FACULTAD LATINOAMERICA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE-MEXICO

Maestría en derechos humanos y democracia
IV (cuarta) promoción 2012-2014

EL FRACASO DE LA PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN MÉXICO, ¿QUÉ FALLÓ?

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA

Presenta:

ANGÉLICA ROCÍO MONDRAGÓN PÉREZ

Director: Juan Carlos Arjona Estévez

Lectora: Claudia Ileana Espinosa

Lectora: Maura Rubio Almonacid

México D.F., Enero de 2015

Resumen
La presente investigación constituye un esfuerzo por contrastar los derechos de jure en especial la protección contra el maltrato y abuso de niñas, niños y adolescentes, y la situación de vivencia de este derecho en México entre los años 2000 y 2012.

En esta confronta entre lo establecido en los tratados internacionales y leyes federales vs la situación real del acceso a sus derechos de niñas niños y adolescentes en México, se toma como referencia los principios básicos del interés superior de los niños, así como su derecho a la igualdad.

Para confrontar el principio de igualdad y no discriminación en la política pública establecida para niñas, niños y adolescentes; se hace un comparativo de las acciones legislativas, de institucionalización y presupuestación que en el periodo de estudio se llevaron a cabo por el gobierno federal para el caso de los grupos vulnerables que se establecieron como prioritarios en los planes de desarrollo: indígenas, mujeres, jóvenes, adultos mayores, población con alguna discapacidad y niños, niñas y adolescentes.

Entre los resultados relevantes de la investigación, se comprueba una discriminación hacia los niños, niñas y adolescentes de su derecho a la protección, por exclusión de las acciones de gobierno pertinentes y necesarias.

Palabras clave: Derechos de los niños y de las niñas, política pública de grupos vulnerables, principio de igualdad y no discriminación.

Abstract
This research is an effort to contrast the de jure rights including the protection against mistreatment and abuse of children and adolescents, and the situation of living this law in Mexico between 2000 and 2012.

This confronts between the provisions of international treaties and federal laws vs the real situation of access to rights of children and adolescent girls in Mexico, is taken as reference the basic principles of the best interests of children and their right to equality.

To confront the principle of equality and non-discrimination in public policy established for children and adolescents; Indians, women, youth: a comparative legislative actions, institutionalization and budgeting in the study period were conducted by the federal government in the case of vulnerable groups, established as priorities in development plans is, seniors, people with disabilities and children and adolescents.

Among the relevant research results, we found that exist discrimination against children and adolescents of their right to protection by excluding actions necessary and appropriate government checks.

Keywords: Children's rights and girls vulnerable public policy, principle of equality and non-discrimination.

Dedicatoria:

Para las personas más importantes de mi vida:
Argentino, Itzamara y Djavan

Agradecimientos

Quiero agradecer a las autoridades el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), al Presidente Dr. Edgar Elías Azar, y a los Consejeros de la Judicatura Dr. Héctor Samuel Casillas, Mag. Norma Raquel Lagunes Alarcón, Lic. Sandra Luz Días Ortiz, Lic. Rafael Santa Ana Solano y al Dr. Israel Alvarado Martínez quienes con su visión nos brindaron la oportunidad de cursar la maestría en Derechos Humanos y Democracia.

Al Instituto de Estudios Judiciales del TSJDF, especialmente a la Lic. Ma. De Jesús Suárez Tejada, Directora de Capacitación, y a todos y cada uno de los integrantes de mi equipo de trabajo que me tuvieron la paciencia y comprensión en esta empresa.

A mi director de tesis Juan Carlos Arjona Estévez, y a mis dos lectoras Claudia Ileana Espinosa y Maura Rubio Almonacid, por su tiempo y dedicación en la revisión de este trabajo.

Finalmente a mis amigas y compañeras de causa por los derechos de la infancia: a Teresa Sotelo, Presidente de la Fundación para la Prevención de la Violencia Infantil, y las integrantes de Renacer de Nuestros Niños: Claudia Líliana González Pérez, Mónica López Alarcón Alarcón y Adriana Montaño Barajas. También a Geru Aparicio Aviña por su compromiso con el tema y finalmente a Claudia González Alba del Estado de México con nuestros mejores deseos para que encuentre pronto justicia para su pequeño hijo.

