promulgación de una ley reglamentaria de dicho artículo, aprobada en el año 2000 (Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes), la cual fue abrogada en 2014 por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA). Esta ley tiene como

principio rector el bienestar superior de la niñez, encaminado a salvaguardar en todo momento los derechos de niñas, niños y adolescentes, por encima de cualquier otro derecho u orden legal que, se considere, violente sus derechos. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconoce, de modo enunciativo (ya que admite, además, otros derechos previstos en diversas reglamentaciones), 20 derechos a niñas, niños y adolescentes. En el artículo 6 de la ley, se establecen los principios que regirán su aplicación en el abordaje y tratamiento a la infancia y adolescencia.

23. La reforma constitucional de 2011 estableció el reconocimiento de los derechos humanos, e incorporó los principios pro persona e interpretación conforme a los tratados e instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos humanos. Ambos principios garantizan que las autoridades otorguen la máxima protección que brinden los diversos instrumentos de protección de derechos humanos a las personas, al momento de interpretar tanto la legislación nacional como los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.
24. Los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y las políticas públicas: en materia de protección a la infancia y en el ámbito de las políticas públicas hacia la niñez pueden encontrarse, en general, dos grandes enfoques teóricos. El enfoque asistencialista y el enfoque de derechos basado en la doctrina de protección integral de la infancia. A grandes rasgos, el primero tiene una visión de las niñas, niños y adolescentes como objetos de protección, como seres dependientes de las personas adultas y donde se antepone la caridad a la garantía de derechos. El enfoque de derechos, como hemos visto, concibe a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, como seres autónomos, que necesitan protección, basada en el respeto a esa autonomía y en su grado de desarrollo, enfatizando no una postura caritativa sino de garantía de sus derechos.
25. En la actualidad, el diseño y ejecución de políticas públicas, en los diversos ámbitos, debe respetar, proteger y garantizar los derechos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas. El alcance de las obligaciones de los Estados se encuentra directamente relacionado con la importancia de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos de todas y todos. Respetar implica que el Estado debe abstenerse de interferir con el disfrute de los derechos humanos; proteger supone que el Estado debe impedir que agentes privados o terceros vulneren los derechos humanos; y cumplir infiere que el Estado debe adoptar medidas positivas (incluyendo la adopción de legislación, políticas y programas apropiados) para velar por su realización.
26. Marco legal y programático relacionado con niñas, niños y adolescentes. Es posible identificar el marco normativo general (mínimo, no exhaustivo) que está directamente relacionado con los derechos de las niñas, niños y adolescentes a nivel nacional:
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Ley General de Víctimas.
 - Reglamento de la Ley General de Víctimas.
 - Ley de Migración.
 - Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
 - Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que contempla la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
 - Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.
 - Programa Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
 - Política Nacional de Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
 - Manual de organización y operación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
 - Evaluación y establecimiento de indicadores en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.
27. Evaluación y establecimiento de indicadores en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. A partir del Protocolo de San Salvador, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos comienza a precisar la definición de normas para la elaboración de Informes de los Estados, instando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para definir lineamientos relativos a la elaboración de indicadores de progreso en materia de dichos derechos humanos.
28. Los indicadores, partiendo de los principios de los derechos humanos, no se restringen a la cuantificación, sino que buscan cualificar las acciones emprendidas por los Estados y vinculan la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales con los derechos civiles y políticos.
29. Una forma de estructurar los indicadores de derechos humanos es mediante tres objetivos que se pueden perseguir y que pueden corresponder a tres momentos dentro de una acción evaluativa: indicadores de Insumos, Procesos y Resultados. Los primeros tienen como objetivo observar el ámbito de acciones/decisiones del Estado en relación a una función o tarea específica de las entidades gubernamentales y que pueden tener un eventual impacto en el ejercicio de los derechos humanos. Los indicadores de procesos, por su parte, buscan medir la ejecución de políticas públicas relativas a las decisiones estatales. Por último, los indicadores de resultados intentan indagar en los niveles de vigencia, ejercicio o violación de los derechos humanos.
30. Para la evaluación y verificación de los criterios establecidos relativos al cumplimiento de estándares de derechos humanos se ha hecho alusión a la necesidad de trascender la mera evaluación cuantitativa por medio de indicadores construidos con base en la estadística disponible, para complementar la metodología con ejercicios de verificación empírica de carácter cualitativo, vinculados con las experiencias de las personas en cuestión.

V. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

1. El objetivo general de la investigación fue elaborar un análisis transversal de seguimiento a nueve Instrumentos de Posicionamiento en materia de niñas, niño y adolescentes,

emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017. Para ello, se han considerado 133 puntos recomendatorios emitidos, 192 solicitudes de información, 187 respuestas recibidas (50 federales y 137 estatales), 867 acciones reportadas y, en general, 71 puntos recomendatorios atendidos.

2. Se establecieron, además, cuatro objetivos específicos: 1. Realizar una evaluación de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes con el fin de conocer los alcances de las recomendaciones emitidas; 2. Realizar una evaluación de resultados de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a esos Instrumentos de Posicionamiento, con el fin de analizar los cambios en las políticas públicas, los marcos normativos y los procedimientos administrativos que pudieran desprenderse de sus recomendaciones; 3. Realizar una evaluación de impacto de los cambios producidos en términos de víctimas y violación de derechos a partir de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento, 4. Formular observaciones y propuestas en la materia para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuros Instrumentos de Posicionamiento de la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes.
3. Estos cuatro objetivos permiten establecer, a su vez, cuatro grandes preguntas de investigación: 1. ¿Cuáles han sido y qué características presentan los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes?; 2. ¿Cuáles han sido y qué características asumen las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a esos Instrumentos de Posicionamiento?; 3. ¿Cuál ha sido el impacto de las medidas adoptadas por las autoridades como respuesta a los Instrumentos de Posicionamiento?; 4. ¿Qué observaciones y propuestas podrían sugerirse a la CNDH para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuros Instrumentos de Posicionamiento en materia de niñas, niños y adolescentes?
4. Para dar cuenta de los objetivos de la investigación se diseñó un modelo analítico que pretendió fungir como marco teórico- metodológico, en donde se tuvieron en cuenta principalmente dos tipos de variables. La variable explicativa está conformada por los Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes. Esta variable es la que permite dar cuenta del primer objetivo de investigación, es decir, la caracterización de dichos instrumentos a través de un análisis estandarizado de su contenido que permita establecer un procedimiento sistemático para el seguimiento de los mismos. La variable dependiente está conformada por el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH por parte de las autoridades. A su vez, esta variable dependiente se descompone en tres grandes dimensiones: 1. Cumplimiento o aceptación (si la autoridad cumplió o no cumplió con las recomendaciones); 2. Grado (si es que la autoridad cumplió, hay que establecer el grado cuantitativo de dicho cumplimiento —en términos que luego se podrán categorizar como alto, medio o bajo, por ejemplo—), 3. Alcances (si es que la autoridad cumplió, hay que establecer los alcances cualitativos de dicho cumplimiento).
5. Dicho modelo analítico da cuenta de la triple evaluación que se realizó en la investigación: 1. una evaluación de seguimiento de las recomendaciones que ha emitido la CNDH en materia de niñas, niños y adolescentes durante el periodo 2001-2017 a partir de criterios estandarizados que permitieron un primer acercamiento a la construcción de indicadores

de derechos humanos; 2. una evaluación de resultados sobre las medidas adoptadas por las autoridades a partir de esos Instrumentos que posibilitó la verificación del cumplimiento de las recomendaciones emitidas, 3. una evaluación de impacto de los cambios ocurridos en materia de víctimas y violación de derechos humanos entre el momento anterior a las recomendaciones y el momento posterior.

6. Esta propuesta metodológica se realizó en tres grandes etapas que incluyeron las siguientes actividades:
 - Durante la primera etapa se elaboró un análisis sistemático y estandarizado de los IP. Ello implicó analizar su estructura para evaluar y proponer un formato que establezca estándares mínimos y facilite el seguimiento de éstos, y revisar el contenido de los instrumentos con la finalidad de establecer un diagnóstico de las propuestas y conclusiones que incluyera una clasificación estandarizada de los mismos; qué proponen; a quiénes van dirigidas; qué normas se deberían revisar, crear o modificar; qué medidas administrativas o de política pública se deberían revisar, crear o modificar; etcétera.
 - En la segunda etapa se realizó un análisis de las respuestas de las autoridades responsables a cada uno de los puntos recomendatorios emitidos en los IP, en el cual se consideró: la legislación federal y estatal aplicable; la política pública federal y estatal en la materia y los procesos administrativos contemplados en las recomendaciones emitidas en los mismos.
 - En la tercera etapa se efectuó un análisis de la situación actual de niñas, niños y adolescentes y su vinculación con los derechos humanos. Además, se especificaron propuestas de mejora para el seguimiento de los IP.
7. Para llevar a cabo el estudio se propuso un análisis mixto capaz de integrar los diferentes indicadores (cuantitativos, cualitativos, objetivos y subjetivos) con las fuentes de información disponibles. La estrategia metodológica se trazó de acuerdo con los objetivos y preguntas de investigación y, al mismo tiempo, considerando las especificidades propias de los indicadores de derechos humanos, plasmadas en el marco teórico.
8. El análisis cuantitativo que se presenta en la investigación está dividido en tres grandes partes:
 - Matriz de datos que analiza, de manera estandarizada, las características de los Instrumentos de Posicionamiento.
 - Matriz de datos que analiza las medidas adoptadas por las diversas autoridades en la materia para establecer el grado de cumplimiento de las recomendaciones desarrolladas en los IP. Este análisis incluye semáforos de cumplimiento e índices de cumplimiento.²
 - Análisis de impacto de las recomendaciones y las acciones emprendidas en la situación actual de niñas, niños y adolescentes respecto de cada una de las problemáticas contempladas en los diversos Instrumentos de Posicionamiento, el cual incluye datos estadísticos sobre derechos afectados e impacto en los medios de comunicación.