INDICE

INTRODUCCIÓN……..1

Capítulo 1. Marco internacional de protección a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes……...5

1.1 Derechos e instrumentos internacionales relativos a la supervivencia de las niñas, niños y adolescentes……5
1.1.1 Las obligaciones que se derivan para el Estado Mexicano para garantizar la supervivencia de niñas y niños……..……..9
1.2 Derechos e instrumentos internacionales relativos a los derechos de niños, niñas y adolescentes a su sano desarrollo…….…10
1.2.1 Las obligaciones que se derivan para el Estado Mexicano para garantizar el sano desarrollo de niños, niñas y adolescentes……11
1.3 Derechos e instrumentos internacionales que definen la participación de niñas, niños y adolescentes……..12
1.3.1 Las obligaciones que se derivan para el Estado Mexicano para garantizar La participación de niñas, niños y adolescentes……..…12
1.4 Derechos e instrumentos internacionales que definen los derechos a la protección……13
1.4.1 Las obligaciones que se derivan para el Estado Mexicano para garantizar la protección de niñas y niños……18
1.5 El Derecho a la protección del Estado contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, o descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual……19

Capítulo 2. La vivencia de la protección de niñas y niños en México……..25

2.1 Panorama legal nacional en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes……..…25
2.2 La situación del acceso al derecho de protección contra el maltrato y el abuso de las niñas, niños y adolescentes en México del año 2000 al año 2012……..27
2.2.1 Situación del país de 2000 a 2012……..…28
2.3 Situación del acceso del derecho a la no violencia de niñas, niños y adolescentes en el México del año 2000 al año 2012……29
2.4 Datos ilustrativos de la violencia en hogares y contra niños que se ejerce en México entre el año 2000 y el año 2012…….…..31
2.5 Análisis de la evolución y de las causas de mortalidad de

niñas, niños y adolescentes en México del año 2000 al año 2012……..……...36
2.6 Reclutamiento de adolescentes por parte del crimen organizado…….…..41
2.7 La inversión pública en contra del abuso y su costo…….....43

Capítulo 3. La institucionalización de los derechos humanos por grupos de población…….....46

3.1 Análisis de la política pública en materia de derechos de diversos grupos de población en México de 2000 a 2012……..…....46
3.2 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006……..….....48
3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012…….…..…49
3.4 Acciones positivas llevadas a cabo respecto de grupos de población……..…50
3.4.1 Legislación y positivización de los derechos de grupos de población identificados como prioritarios en los planes de gobierno de los sexenios 2000-2006 y 2007-2012…….....50
3.4.2 Acciones, programas y estructura pública para la instauración y seguimiento de la política pública de cada grupo de población……53
3.4.3 Recursos presupuestales destinados a nivel federal por grupos de población..53

Conclusiones…….71

ANEXOS……..79

Anexo 1. Acciones legislativas afirmativas por grupo de población, sexenios 2001-2006 y 2007-2012…….79
Anexo 2. Acciones administrativas afirmativas por grupos de población sexenios 2001-2006 y 2007-2012…….81
Anexo 3. Presupuesto federal etiquetado por grupos de población para los años 2001-2006 y 2007-2012……..84

Bibliografía……..91

INTRODUCCIÓN

En México, cuando pareciera que hay una amplia gama de esfuerzos gubernamentales encaminados a la mejora del derecho a la protección contra el maltrato y el abuso de la infancia, no obstante, existen una serie de rezagos y retos que las niñas, los niños y los adolescentes enfrentan desde el enfoque de derechos humanos.

Muchos niños, niñas y adolescentes en el país, son víctimas de abuso, maltrato e incluso de homicidio, según lo muestran las estadísticas disponibles. Esta situación se presenta, a pesar de que diversos tratados internacionales obligan *de jure*, al Estado mexicano, a atender el acceso de esta población a sus derechos humanos. El problema se debe, entre otras causas, a la falta de una política pública integral, dirigida a este sector de población, en relación con su protección contra el maltrato y el abuso. Ante esta problemática, este trabajo se propone dar respuesta a las siguientes preguntas:

a) ¿Cuáles han sido los alcances de la política pública de los dos últimos sexenios, orientada al goce y ejercicio del derecho a la protección contra el maltrato y el abuso de las niñas, niños y adolescentes en México?
b) ¿Qué acciones a nivel del Estado Mexicano en la legislación y la política pública, tendrían que instrumentarse para avanzar eficazmente hacia la protección, fomento y garantía del derecho a la protección contra el maltrato y el abuso de los niños, niñas y adolescentes en México?

Las políticas y programas de gobierno federal de los últimos dos sexenios, dirigidos a la protección de grupos vulnerables, se han enfocado principalmente a ciertos grupos de población prioritarios como son: las mujeres, la población adulta mayor, los indígenas, etc., lo que ha fragmentado una problemática social como lo es la violencia, misma que involucra a diversos sectores en la sociedad y que en el ámbito familiar afecta a todos sus integrantes. Es así que la atención de personas pertenecientes a determinados grupos de población ha repercutido en la falta de atención a otros grupos, mismos a los cuales no se ha dado una atención prioritaria, como es el caso de niños, niñas y adolescentes, los que se

encuentran en una situación de fragilidad humana, por su propia condición de edad, dependencia y tutela de la cual dependen[1], lo que no obsta para que sus derechos humanos sean respetados y garantizados. En relación con esta problemática, es pertinente mencionar que, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Discriminación en México, levantada en el año 2010, por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la UNICEF, más del 30% de los entrevistados, consideró que los niños y niñas no tienen derechos o sólo tienen aquellos que sus padres les otorgan.[2] Es decir, son considerados como sujetos de protección y no como sujetos de derecho.

La situación imperante de falta de acceso a sus derechos de una cantidad considerable de niños, niñas y adolescentes en el país, se ha agravado en los últimos años, debido a los niveles de pobreza en la cual se encuentra una gran parte de las familias mexicanas. En esto coinciden tanto las mediciones nacionales de la pobreza, como las mediciones de organismos internacionales. Esto constituye un foco rojo no solo en relación con la situación que enfrenta este importante grupo de población, sino también con las condiciones de bienestar social, estado de derecho y democracia en nuestro país.

Entre lo dispuesto por las leyes y la realidad cotidiana que enfrentan una gran cantidad de niños, niñas y adolescentes del país, existe una brecha que se refleja en una falta de acceso a sus derechos. Es necesaria una política pública y un programa transversal e integral que promueva, fomente y garantice una eficaz protección de la infancia, y la institucionalización de apoyos que garanticen la vivencia de sus derechos humanos y cuyos resultados e impacto se evalúen.

Los esfuerzos aislados y dispersos existentes a nivel del Estado o de la iniciativa privada, siguen siendo insuficientes para avanzar en garantizar una protección eficaz de este importante sector de la población. Esto ha traído como consecuencia un incremento en el

[1] José Fariñas expone en su texto *Sociología de los derechos Humanos*, que "el proceso de especificación de los derechos, es un reconocimiento jurídico de situaciones y necesidades fácticas diferentes y plurales, desde un punto de vista cultural, social y biológico; y la juridificación del proceso de especificación produce importantes efectos y tensiones socio-políticas y culturales, a la vez que problemas de técnica jurídica". En Añón, María José y otros (Coords.), *Derecho y Sociedad*. 1992, pág. 690.

[2] Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y UNICEF (2011). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México-ENADIS 2010.* CONAPRED-UNICEF, pág. 98.

número de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, lo que aunado a la descomposición del tejido social y familiar observados en los últimos años (la desintegración familiar por efecto de la violencia, los homicidios y desapariciones, así como el incremento registrado en los últimos años en el número de divorcios en el país, así como el aumento de las migraciones transnacionales), pone a muchos niños, niñas y adolescentes en situación de abandono u orfandad y los vuelve objeto de violencia, maltrato y abuso, y los deja a merced de las bandas delictivas, muchas veces ligadas a las actividades del crimen organizado.