² Esta herramienta metodológica fue diseñada y adecuada por la Dra. Elisa Ortega Velázquez y el Mtro. Agustín Morales Mena, adscritos al Programa Universitario de Derechos Humanos y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es importante resaltar que dicha propuesta de medición debería convertirse en una herramienta cuantitativa sistemática para la evaluación de futuros Instrumentos de Posicionamiento de la CNDH. Agradecemos profundamente que la Dra. Ortega Velázquez y al Mtro. Morales Mena autorizaran a otros grupos de investigación para retomar y aplicar su propuesta metodológica.

9. A partir del análisis cualitativo se realizó una descripción densa tanto de las recomendaciones emitidas como de las medidas adoptadas por parte de las autoridades responsables, ya sea en cuestiones legislativas, administrativas o de política pública, con el fin de determinar el alcance de su cumplimiento. Este tipo de técnica incluyó:
- El proceso de operacionalización de las principales variables de la investigación (especialmente, en su distinción entre indicadores de insumo, de proceso y de resultados).
 - El análisis documental del contenido de los Instrumentos de Posicionamiento.
 - El diseño de una guía de entrevistas para informantes clave de instituciones públicas.
 - El diseño de una guía de entrevistas para miembros de las organizaciones de la sociedad civil.
 - El diseño de una guía de entrevistas para expertos y especialistas en el tema.
 - La aplicación de entrevistas en profundidad a cada uno de los informantes del proyecto de investigación.
 - La transcripción y análisis de las entrevistas en profundidad realizadas.
 - El análisis de contenido de las respuestas emitidas por las autoridades responsables en materia de política pública, marcos normativos y procedimientos administrativos, tanto a nivel federal como en cada una de las entidades federativas mencionadas en los IP.
 - La búsqueda y el análisis de contenido de aparición en medios de comunicación y recursos académicos de la problemática “niñas, niños y adolescentes y derechos humanos en México”, desde 2001 hasta 2017.
 - La búsqueda y análisis de contenido de aparición en medios de comunicación y recursos académicos de cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento, desde su emisión hasta 2017.
10. Evaluación de seguimiento de los IP. Con base en el bagaje conceptual y metodológico, se elaboró una matriz de indicadores con el propósito de evaluar los Instrumentos de Posicionamiento. Los indicadores para la evaluación de seguimiento que se tuvieron en cuenta se dividieron en tres grandes grupos: indicadores de insumo, de procesos y de resultados.
- Los *indicadores de insumo* están clasificados en 18 variables agrupadas en dos dimensiones y, como su nombre lo indica, permiten conocer las características específicas de los insumos (las recomendaciones) con los que se recolectó, procesó y analizó la información requerida.
 - Los *indicadores de proceso* que se han considerado se clasifican en cuatro dimensiones y, en total, consideran 22 variables.
 - Los *indicadores de resultado*, por su parte, se encuentran agrupados en cinco dimensiones y 23 variables.
11. Evaluación de resultados de las recomendaciones. Para dar cuenta del grado y de los alcances de las respuestas se consideraron los siguientes aspectos: 1. Autoridades a las

que fueron dirigidos los IP; 2. La materia específica a la que refieren los alcances del cumplimiento (legislativa, de política pública o de procedimientos administrativos); 3. El tiempo transcurrido entre la emisión del IP y el cumplimiento a cargo de las autoridades; 4. La repetición de argumentos y la violación de los mismos derechos por parte de la institución responsable; 5. La armonización entre el marco normativo de las acciones implementadas respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6. La difusión de las respuestas de las autoridades en medios de comunicación, recursos académicos y organismos de la sociedad civil; 7. Perspectiva de género; 8. Impacto en términos de cambios estadísticos en materia de víctimas y violación de derechos a partir del cumplimiento, y 9. Propuestas de mejora.

12. Para esta segunda evaluación también se consideraron indicadores de insumo (18 variables), de proceso (22 variables) y de resultados (23 variables).
13. Una vez sistematizados los principales hallazgos para cada uno de los IP del estudio, se elaboró una síntesis de las respuestas emitidas por las autoridades a partir de tres “semáforos de cumplimiento”. Allí se consideran varios indicadores:
 - En primer lugar, se detecta el nivel de cumplimiento o aceptación de los puntos recomendatorios. Este indicador permitió establecer cuántas recomendaciones del total fueron atendidas por la autoridad responsable.
 - El segundo indicador, denominado “grado”, se clasificó en tres grandes categorías (alto, medio y bajo) y ello posibilita obtener una medida sintética del nivel de cumplimiento de los IP por parte de las autoridades.
 - El tercer indicador “alcances” muestra si la autoridad en cuestión ha cumplido de modo satisfactorio o no con los puntos recomendatorios con el fin de obtener una medida más “cualitativa” del nivel de cumplimiento.
14. Además del semáforo del cumplimiento, se identifica un segundo semáforo que analiza, exclusivamente, las respuestas formales emitidas por las autoridades responsables y un tercero que estudia cada uno de los puntos recomendatorios de los IP, valorando la calidad de las acciones realizadas.
15. La elaboración del semáforo de cumplimiento fue posible gracias a la construcción de índices de cumplimiento que permitieron sintetizar la evaluación de las respuestas formales de todas las autoridades a las que se dirigió el punto recomendatorio.
16. El trabajo de campo realizado para este estudio tuvo varios objetivos: desde la recolección de información necesaria para dar cuenta de las respuestas de las autoridades a las recomendaciones emitidas en cada uno de los nueve Instrumentos de Posicionamiento; hasta conocer las opiniones de expertos y especialistas en la materia, pasando por la difusión y repercusión de estas problemáticas en los medios de comunicación, en las publicaciones científicas o en las redes sociales; así como la verificación del impacto (en términos cuantitativos y cualitativos) que los IP han tenido para mejorar el cumplimiento de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.
17. En el caso de la recolección de información para conocer las respuestas de las autoridades a los puntos recomendatorios emitidos, la estrategia consistió en utilizar seis principales

vías de acceso para la obtención de datos: 1. Solicitud de información mediante portales y sistemas de información oficiales; 2. Solicitud de información a través de correo electrónico; 3. Solicitud de información vía telefónica; 4. Búsqueda y rastreo de información a través de medios de comunicación, estudios académicos e información disponible en internet; 5. Solicitud de información mediante la CNDH, y 6. Entrevistas en profundidad tanto a autoridades involucradas como a actores pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil y expertos en la materia.

18. Ello se realizó durante los meses de noviembre y diciembre de 2017 y enero, febrero y marzo de 2018, con resultados y respuestas variadas. Durante ese periodo se realizaron 273 solicitudes de información a las diversas autoridades responsables señaladas en cada Instrumento de Posicionamiento.
19. Para cumplir con las fechas estimadas de la investigación, se consideraron todas aquellas respuestas recibidas hasta el mes de marzo de 2018. Ello implicó que se analizaron, en total, 187 respuestas recibidas, de las cuales 50 fueron federales y 137 estatales.
20. Evaluación de impacto. Para evaluar el impacto de los Instrumentos de Posicionamiento se consideraron tres tipos de análisis que permitieron establecer la “situación actual” de la problemática planteada en cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento. Mediante estas tres estrategias metodológicas se ha podido establecer un balance general de la situación actual de niñas, niños y adolescentes en cada una de las temáticas analizadas por los IP.
 - El primero es un análisis cuantitativo que intentó dar cuenta de cifras, estadísticas e indicadores cuantitativos y objetivos respecto de la situación de niñas, niños y adolescentes en la actualidad.
 - El segundo es un análisis jurídico/institucional que evidencia los principales avances referidos a las distintas problemáticas en materia de marcos normativos, instancias institucionales y acciones programáticas de las entidades públicas que se ejecutaron en momentos posteriores a la publicación de los Instrumentos de Posicionamiento.
 - El tercero es un análisis cualitativo, basado en la opinión de expertos y especialistas en la materia, en hallazgos encontrados en publicaciones científicas, en la opinión de integrantes de las organizaciones de la sociedad civil y en la recepción que han tenido los medios de comunicación acerca de las problemáticas planteadas en los diversos IP.
21. Fuentes de información. Las principales fuentes de información que se consideraron en el estudio fueron las siguientes:
 - Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la CNDH en el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes.
 - Legislación y marcos normativos en la materia, tanto a nivel federal como estatal, durante este mismo periodo.
 - Políticas públicas, programas y campañas relacionadas con la materia durante este mismo periodo de análisis, tanto a nivel federal como estatal.