La simple positivación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes no ha sido garantía de su aplicación, aun con la existencia de mecanismos de vigilancia y seguimiento como son las Comisiones Nacionales y locales de Derechos Humanos, el carácter "relativo", más que absoluto de los Derechos Humanos, hace que dependan en gran medida de los contextos políticos y económicos para su adecuada aplicación.

Para analizar la problemática del derecho de los niños, niñas y adolescentes a la protección en contra del abuso y del maltrato, la tesis aborda, en primer término, los tratados internacionales suscritos por México y los compromisos y obligaciones que de ellos se derivan para el Estado mexicano. En segundo término, presentamos las políticas públicas dirigidas a la atención de las necesidades de grupos vulnerables de población, en los periodos de gobierno 2000-2006 y 2006-2012. Además, exponemos la problemática de violencia y maltrato que enfrentan los niños, niñas y adolescentes, a partir de una serie de estadísticas correspondientes al periodo 2000 a 2012. Con base en estos elementos, elaboramos una propuesta de reestructuración del enfoque institucional para garantizar los derechos de los diversos grupos de población, así como una serie de recomendaciones, orientadas a mejorar la atención del derecho de protección contra el abuso y el maltrato, de los niños, niñas y adolescentes.

La metodología prioritaria seleccionada para la realización de la investigación de tesis es la de análisis de política pública, de manera secundaria y para efectos de tener un orden respecto del derecho al cual se enfocará el análisis, se hará también un desempaque del derecho a la protección contra el maltrato y el abuso de los niños, niñas y adolescentes, para

poder hacer un análisis cuantitativo y cualitativo del mismo en el periodo definido de estudio.

Se seleccionó esta metodología porque precisamente el tema de la tesis busca explicar el contraste entre la legislación de este derecho de los niños (de jure), con la situación que viven los niños, niñas y adolescentes respecto del acceso a este derecho (de facto), y para ello se debe analizar la política pública, la institucionalización y vivencia con que se cuenta en lo que respecta a este derecho.

Con la metodología del desempaque de este derecho se precisaran sus alcances, así como los compromisos y obligaciones del Estado Mexicano.

La investigación se sustentará en uno de los principios básicos de los derechos humanos de los niño, niñas y adolescentes que es el "interés superior", así como el derecho a la igualdad, pero no desde el enfoque de la no discriminación, sino considerando este derecho desde la perspectiva de no sometimiento y no exclusión de los niños, niñas y adolescentes.

Capítulo 1 Marco internacional de protección a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes

En el Sistema Universal y en el Interamericano de Derechos Humanos, existe una amplia gama de derechos de los niños, niñas y adolescentes de larga data, ya sea en el marco de los derechos de la familia, de la maternidad, del matrimonio, de las mujeres, o de aquellos relativos a la sola condición de ser niño, niña o adolescente. Estos derechos se encuentran en diversidad de instrumentos, los cuales aparecieron básicamente en dos periodos. El primero comprende hasta de década de los setenta, e incluye la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los diversos Pactos y la Declaración de los Derechos del Niño. En estos instrumentos se perfilaban ya varios derechos de este grupo de población, así como el principio del interés superior del niño. A partir de la década de los ochenta, se adopta la *Convención de los Derechos del Niño*,[3] la cual retoma todos los principios y deberes que en anteriores instrumentos internacionales habían adoptado respecto los derechos específicos de los niños y los refuerza en un solo instrumento.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) por su parte, ha hecho una clasificación de estos derechos en cuatro grandes rubros: supervivencia, desarrollo, participación y protección. Para fines del análisis, agruparemos los derechos conforme a estos grandes bloques, identificando para cada caso las obligaciones que se derivan para el Estado Mexicano.

1.1 Derechos e instrumentos internacionales relativos a la supervivencia de las niñas, niños y adolescentes.

1. El Derecho a la vida, es uno de los derechos básicos de los niños, niñas y adolescentes, establecido en el art. 6 de la *Convención sobre los derechos del niño*.

[3]Adoptada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989, ratificada por México el 21 de septiembre de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

2. Derecho a cuidados y asistencia especiales, en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos,*[4] en el art. 25 se establece que: "la maternidad y la infancia tienen todos los niños sin excepción, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual *protección social*".

3. El principio del interés superior del niño y la protección especial, se establece en la *Declaración de los Derechos del Niño*[5], y se determina que los niños dispondrán de oportunidades y servicios, dispensando todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad.

También en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,*[6] así como en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*[7] se establece que: que los niños y adolescentes tienen derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las *medidas de protección* que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado, y procurar su protección contra la explotación económica y social (arts. 24 y 3, respectivamente).

Asimismo en *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* se concede a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles. En el art. 2 se concede especial protección a las madres antes y después del parto, asimismo se les garantiza, en el caso que trabajen, licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

En la *Convención sobre los Derechos del Niño,*[8] en su art.3, se establece *el interés superior del niño,* como una consideración especial en las medidas que tomen las instituciones

[4] Documento adoptado por la Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948,
[5] Tratado Internacional adoptado el 20 de noviembre de 1959.
[6] Adoptado el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976, la adhesión de México fue el 24 de marzo de 1981.
[7] Adoptado el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.
[8] Adoptada el 20 de noviembre de 1989, ratificada por México el 21 de septiembre de 1990.

públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos.

Por lo que se refiere al Sistema Interamericano, en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (Declaración Americana),[9] en el art. VII, se establece que toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, *tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales*.

Asimismo, en el Capítulo II de la *Declaración Americana*, se establece en el Artículo XXX que "Toda persona tiene el deber de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad, y los hijos tienen el deber de honrar siempre a sus padres y el de asistirlos, alimentarlos y ampararlos cuando éstos lo necesiten".

En la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*[10] *(Pacto de San José)*, en su art.19 referente a los Derechos del Niño, se establece que todo niño tiene derecho a las *medidas de protección* que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

En el *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*[11] (Protocolo de San Salvador), en el art. 15 referente al derecho de constitución y protección de la familia, se establece el compromiso de los Estados de conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto; garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar; adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral; y ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad.

[9] Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948.
[10] San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969.
[11] Adoptado en San Salvador, el 17 de noviembre de 1988.

En el art. 16 del Protocolo de San Salvador se define que el niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, así como el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres. Salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre.

El artículo 20 de la Convención de los Derechos del Niño establece el derecho de los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, a la protección y asistencia especiales del Estado.

4. Derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, definido en el art. 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

5. Derecho a la alimentación. Existe un *Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia,*[12] cuyo objeto es garantizar la eficacia el cobro internacional de alimentos para niños y otros miembros de la familia, y se definen las bases de colaboración entre los estados firmantes.

A nivel interamericano, la *Convención sobre obligaciones alimentarias,*[13] establece las condiciones y cooperación necesarias para la prestación de alimentos a los acreedores de ese derecho ente los países firmantes.

6. Derecho a la recuperación física y sicológica y a la reintegración social de todo niño víctima de cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o pena crueles, inhumanos o degradantes; víctimas de conflictos armados. Se establece en el art. 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

7. Derecho a la salud. El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en su art.12, se reconoce el derecho de toda persona al *disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, y entre las medidas que deberán adoptar los Estados a

[12] No vigente para México.
[13] Fecha de adopción 15 de julio de 1989. Adoptado por México en 1994.

fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figuran las necesarias para: a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños.

8. Derecho de los niños física o mentalmente impedidos, a disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismos y faciliten su participación activa en la comunidad. Se establece en el art. 23 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Se menciona en el art. 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

9. Derecho del niño que ha sido internado a un examen periódico del tratamiento al que esté siendo sometido. Se encuentra en el art. 25 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

10. Derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social. Se establece en el art. 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

1.1.1 Las obligaciones que se derivan para el Estado Mexicano para garantizar la supervivencia de niñas y niños

Los derechos relativos a garantizar la supervivencia, son los de garantizar, procurar y vigilar, incluso desde antes del nacimiento, a las niñas, niños y adolescentes y a sus familias, las condiciones de salud, alimentación, seguridad social y protección en casos de cualquier riesgo, para su sano desarrollo físico, mental, emocional, moral y espiritual.