- Documentos emitidos por medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y expertos en el tema, relacionados con los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, durante el periodo 2001-2017.

VI. EVALUACIÓN DE SEGUIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO

1. La evaluación cualitativa de seguimiento de los Instrumentos de Posicionamiento arrojó los siguientes resultados generales:
 - Diferenciación interna de los Instrumentos de Posicionamiento.
 - Tipologías de calidad de los Instrumentos de Posicionamiento: desde los integrales hasta los genéricos.
 - El papel no vinculante de los Instrumentos de Posicionamiento.
 - Algunas debilidades y fortaleza metodológicas en los Instrumentos de Posicionamiento
 - Ausencia de estrategia de comunicación social en los Instrumentos de Posicionamiento.

VII. SÍNTESIS DE RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE RESPUESTAS DE LA AUTORIDAD

1. Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos. Las autoridades responsables cumplieron los cuatro puntos recomendatorios emitidos en el IP de modo satisfactorio con cada uno de los puntos recomendatorios, ya que han posicionado en la agenda pública el tema de la convivencia escolar, el respeto a la diversidad (incluyendo la religiosa), la tolerancia y la integración. El índice de cumplimiento general es de 76 %.
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. Las autoridades cumplieron con dos de los cuatro puntos recomendatorios. Presentan un cumplimiento algo satisfactorio de ese Instrumento de Posicionamiento en la medida que, si bien se han realizado algunas acciones para resolver la problemática señalada, aquellas otras que resultarían más fáciles de llevarse a cabo aún no han sido implementadas, o no ha sido posible encontrar evidencia que demuestre su realización. El índice de cumplimiento general es de 68 %.
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: las autoridades cumplieron con siete de los nueve puntos recomendatorios. Las autoridades han cumplido de modo satisfactorio a los puntos recomendatorios incluidos en el IP, en la medida en que han posicionado el tema en la agenda pública, se han llevado a cabo diversas políticas públicas, programas, iniciativas de ley y procesos administrativos para avanzar en la solución de la violencia sexual en contra de niñas, niños y adolescentes. El índice de cumplimiento general es de 64 %.
4. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras” (2008). La autoridad cumplió con seis de las ocho recomendaciones. Las autoridades reportan un grado de cumplimiento algo satisfactorio, ya que si bien las instituciones de la Administración Pública Federal, en un

inicio comunicaron la realización de pocas actividades, lo cierto es que se han generado importantes esfuerzos en materia de coordinación interinstitucional y en términos presupuestales para la implementación de acciones encaminadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia en materia de delitos del fuero común. El índice de cumplimiento general es de 75 %.

5. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Grupo Juvenil conocido como “Emo” (2009). Las autoridades cumplieron con dos de las cuatro recomendaciones incluidas en el IP. Las autoridades ha cumplido de modo satisfactorio los puntos recomendatorios en la medida en que han posicionado el tema en la agenda pública, se han llevado a cabo diversas políticas, programas, iniciativas de ley y procesos administrativos para avanzar en el respeto y la diversidad y el mejoramiento del nivel de vida de las y los jóvenes. El índice de cumplimiento general es de 32 %.
6. Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila (2011). las autoridades han cumplido con 11 de las 24 recomendaciones que contiene el IP. Esto quiere decir que han cumplido de modo poco satisfactorio, en general, aunque se percibe mayor compromiso y responsabilidad por parte de las autoridades locales, al menos enunciativamente. El índice de cumplimiento general es de 65 %.
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 (2016). Las autoridades señaladas en el Instrumento de Posicionamiento cumplieron con 18 de las 33 recomendaciones emitidas. Las autoridades han cumplido de modo poco satisfactorio, ya que las instituciones de la Administración Pública Federal que son autoridades en materia migratoria, como el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA órgano máximo de coordinación de las acciones emprendidas a favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes, aún no han dado respuestas afirmativas o contundentes respecto de las recomendaciones contenidas en el IP. El índice de cumplimiento general es de 53 %.
8. Informe Especial Adolescentes, Vulnerabilidad y Violencia (2017). Las autoridades han cumplido con 14 de las 27 recomendaciones incluidas en el IP. Las autoridades han cumplido de modo relativamente satisfactorio, ya que se ha venido dando prioridad el tema de trabajo con población adolescente que ha infringido la ley, posicionándolo en la agenda pública, lo que se ve reflejado en el desarrollo de diversos programas e iniciativas realizadas a nivel nacional e implementadas por la mayoría de las instituciones públicas, como el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia o el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura así como avances en la normatividad, que se refleja en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. El índice de cumplimiento general es de 74 %.
9. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México (2017). Las autoridades han cumplido con siete de las 20 recomendaciones. Las autoridades han cumplido de forma poco satisfactoria, no sólo porque la mayoría de las acciones llevadas a la práctica son más

formales que sustantivas, sino también, porque los principales logros en la materia se refieren a aspectos preventivos en general, y no enfocados directamente al fenómeno de las desapariciones ni atención a las víctimas. El índice de cumplimiento general es de 39 %.

VIII. SÍNTESIS DE LA INCIDENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN ACCIONES DE LA AUTORIDAD

1. Las autoridades involucradas en los diversos Instrumentos de Posicionamiento han reportado en total, haber realizado 867 acciones.
2. El Instrumento que más acciones ha generado es 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 con 184 acciones reportadas. En segundo lugar, 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 con 145 acciones. En tercero se encuentran 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 y el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo (con 136 acciones respectivamente).
3. El Instrumento que menos acciones ha reportado es el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, con ocho acciones. Cabe recordar aquí que ese documento es el más reciente, ya que data de 2017.
4. Si se analizan las acciones reportadas por Instrumento, se observa una gran variedad de respuestas:
 - En el primer caso (relacionado con la discriminación por motivos religiosos) sobresalen respuestas relacionadas con el apego a la legalidad (20.2 %) y al conocimiento explícito del documento por parte de las autoridades responsables (28.3 %).
 - En la segunda Recomendación (sobre discriminación por motivos de salud), las principales acciones reportadas están relacionadas con campañas de difusión y sensibilización sobre la problemática en cuestión (niñas, niños y adolescentes portadores de VIH/SIDA) (23.5 %) así como con convenios (especialmente entre la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública) y la realización de foros de consulta, reuniones académicas y elaboración de informes basados en investigación científica (22.1 %).
 - Para la tercera Recomendación General, relacionada con la problemática de violencia sexual en los centros educativos, las acciones que más se han reportado son aquellas vinculadas con campañas de difusión (33.1 %) y con procedimientos administrativos específicos, especialmente, aquellos que suponen la elaboración, emisión y difusión de procedimientos, lineamientos y protocolos para la atención del fenómeno en cada una de las escuelas del país (27.6 %).

- El cuarto Instrumento, sobre la problemática de las pandillas transnacionales conocidas como “Maras”, las autoridades responsables reportan, en primer lugar, la implementación de políticas públicas específicas relacionadas con la población objetivo (35.5 %) y, en segundo lugar, la celebración de convenios (sobre todo, internacionales, especialmente con los países de la frontera sur mexicana) y foros o reuniones con especialistas en el tema (29 %).
 - El quinto Instrumento acerca del grupo juvenil conocido como “Emo”, ha tenido impacto, sobre la generación de políticas públicas asociadas a las y los jóvenes del país (59.6 %) y en la realización de campañas de difusión y sensibilización sobre la problemática, especialmente sobre la importancia del derecho a la igualdad y a la no discriminación (14 %).
 - En el caso del Informe Especial sobre las condiciones de salud e higiene en las minas de carbón, las autoridades han reportado acciones vinculadas a campañas de difusión y sensibilización en el tema, especialmente entre las empresas de extracción y los empleadores de la región de Coahuila (47.5 %) y, en segundo lugar, políticas públicas relacionadas con la diversificación productiva y la inversión económica en dicha región (37.5 %).
 - 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 tenido una gran incidencia tanto en la capacitación de personas servidoras públicas (46.2 %) como en la celebración de convenios entre diversas instituciones relacionadas con la materia (especialmente entre el Sistema Nacional DIF, el Instituto de Migración y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (20.7 %).
 - En el octavo Instrumento relacionado con la vulnerabilidad de jóvenes en conflicto con la ley, las autoridades han reportado acciones vinculadas, por un lado, con procedimientos administrativos para la emisión y difusión de protocolos y lineamientos de actuación en los centros penitenciarios (48.9 %), y con programas de política pública para atender la situación de vulnerabilidad de esta población juvenil (25 %).
 - En el Informe Especial sobre desaparición forzada, la mayoría de las acciones reportadas tienen que ver con la celebración de convenios entre instituciones federales y estatales (50 %), la generación de determinadas políticas públicas (12.5 %), la modificación al marco normativo general (12.5 %) y la emisión y difusión de protocolos de atención a las víctimas (12.5 %).
5. La gran mayoría de las acciones reportadas por las autoridades para el total de los Instrumentos de Posicionamiento es de política pública (23.5 %), en segundo lugar, campañas de difusión y sensibilización sobre las diversas problemáticas (17.1 %) y, en tercer término, la capacitación de personas servidoras públicas en materia de derechos humanos y niñas, niños y adolescentes (16.8 %).
6. De las respuestas que proporcionaron las autoridades se evidencian los siguientes resultados relevantes:

7. Guanajuato ha sido la entidad federativa que ha respondido favorablemente en los seis Instrumentos de Posicionamiento que contemplaban puntos recomendatorios para las entidades federativas del país. Además de esa entidad, Estados como Chiapas, Durango, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo o Sonora, presentan un nivel de cumplimiento aceptable.
8. Por su parte, Estados como Nayarit, Veracruz, Sinaloa, Coahuila, Baja California, o Colima, exponen un nivel de cumplimiento bajo en la medida en que han respondido favorablemente sólo en una ocasión.
9. De las 192 solicitudes de información a autoridades de las entidades federativas, se han recibido 76 respuestas favorables (40 %), 31 cooperativas, aunque insuficientes (16 %), 30 han rechazado la solicitud de información (16 %) y en 55 casos no se obtuvo ningún tipo de respuesta (29 %).
10. 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.
11. 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; Secretaría de Gobernación y 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.
12. Del total de puntos recomendatorios emitidos, 56 % fueron operativos, 38 % programáticos y menos de 1 % normativos.
13. De las 133 recomendaciones que contienen los IP emitidos durante el periodo 2001-2017 en materia de niñas, niños y adolescentes, las autoridades han dado algún tipo de cumplimiento a 53 % de ellas (con una media de 71 respuestas). Ello supone un nivel de cumplimiento medio, en términos generales.
14. Las Recomendaciones Generales tienen un nivel mayor de cumplimiento que los Informes Especiales.
15. Los instrumentos que datan de más tiempo de publicación presentan un nivel de cumplimiento también más alto.
16. Aquellos Instrumentos que contienen un número menor de puntos recomendatorios, exponen más probabilidades de ser cumplidos.
17. La mayoría de las respuestas emitidas por la autoridad se pueden 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.
18. Las respuestas evaluadas como “algo satisfactorias” se refieren a aquellas que, si bien fueron dirigidas a la población objetivo correcta, por las autoridades correspondientes e intentando responder de manera efectiva al cuestionamiento que aparece en la recomendación, 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.

19. En cinco Instrumentos se logró superar el 50 % de recomendaciones atendidas.
20. 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, ese balance negativo pudiera estar relacionado con la factibilidad y especificidad de las recomendaciones emitidas (en la medida en que ciertos puntos recomendatorios suelen ser demasiado generales o, incluso, extremadamente difíciles de ejercer o cumplimentar) y, a veces, poco claras respecto de las autoridades responsables.
21. No deja de ser sumamente alarmante que las problemáticas asociadas con los niveles más bajos de cumplimiento sean las situaciones de las niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad, el trabajo infantil en las minas y las desapariciones forzadas.
22. 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 Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema Nacional DIF, la Secretaría de Gobernación, el CONAPRED (aunque ésta no es 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.
23. Las autoridades que menos acciones reportaron 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.
24. Más allá de estos resultados cuantitativos, un hallazgo general de esta evaluación de resultados es el alto grado de desconocimiento de los Instrumentos 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 enviados” y, por tanto, están “enterándose” de su existencia a partir de la solicitud de información.
25. Estos resultados sintéticos dan cuenta de, al menos, cuatro cuestiones:
 - La gran variedad y heterogeneidad de las respuestas emitidas por la autoridad, donde sobresalen las políticas públicas, la capacitación a personas servidoras públicas, las campañas de difusión y sensibilización, así como la generación de protocolos y lineamientos de actuación ante las diferentes problemáticas.
 - Una correspondencia alta y sinérgica entre el tipo de problemática y el tipo de acción emprendida (para tratar a niñas, niños y adolescentes migrantes se refuerza el tema de la capacitación; para tratar la vulnerabilidad de los jóvenes se responde a través de las mejoras en la política pública; para la problemática de violencia sexual se acciona mediante campañas de difusión y protocolos de actuación, etcétera).
 - La importancia del tiempo y el tipo de problemática para llevar a cabo los puntos recomendatorios; en general, los Instrumentos de Posicionamiento más “antiguos” son los que presentan mayor cantidad de respuestas por parte de la autoridad. Sin embargo, ello está mediado por la intensidad y complejidad de cada uno de los asuntos que se

tratan en los documentos. La problemática de las desapariciones forzadas, por ejemplo, no sólo es la más nueva sino también la más difícil de atender en el contexto actual del país. Por su parte, cuestiones relacionadas con la discriminación en el ámbito educativo, no sólo llevan más tiempo de posicionamiento en la agenda pública, sino que también exigen acciones mucho más puntuales y factibles de llevarse a cabo a través de medidas relativamente rápidas y concretas en cada una de las escuelas.

- La influencia y presión de las organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental para explicar la diversidad de respuestas encontradas por los IP. En aquellos casos donde la sociedad civil organizada ha efectuado peticiones, diagnósticos propios y, en general, ha impulsado la realización de puntos recomendatorios, las respuestas de las autoridades responsables han sido mucho más efectivas y eficientes.

IX. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO: CIFRAS, MEDIOS Y ESPECIALISTAS

1. En el análisis de los medios de comunicación que abordan la temática de niñas, niños, adolescentes y derechos humanos se encontraron 512 noticias, en *Excélsior*, *Milenio*, *El Universal*, *La Jornada*, *Reforma* y *El Sol de México*.
2. El hecho de haberse encontrado noticias que relacionaran los términos niñas, niños y adolescentes con derechos humanos, constituye un avance con la incorporación en el lenguaje mediático de palabras que reflejan a las personas menores de 18 años como titulares de derechos.
3. En términos temporales, las notas periodísticas sobre niñas, niños y adolescentes relacionadas con derechos humanos aumentaron su publicación a partir de 2014, con 53 % de las noticias concentradas entre 2016 y 2017.
4. Los temas con mayor cobertura fueron: niñas, niños y adolescente en conflicto con la ley penal con 11 % de las noticias analizadas (vinculado con el Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia); violencia sexual de niñas, niños y adolescente con 10 % (asociado a 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); niñas, niños y adolescentes migrantes con 9 % (en relación con 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); normatividad sobre este grupo poblacional con 9 %; y explotación infantil con 7 % (vinculado con el Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila).
5. Los cinco subtemas que tuvieron menos cobertura fueron adopción de niñas, niños y adolescentes (1 %); protección de imagen y resguardo de identidad (2 %); inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad (2 %); derecho a la salud (2 %); y tráfico de niñas, niños y adolescentes (2 %).
6. En cuanto a la situación actual de las problemáticas experimentadas por niñas, niños y adolescentes que están vinculadas en cada uno de los Instrumentos de Posicionamiento, las diversas temáticas se han ido transformando a lo largo de los últimos años; algunas de estas ya no tienen la misma vigencia y visibilidad que cuando se publicó el Informe Especial

o la Recomendación General (como el caso del grupo juvenil “Emo” o la presencia de las pandillas delictivas conocidas como Maras), por el contrario, otras continúan siendo problemáticas vigentes y muy visibles (como el caso de las niñas, niños centroamericanos migrantes no acompañados, la desaparición forzada de personas, la discriminación por orientación sexual y por vivir con VIH y la violencia sexual ejercida hacia personas menores de edad). También se encuentran aquellas situaciones en donde sí ha disminuido exponencialmente el problema que vulnera algunos de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (el caso más representativo es el de la religión Testigos de Jehová).

7. Respecto de la Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos, se observa una disminución de la práctica de sanción y castigo en las escuelas a niñas y niños Testigos de Jehová, la cual, pasó de contabilizar 3,768 casos en 1993 a 78 casos en 2005, resultando una disminución de 98 %. Al respecto, los especialistas señalan que: *“muchos testimonios de personas en el ámbito rural como en el urbano dicen: a nosotros nos discriminaban y muchos de ellos no pudieron seguir en la escuela porque sencillamente se volvía intolerable asistir con sus compañeros... yo diría que eso hoy en día ya no es una realidad, quedó en el pasado. Y si alguien, a un niño lo despiden, inmediatamente lo ven con la autoridad competente y entonces sí, la SEP ha dicho yo me apego a la ley”*.
8. Respecto de 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 se observa un cambio pequeño, en la medida en que este grupo poblacional pasó de ser el octavo grupo más discriminado en 2013 al séptimo en 2017. Asimismo, en lo que se refiere a la intensidad de la discriminación, si bien se identifica en estos años una disminución entre quienes creen que ese grupo de personas es muy discriminado, dicha percepción sigue siendo muy alta por parte de la población. Al respecto, los especialistas señalan que: *“cuando las personas que viven con el VIH o en riesgo de contraerlo sufren discriminación en un entorno educativo, deciden ocultarse. Esto repercute gravemente en nuestra capacidad para hacer llegar a la población servicios de diagnóstico, tratamiento y prevención del VIH”*.
9. Respecto de 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, se observa que, en el delito de abuso sexual infantil, figuran 6,970 niñas, niños y adolescentes víctimas, de las cuales 4,819 son mujeres, 848 hombres y de 1,283 no se tiene el dato. Los expedientes de víctimas de las averiguaciones previas muestran que 1.8 % de los delitos sexuales ocurrieron en un centro escolar. Asimismo, del total de eventos de violencia sexual, reportados por los servicios de salud estatales entre 2010 y 2015, 3.8 % ocurrieron en las escuelas. Ello es indicativo de que los centros educativos se han transformado en un lugar de riesgo para un grupo importante de niñas, niños y adolescentes. Al respecto, los especialistas señalan que: *“del año 2000 a la fecha, nuestro país acumula al menos dos mil 28 casos de ataques sexuales contra [personas] menores de edad en escuelas; una tercera parte nunca fue investigado, pese a ser denunciados; en el resto de los casos la sanción contra los agresores consistió en simples llamadas de atención, suspensiones temporales o la reubicación del atacante en otro plantel”*.

10. Respecto del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras, la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Estado de Chiapas reportó que, a lo largo de estos últimos tres años, han ido ascendiendo el número de miembros de las “Maras” detenidos por cometer una serie de delitos. Durante el año 2015, fueron detenidos 17 presuntos miembros de este grupo; en 2016 descendieron las detenciones a 13, pero en 2017 ascendieron exponencialmente a 148. Al respecto, los especialistas señalan que: *“hoy en día, si se retomara un informe como tal, se tendría que transversalizar mucho más. Transversalizar todas estas políticas e instituciones, incluso, se tendría que incorporar a la Secretaría del Trabajo, Secretaría de Salud vía institutos de juventud. Es decir, si hoy día quisiéramos retomar ese informe o presentar un informe sobre el tema de las pandillas o factores asociados a las pandillas tendría que ser más transversal”*.
11. Respecto del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo, se observa que continúa habiendo un problema de intolerancia hacia la individualidad entre este sector de la población, donde el aspecto de la orientación sexual deviene un factor de intolerancia entre la población joven. Al respecto, los especialistas señalan que: *“las convocatorias para organizar actos de violencia e intolerancia contra jóvenes emos son originadas por ‘la gente normal’, de los grupos conservadores que quieren enfrentar a las tribus urbanas porque ‘no se atreven a decir de frente sus señalamientos’*.”
12. Respecto del Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila, se puede señalar la existencia de alrededor de 760 inspecciones llevadas a cabo entre 2012 y 2017 en esa zona carbonífera. Además, a partir de 2013 se presenta una importante disminución de muertes por siniestros mineros que, si bien está lejos de solucionar el problema de seguridad en los mismos, sí marca una diferencia respecto de la situación predominante entre 2006 y 2012. Sobre ese punto los especialistas señalan que: *“lo que es claro, por una parte, y es lo que estamos colocando en la más reciente queja, hay una negligencia que termina siendo una tolerancia institucional al sub-registro en el seguro social. Trabajadores que no son registrados hasta que se accidentan y hay que darlos de alta para que los atiendan en la clínica. Es una de las prácticas. Pero el sub-registro salarial; es decir, lo registró con el mínimo, cuando claramente están ganando dos o tres veces más. Entonces esa práctica está siendo tolerada por la negligencia institucional, y está impactando en las indemnizaciones, pensiones”*.
13. Respecto del 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, se encuentra que las personas menores de edad quienes fueron presentados ante la autoridad migratoria a lo largo de 2017 fueron 18,300, de los cuales 6,502 eran mujeres y 11,798 hombres. En relación con lo reportado para 2016, la cifra de esta población presentada ante la autoridad migratoria tuvo una reducción importante. Del total de personas extranjeras que se presenta ante la autoridad durante el año 2017, 19.2 % son niñas, niños y adolescentes. Al respecto, los especialistas señalan que: *“los niños no acompañados han ingresado al país de forma irregular, y sus principales riesgos son la invisibilidad, racismo, trata, exclusión y, por supuesto, perder la vida. Son tres*

veces vulnerables: porque son niños, inmigrantes e irregulares, y aunque hay un marco jurídico internacional de protección, no se ejerce ni aplica”.

14. Respecto del Informe Especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia, para mayo de 2016 se registraron 12,247 personas en el Sistema de Justicia para Adolescentes, de las cuales 11 % fueron procesadas por delitos de fuero federal y 89 % por delitos de fuero común. De estos jóvenes, 93 % son hombres y 7 % mujeres. Al respecto, los especialistas señalan que: *“a nivel normativo entiendo que México es un país avanzado en Latinoamérica. En general, suscribe e integra rápidamente a su normativa nacional los tratados, acuerdos, reglas... internacionales. Otra cosa sucede con la aplicación. Si bien la administración de justicia está realizando cambios (sistema acusatorio, procesos orales...) la situación es paupérrima en la cárcel donde prima el castigo sin tratamiento socioeducativo, en las instituciones de ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad (institución olvidada y desvalorada), y en el relacionamiento con la policía (detenciones arbitrarias, malos tratos en la detención y el traslado a la sede judicial...)”.*
15. Respecto del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, en diciembre de 2016 se cuenta con una base de datos de 32,236 casos de personas desaparecidas, de las cuales aún falta determinar la cantidad que ya han sido localizadas. Las cifras demuestran que gran cantidad de población infantil y joven es blanco de ese fenómeno. Así, según información presentada en prensa, entre los años 2013 y julio de 2017 alrededor del 25 % de las personas no localizadas tendrían menos de 17 años. Al respecto, los familiares de víctimas señalan que: *“también es primordial la no repetición, sabemos todo lo que se sufre y nuestra esperanza es que esto poco a poco vaya disminuyendo, que realmente la Comisión de Atención a Víctimas sirva, y que se puedan localizar a las personas prontamente, y que no tengas que pasar por estos procesos donde debes esperar años para encontrar al familiar y muerto, como nadie, ninguno de nosotros lo queremos encontrar así, queremos encontrarlos vivos, entonces, nuestra esperanza está puesta en esas dos cosas, la no repetición y lo de la identificación”.*

X. PROPUESTAS DE MEJORA

1. Mejorar la estructura de las Recomendaciones Generales, incorporando nuevos sub apartados, para que el contenido sea expuesto con claridad y facilite la comprensión, fortaleciendo a su vez los hallazgos y recomendaciones emitidas.
2. Incluir un apartado mínimo de diagnóstico del problema referido, que permita dimensionar la expresión cuantitativa y cualitativa de éste, con objeto de enriquecer los elementos centrales a los que debe darse prioridad para las recomendaciones a las autoridades y permita, a su vez, una posterior evaluación.
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, que sirvan de sustento a las conclusiones y recomendaciones finales, más allá de lo normativo.

4. Establecer una homologación de la estructura interna de los Informes Especiales, con objeto de facilitar el ordenamiento, tratamiento y comparación de sus contenidos, que permita generar contrastes de manera estandarizada en términos de avances.
5. Establecer que los Informes Especiales puedan incluir recomendaciones concretas que sean dirigidas a las autoridades, y que tengan un tratamiento similar a las Recomendaciones Generales o, en su defecto, propender a que, de las conclusiones y propuestas de esos documentos, se pueda elaborar una Recomendación General.
6. Fortalecer el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes de los Instrumentos de Posicionamiento, en donde se considere la restitución integral de derechos y el interés superior.
7. Robustecer el enfoque de género en los Instrumentos de Posicionamiento.
8. En los Instrumentos de Posicionamiento, es fundamental identificar, jerarquizar y dar prioridad a distintos niveles de abordaje del problema, para la elaboración de recomendaciones ajustadas a las posibilidades de ejecución en términos de corto, mediano y largo plazo, así como de las condiciones institucionales y político-administrativas para llevarlas a cabo.
9. Independientemente de la jerarquización y prioridad de ejes temáticos de corto, mediano y largo plazo, privilegiar siempre la elaboración de recomendaciones precisas y abordables que, en lo posible, sean susceptibles de ser medidas con facilidad en términos de seguimiento.
10. Tener claridad sobre las instituciones concretas que pueden llegar a atender la problemática que se aborda en un Instrumento de Posicionamiento.
11. Para los Instrumentos de Posicionamiento que abordan problemáticas de derechos humanos con extensión o alcance nacional, privilegiar la generación de recomendaciones atendiendo, en la medida de lo posible, las particularidades regionales específicas, tanto en su dimensión cultural, social y económica, y si amerita, emitir recomendaciones diferenciadas por Estado o unidad territorial definida previamente.
12. Junto con salvaguardar la precisión y claridad de las recomendaciones emitidas, ofrecer, dentro de lo posible, rutas procedimentales para llevar a cabo las acciones y/o cambios necesarios en el cumplimiento a éstas.
13. Incorporar dentro de las recomendaciones el vínculo con organizaciones relevantes de la sociedad civil y de las personas titulares de derechos, toda vez que, en muchos casos, éstas poseen gran conocimiento y experiencia en la materia.
14. 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.
15. 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.
16. Establecer prácticas comunicativas continuas entre la CNDH y la entidad encargada de atender la recomendación.

17. Generar una propuesta de difusión masiva del IP, 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.
18. Propiciar la coordinación con el área de la Administración Pública Federal encargada de atender los problemas de derechos humanos (como los expuestos en cada uno de instrumentos referidos en este estudio), así como aquella instancia que se dedique a coordinar el tema en cuestión, por ejemplo, en caso de niñas, niños y adolescentes sería la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA.
19. Elaborar recomendaciones precisas, que establezcan las prioridades y las medidas a realizar según temporalidad (corto, mediano y largo plazo).
20. Trabajar en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y con las personas titulares.
21. Elaborar bases de datos en las que puedan clasificarse las recomendaciones de cada IP, agrupándolas por materia de la recomendación, autoridad a la que se dirigen, objetivo de la medida, entre otras. Ello permitirá tener registros sistematizados que facilitarán los recuentos y análisis de las recomendaciones emitidas, así como reportar los avances específicos.
22. Dotar de la información necesaria al área de seguimiento de las recomendaciones, o la que se decida, de la CNDH, para posibilitar la sistematización y medición del nivel de cumplimiento de cada IP.
23. Agrupar los IP por ejes temáticos, para poder tener una forma de análisis integral, entre los diferentes documentos que abordan aspectos o problemas similares.
24. Realizar evaluaciones —pudiera ser anuales— 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.
25. Dotar de los recursos necesarios al Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia de la CNDH 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 intentar actuar de manera más preventiva.
26. Fomentar la participación del equipo encargado de trabajar los temas de niñez y adolescencia en todos los IP que emita la CNDH en la materia para que dichos documentos incorporen la perspectiva del enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes, de género y el principio del interés superior.
27. Propiciar la revisión, acompañamiento y asesoría a las acciones en materia de protección a la infancia desarrolladas el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, fomentando la coordinación y trabajo de promoción de derechos de manera conjunta.
28. Promover que todas las instituciones que definen políticas públicas, transversalicen el enfoque de derechos de la infancia y la adolescencia, independientemente del tema que aborde cada una (economía, hacienda, salud, educación, etcétera), además de promover 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 esa población.

C. SÍNTESIS DE RESULTADOS: SEMÁFORO DE CUMPLIMIENTO

- 1) Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos

Este IP dirigió cuatro puntos recomendatorios a una institución de nivel federal (Secretaría de Educación Pública) y a dos instituciones de nivel estatal en todas las entidades federativas (Secretarías Estatales de Educación Pública y Gobernadores). A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

**Tabla 1. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación
en las escuelas por motivos religiosos**

Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. Cumplimiento o aceptación: las autoridades responsables cumplieron los cuatro puntos recomendatorios emitidos en el IP.
2. Grado: según la información obtenida se puede concluir que las autoridades cumplieron con el 100 % de las recomendaciones emitidas, por lo que se considera que su nivel de cumplimiento, en términos cuantitativos, es alto.
3. Alcances: las autoridades han cumplido de modo satisfactorio con cada uno de los puntos recomendatorios, ya que han posicionado en la agenda pública el tema de la convivencia escolar, el respeto a la diversidad (incluyendo la religiosa), la tolerancia y la integración. Para ello, además de generar circulares que establecen en la estructura educativa el modo de operar que debe asumirse ante la presencia de alumnas y alumnos Testigos de Jehová que no participen de las ceremonias cívicas, también se han desarrollado políticas públicas que transversalizan los aspectos de convivencia, respecto de la diversidad, inclusión y no discriminación, ya sea en la reforma educativa, el currículo de la educación básica así como en programas particulares (como el Programa Nacional de Convivencia Escolar), que se implementan en todo el sistema educativo, con materiales específicos que abordan esas temáticas, desde un enfoque de protección y garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes. Mediante cada una de dichas acciones se esperaría promover la no discriminación por motivos religiosos en los diversos centros educativos del país.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información realizadas, el resultado general del semáforo de cumplimiento del Instrumento fue el siguiente:

**Tabla 2. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación
en las escuelas por motivos religiosos**

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	100 %	0 %	0 %	0 %
Estatad	63 %	19 %	6 %	13 %
Promedio general	81.5 %	9.5 %	3 %	6.5 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

Como puede apreciarse en el segundo semáforo, el Gobierno Federal ha proporcionado un mayor porcentaje de respuestas satisfactorias que los respectivos Gobiernos Estadales, aunque cabe señalar que estos últimos han tenido un buen nivel de respuesta respecto de este IP. La Secretaría de Educación Pública no sólo respondió todo lo consultado vía plataforma de transparencia, sino también a través de los correos enviados a sus áreas. Asimismo, otras instancias federales, como CONAPRED, describieron ampliamente lo realizado para abordar estas temáticas. De allí que el nivel de respuesta en el ámbito federal sea de 100 %. En el ámbito estatal, en cambio, 20 entidades federativas han dado respuestas satisfactorias; seis entidades han proporcionado respuestas incompletas, ya que si bien responden algunos temas, la respuesta ampliada no fue posible descargarse de las plataformas de internet; dos han rechazado la solicitud de información por concluir que el tema no es de su incumbencia aunque señalan a quien consultar (Morelos y Querétaro), y cuatro no han dado respuesta alguna, tres de ellas porque no pudo enviárseles la solicitud dado que había problemas con sus páginas de transparencia al momento de realizar los pedidos: Baja California, Estado de México y Nayarit.³ Finalmente, en un sólo caso no se emitió respuesta a la solicitud realizada (Aguascalientes). Llama la atención el caso de Guerrero, que respondió explícitamente no haber realizado acción alguna en la materia. También es interesante el caso de Michoacán, donde se han admitido la recepción de 10 quejas desde 2002 hasta la fecha, relacionadas con discriminación en escuelas por motivos religiosos.

³ En estos casos se intentó contactar a las autoridades vía correo electrónico y de manera telefónica, y tampoco se ha obtenido respuesta alguna.

Recomendación General Número 5/2003 Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

- 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

Este IP dirigió cuatro puntos recomendatorios a una institución de nivel federal (Secretaría de Educación Pública) y a dos instituciones de nivel estatal en todas las entidades federativas (Secretarías de Educación estatales y Gobernadores). A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 3. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
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

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	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación*: las autoridades cumplieron con dos de los cuatro puntos recomendatorios.
2. *Grado*: dado que la autoridad cumplió con el 50 % de las recomendaciones, se puede considerar que su nivel de cumplimiento es medio.
3. *Alcances*: las autoridades presentan un cumplimiento algo satisfactorio con este Instrumento de Posicionamiento en la medida que, si bien se han realizado algunas acciones para resolver la problemática señalada, aquellas otras que resultarían más fáciles de llevarse a cabo aún no han sido implementadas, o no ha sido posible encontrar evidencia que demuestre su realización.

A partir del análisis de las respuestas a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del Instrumento fue el siguiente:

**Tabla 4. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
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**

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	50 %	50 %	0 %	0 %
Estatad	56 %	3 %	6 %	34 %
Promedio general	53 %	26.5 %	3 %	17 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

Tanto el Gobierno Federal como el Estatal han otorgado una gran cantidad de respuestas satisfactorias. En el ámbito estatal, 18 entidades federativas han dado respuestas satisfactorias; una sola entidad generó una respuesta cooperativa, pero incompleta (Querétaro), otra ha rechazado la petición de información (Chiapas) y 11 no han enviado ningún tipo de información. Llama la atención los casos de Quintana Roo y Tabasco, que han respondido formalmente “no haber tomado ninguna medida” respecto de cada uno de los puntos recomendatorios.

Como puede apreciarse, el nivel de respuestas formales recibidas en este caso difiere mucho por el alcanzado en el IP anterior, documento bastante similar tanto en la estructura (Recomendaciones Generales), temática (discriminación a niñas, niños y adolescentes en centros educativos), autoridades responsables (Secretaría de Educación Pública) y número de puntos recomendatorios (cuatro). Ello podría deberse a que, en este caso, no se identificó ninguna organización de la sociedad civil que, de una u otra manera, coadyuve a difundir la problemática y el propio Instrumento de Posicionamiento entre la comunidad educativa. En el caso del IP anterior, la Congregación Testigos de Jehová ha tenido un rol fundamental como grupo de presión para lograr el cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, situación que no pareció advertirse en el caso de esta problemática.



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.

Este IP dirigió 14 puntos recomendatorios, de los cuales cinco fueron a la Secretaría de Educación Pública del ámbito federal y nueve a los Gobiernos de las entidades federativas.⁴ A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

**Tabla 5. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
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**

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	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* las autoridades cumplieron con siete de los nueve puntos recomendatorios.
2. *Grado:* las autoridades cumplieron con el 78 % de los puntos recomendatorios del IP, razón por la cual se puede establecer que su grado de cumplimiento es alto.
3. *Alcances:* las autoridades han cumplido de modo satisfactorio los puntos recomendatorios incluidos en el IP, en la medida en que han posicionado el tema en la agenda pública, se han llevado a cabo diversas políticas públicas, programas, iniciativas de ley y procesos administrativos para avanzar en la solución de la violencia sexual en contra de niñas, niños y adolescentes en centros educativos.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

⁴ En el caso de estos últimos puntos recomendatorios, para la presente investigación se consideraron cinco puntos específicos, dada la repetición de los mismos.

**Tabla 6. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
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**

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	60 %	0 %	0 %	40 %
Estatad	31 %	25 %	16 %	28 %
Promedio general	45.5 %	12.5 %	8 %	34 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

En este caso, las respuestas de las autoridades federales han sido más satisfactorias que en el caso de las emitidas por las entidades federativas. Sólo diez Estados han respondido la solicitud de información, ocho de ellos otorgaron información completa, cinco rechazaron las solicitudes y nueve no han dado respuesta alguna. Llama la atención el caso de Yucatán que, explícitamente, ha respondido no haber realizado acción alguna respecto de los nueve puntos recomendatorios, lo cual no necesariamente coincide con otras búsquedas de información donde, al menos, puede encontrarse la publicación del “Protocolo para la prevención, detección y actuación en casos de acoso y maltrato escolar en los planteles de educación básica” de 2016. Dicho Protocolo fue elaborado con base en el documento entregado por la SEP, denominado “Orientaciones para la prevención, detección y actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica”.

Pese a lo anterior, como se dijo, en muchas entidades federativas las solicitudes de información han sido rechazadas. Uno de los principales problemas que se ha detectado en ese sentido es que, a diferencia de las Recomendaciones Generales anteriores, en este caso los puntos recomendatorios no fueron dirigidos a las Secretarías Estadales de Educación Pública sino exclusivamente a los Gobernadores. Ello representa una debilidad importante del Instrumento de Posicionamiento ya que, con buenas razones, estas autoridades estatales han señalado que dichas solicitudes no son de su incumbencia. En ese sentido, es fundamental que los puntos recomendatorios estén dirigidos a las autoridades competentes y a quienes, por ley, sean las responsables de adoptar las medidas sugeridas en cada uno de los IP.

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					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

4) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”

Este IP dirigió ocho recomendaciones a las instituciones federales de Seguridad Pública Nacional, en particular a la Policía Federal y a la Secretaría de Gobernación. A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

**Tabla 7. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre
las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”**

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* la autoridad cumplió con seis de las ocho recomendaciones.
2. *Grado:* dado que la autoridad cumplió con el 75 % de las recomendaciones, se puede considerar que su nivel de cumplimiento es alto.
3. *Alcances:* las autoridades reportan un grado de cumplimiento algo satisfactorio, ya que si bien las instituciones de la Administración Pública Federal, en un inicio comunican la realización de algunas actividades, lo cierto es que se han generado esfuerzos en materia de coordinación interinstitucional y en términos presupuestales para la implementación de acciones encaminadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia en materia de delitos del fuero común. Mientras tanto, en materia de delitos del fuero federal, en torno a la violencia asociada al crimen organizado del narcotráfico, han mantenido un patrón de comportamiento al alza, con periodos breves que reflejan un decremento. Asimismo, la implementación del “Plan Frontera Sur” ha generado un blindaje relativo de la frontera sur en cuanto a la incursión de las pandillas delictivas transnacionales denominadas “Maras”, con el establecimiento de varios puntos de control a lo largo de la red ferroviaria del sureste y un mayor monitoreo de la frontera a lo largo de los 23 municipios que la conforman. Sin embargo, ello no ha significado la implementación de mecanismos y protocolos de actuación a favor de los derechos de las personas migrantes, las cuales siguen siendo víctimas de la inadecuada actuación de las personas servidoras públicas en las estaciones migratorias y sufriendo abusos por parte de los elementos de las diferentes corporaciones policiales.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

**Tabla 8. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
 Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
 sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”**

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	75 %	0 %	0 %	0 %
Estatal	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Promedio general	75 %	0 %	25 %	0 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y enero de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

En este Instrumento de Posicionamiento, las autoridades responsables corresponden exclusivamente al fuero federal, de allí que no se consideraron respuestas a nivel estatal. Como puede verse en la tabla, 75 % de las respuestas fue satisfactoria y 25 % de las solicitudes fue rechazada. La única autoridad que rechazó la solicitud de información ha sido la Secretaría de Gobernación (mediante respuesta de nueve áreas administrativas diferentes). En ese sentido, la Policía Federal ha respondido de manera satisfactoria. Además, aunque no fue una autoridad directamente implicada en el Instrumento de Posicionamiento, la Secretaría de Relaciones Exteriores también ha enviado información satisfactoria y de calidad a varios de los puntos recomendatorios emitidos en el documento.

Por su parte, las respuestas emitidas por la Policía Federal presentan dos características particularmente interesantes: en primer lugar, señalan que las recomendaciones presentadas en el Instrumento de Posicionamiento no son vinculantes y, por tanto, no conllevan una obligación para ser ejecutadas. En segundo lugar, las respuestas formales presentadas por dicha institución constituyen un buen ejemplo de cómo las autoridades responsables pueden “sortear” el cumplimiento de los puntos recomendatorios y generar respuestas evasivas, confusas, a través de explicaciones arrebujadas, en las que se menciona “todo” sin decir “nada”.

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
	No aplica			No aplica	

5) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Grupo Juvenil conocido como “Emo”

Este IP dirigió cuatro puntos recomendatorios: dos a los Secretarios de Gobernación, de Seguridad Pública, de Educación, de Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social, al Procurador General de la República, así como a los Gobernadores de las entidades federativas y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Por su parte, la tercera se dirigió exclusivamente a la Secretaría de Educación Pública y la última a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de la República. A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 9. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo

Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación*: las autoridades cumplieron con dos de las cuatro recomendaciones incluidas en el IP.
2. *Grado*: las autoridades cumplieron con el 50 % de las recomendaciones, por lo que se puede decir que su nivel de cumplimiento fue medio.
3. *Alcances*: las autoridades han cumplido de modo satisfactorio los puntos recomendatorios en la medida en que han posicionado el tema en la agenda pública, se han llevado a cabo diversas políticas, programas, iniciativas de ley y procesos administrativos para avanzar en el respeto y la diversidad y el mejoramiento del nivel de vida de las y los jóvenes.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 10. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
sobre el grupo juvenil conocido como Emo

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	75 %	25 %	0 %	0 %
Estatad	31 %	19 %	22 %	28 %
Promedio general	53 %	22 %	11 %	14 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

En este caso, las respuestas de las autoridades federales han sido más satisfactorias que las emitidas por las entidades federativas, dado que sólo 10 de ellas han respondido de manera satisfactoria. Por su parte, seis fueron completas, siete han rechazado la solicitud de información y nueve no han dado respuesta alguna. Como en Instrumentos anteriores, es llamativo que el Estado de Yucatán ha respondido explícitamente que no ha atendido ninguno de los puntos recomendatorios.

Es interesante la respuesta proporcionada por el Estado de Hidalgo, donde se señala que les ha resultado llamativo que el Informe Especial no estuviera dirigido a los organismos de derechos humanos de las entidades federativas.

Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el grupo juvenil conocido como Emo					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

6) Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila

Este IP dirigió 24 recomendaciones a la Secretaría de Economía (ocho puntos recomendatorios), a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (12 puntos recomendatorios) y al Gobierno del Estado de Coahuila (cuatro puntos recomendatorios). A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 11. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila

Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* las autoridades han cumplido con 11 de las 24 recomendaciones que contiene el IP.
2. *Grado:* dado que las autoridades cumplieron con el 45 % de las recomendaciones, se puede considerar que su nivel de cumplimiento es medio-bajo.
3. *Alcances:* las autoridades han cumplido de modo poco satisfactorio, en general, aunque se percibe mayor compromiso y responsabilidad por parte de las autoridades locales, al menos enunciativamente.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 12. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad. Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	40 %	20 %	15 %	25 %
Estatad	75 %	25 %	0 %	0 %
Promedio general	57.5 %	25 %	7.5 %	12.5 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

En este caso, las respuestas de las autoridades estatales han sido más satisfactorias que las emitidas por el Gobierno Federal, porque exclusivamente se refieren al estado de Coahuila, entidad que envió el 75 % de respuestas favorables. En el caso de las autoridades del nivel federal, tanto la Secretaría de Economía como la Secretaría de Trabajo y Previsión Social han enviado respuestas incompletas, en algunos puntos recomendatorios han rechazado la solicitud de información y en otros ni siquiera han respondido.

Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del Estado de Coahuila					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General

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

Este IP dirigió 33 puntos recomendatorios a las siguientes autoridades: Instituto Nacional de Migración (11); Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (tres); Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (cuatro); Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Federación y de cada una de las entidades federativas (nueve); Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (seis). A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 13. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
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

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	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación:* las autoridades señaladas en el Instrumento de Posicionamiento cumplieron con 18 de las 33 recomendaciones emitidas.
2. *Grado:* dado que las autoridades cumplieron con el 54 % de las recomendaciones, puede considerarse que su nivel de cumplimiento es medio.
3. *Alcances:* las autoridades han cumplido de modo poco satisfactorio; el INM y el órgano máximo de coordinación de las acciones emprendidas a favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes, como es el Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, aún no han dado respuestas afirmativas o contundentes respecto de las recomendaciones contenidas en el IP.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 14. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
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

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	33 %	58 %	0 %	9 %
Estatad	47 %	3 %	22 %	28 %
Promedio general	40 %	30.5 %	11 %	18.5 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

Como se aprecia en la tabla anterior, las respuestas de las autoridades responsables han sido bastante deficiente tanto a nivel federal como estatal. En el caso de las entidades federativas, 15 han emitido respuestas favorables, una incompleta, siete han rechazado la solicitud de información y nueve no han respondido.

Es de destacar, respuestas muy satisfactorias como las presentadas por los estados de Chihuahua, Baja California o Guanajuato. En su responsiva, las autoridades de dicha entidad fueron sumamente detallistas respecto de cada uno de los puntos recomendatorios, fundamentando las acciones realizadas, comprobando con documentación las medidas adoptadas, presentando copias de convenios de colaboración interinstitucionales e, incluso, adjuntando copias de capacitaciones y certificaciones de las personas servidoras públicas que están vinculadas con la problemática del IP. En ese sentido, la información proporcionada por el Sistema Nacional DIF también ha sido completa y replicable (por ejemplo, ha enviado copia de los 31 convenios de colaboración que han efectuado con sus similares en las entidades federativas). En varios de estos casos, no sólo se respondió puntualmente a cada uno de los puntos recomendatorios, sino que se otorgó información adicional (no solicitada) y se establecieron autoevaluaciones de las debilidades y fortalezas actuales de la institución respecto de la problemática del Informe. En términos generales, es uno de los Instrumentos de Posicionamiento que han recibido mejores respuestas por parte de las autoridades responsables.

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					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General

8) Informe Especial. Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia

Este IP dirigió 27 recomendaciones a las instituciones responsables o vinculadas a la problemática y a los ejes propuestos en el IP, principalmente dependencias del Poder Ejecutivo Federal que se encargan de temas sociales, de seguridad, justicia y derechos humanos. A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

**Tabla 15. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
 Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia**

Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. **Cumplimiento o aceptación:** hasta el momento se cuenta con información para señalar que las autoridades han cumplido, medianamente, con 14 de las 27 recomendaciones emitidas por el IP (considerando que, en su mayoría, eran acciones que se venían desarrollando con antelación a la publicación, desde las diversas dependencias de la Administración Pública Federal).
2. **Grado:** dado que, aparentemente, las autoridades cumplieron con alrededor del 50 % de las propuestas, puede considerarse que su nivel de cumplimiento es medio.
3. **Alcances:** las autoridades han cumplido de modo relativamente satisfactorio, ya que se ha venido dando prioridad el tema de trabajo con población adolescente que ha infringido la ley, posicionándolo en la agenda pública, lo que se ve reflejado en el desarrollo de diversos programas e iniciativas realizadas a nivel nacional e implementadas por la mayoría de las instituciones públicas, como el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia o el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura así como avances en la normatividad, que

se refleja en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. Todos estos progresos van encaminados a incrementar y garantizar los derechos humanos de esta población y asegurar mejoras en su calidad de vida. Sin embargo, estas iniciativas planteadas en términos formales aún cuentan con muchos pendientes en su implementación concreta en los territorios, careciendo de cifras y de evaluaciones que permitan presentar los alcances y los resultados que se están obteniendo con cada una de esas medidas.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 16. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	52 %	39 %	9 %	0 %
Estatad	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Promedio general	52 %	39 %	9 %	0 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

Por otro lado, en este Instrumento de Posicionamiento, el nivel de respuesta satisfactoria por parte de la autoridad federal es del 52 % y todas las autoridades involucradas otorgaron algún tipo de respuesta, aunque el 39 % ha sido incompleta y en el 9 % se rechazó formalmente la solicitud de información.

Informe especial Adolescentes: Vulnerabilidad y violencia					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
	No aplica			No aplica	

9) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México

Este IP dirigió 102 puntos recomendatorios, de los cuales se han seleccionado 20, bajo consideración de ser los más representativos, prioritarios y urgentes, relacionados específicamente, con niñas, niños y adolescentes. De éstos, uno está dirigido al Congreso de la Unión, 10 al Secretario de Gobernación y a la Cámara de Senadores, y nueve al Secretario de Gobernación y

a los Gobernadores de las entidades federativas. A partir del análisis de las respuestas encontradas, el resultado general de los semáforos de cumplimiento fue el siguiente:

Tabla 17. Semáforo de cumplimiento de las recomendaciones emitidas.
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México	Semáforo de cumplimiento
Cumplimiento	
Grado del cumplimiento	
Alcances del cumplimiento	

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

1. *Cumplimiento o aceptación*: las autoridades han cumplido formalmente con siete de las 20 recomendaciones.
2. *Grado*: las autoridades cumplieron con el 35 % de los puntos recomendatorios, motivo por el cual se puede decir que el grado de cumplimiento es bajo.
3. *Alcances*: las autoridades han cumplido de forma poco satisfactoria en la atención de dichas recomendaciones, no sólo porque la mayoría de las acciones llevadas a la práctica son más formales que sustantivas, sino también, porque los principales logros en la materia se refieren a aspectos preventivos en general, y no relacionados directamente al fenómeno de las desapariciones ni atención a las víctimas. Además, los escasos avances han sido posibles gracias a la presión, la diligencia y la voluntad de las diversas organizaciones de la sociedad civil.

A partir del análisis de las respuestas formales a las solicitudes de información, el resultado general del semáforo de cumplimiento del instrumento fue el siguiente:

Tabla 18. Semáforo de cumplimiento de las respuestas de la autoridad.
Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México

Ámbito	Respuesta satisfactoria	Respuesta cooperativa pero incompleta	Respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo	Sin respuesta
				
Federal	29 %	0 %	29 %	42 %
Estatal	9 %	28 %	22 %	41 %
Promedio general	19 %	14 %	51 %	41.5 %

FUENTE: Elaboración propia, a partir de la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, sobre el Instrumento de Posicionamiento.

En cuanto a las respuestas formales emitidas por las autoridades, el 29 % han sido satisfactorias a nivel federal. En el caso de las entidades federativas, sólo tres respondieron favorablemente (Guanajuato, Quintana Roo y Yucatán), nueve han respondido de manera cooperativa, pero insuficiente, siete han rechazado la solicitud de información y 13 no han emitido respuesta alguna. Como información adicional, en el caso de Guanajuato, las autoridades reportan 284 solicitudes acerca de 315 personas desaparecidas durante 2017.

Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México					
Índice de Cumplimiento A			Índice de Cumplimiento B		
Federal	Estatad	ICA General	Federal	Estatad	ICB General
					

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el "Caso Iguala"

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaria Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



IIS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
SOCIALES



CNDH
M É X I C O