Se obliga también a todas las instancias del Estado a ponderar de forma preponderante el interés de las niñas, niños y adolescentes de manera superior a cualquier otro, es decir, se obliga a dar trato especial y prioritario a los menores de edad en cualquier circunstancia de riesgo, de colisión de derechos, de toma de decisiones, instrumentación de políticas, de prestación de servicios, o de cualquier caso judicial o litigioso.

1.2 Derechos e instrumentos internacionales relativos a los derechos de los niños, niñas y adolescentes a su sano desarrollo

1. El derecho a la educación, se encuentra en los arts.28 y 29 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*. Asimismo, en el Sistema interamericano, en el art. 16 del Protocolo de San Salvador, se establece que: "todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo".

2. Derecho a un nombre y a una identidad, en el art. 2 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* se define que "Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre". Asimismo, en el artículo 7 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* se habla del derecho a un nombre, y también en el art. 8 de esta Convención se menciona el derecho de los niños a preservar su identidad.

3. Derecho a no trabajar. En el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* se establece la protección de los niños y adolescentes, de su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, y se determina que los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

4. Derecho a ser protegidos contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Se define en el art. 32 de la *Convención sobre los Derechos del Niño.*

Previamente en el *Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo,*[14] la Organización Internacional del Trabajo, compromete a los Estados que tienen en vigor dicho Convenio, a llevar a cabo una política de abolición efectiva del trabajo de los niños y

[14] Adoptado el 26 de junio de 1973, y entrado en vigor en 1976. Actualmente no vigente para México.

eleve la edad mínima de admisión al empleo a un nivel que haga posible el desarrollo físico y mental de los menores.

Otro instrumento sobre el tema es el *Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación,*[15] a través del cual se compromete a los Estados a adoptar medidas para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil entre las que se encuentran todas las formas de esclavitud, la venta y tráfico de niños, la servidumbre por deudas, el trabajo forzoso u obligatorio, incluyendo el reclutamiento de niños para utilizarlos en los conflictos armados. También la utilización, reclutamiento u oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía, para la realización de actividades delictivas, así como tipo de trabajo que por las condiciones en que se lleve a cabo sea probable que dañe la salud o la moralidad de los niños.

5. Derecho al descanso y al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad. Se menciona en el art. 31de la Convención sobre los Derechos del Niño.

6. Derecho de los niños indígenas, de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, a tener su propia vida cultural, a profesar su propia religión o a emplear su propio idioma. Se establece en el art. 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

1.2.1 Las obligaciones que se derivan para el Estado Mexicano para garantizar el sano desarrollo de niñas, niños y adolescentes

Los derechos que se relacionan con el desarrollo de niñas, niños y adolescentes, obligan al Estado Mexicano a garantizar las condiciones mínimas necesarias para la formación y desarrollo de todas las personas en sus primeros años de vida a fin de lograr seres adultos sanos, libres y de provecho social, evitando cualquier riesgo que lo impida o que vulnere este desarrollo, ello a través de la obligatoriedad de brindar educación básica universal y gratuita a todos los niños, niñas y adolescentes, garantizando la diversidad cultural, fomentando el juego, las actividades recreativas y el esparcimiento, y evitando la

[15] Fecha de adopción: 17de junio de 1999. Entrada en vigor para México: 3 de mayo de 2008.

participación de niñas, niños en el campo laboral, y en las actividades delictivas o que pongan en riesgo su sano desarrollo como las peores formas de trabajo infantil.

1.3 Derechos e instrumentos internacionales que definen la participación de niñas, niños y adolescentes

1. Derecho a la libertad de expresión. En los art.12 y 13 de la *Convención sobre los Derechos del Niño,* se define el derecho de los niños y niñas a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan. Se le dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo.

2. Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Se encuentra en el art. 14 de la *Convención sobre los Derechos del Niño.*

3. Derecho a la libertad de asociación *y* ***a celebrar reuniones pacíficas.*** Se menciona en el art. 15 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

4. Derecho al acceso a información y material procedente de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial lo que tenga por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Se encuentra en el art. 17 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

1.3.1 Las obligaciones que se derivan para el Estado Mexicano para garantizar la participación de niñas, niños y adolescentes

Los derechos que garantizan la participación social de las niñas y los niños, resaltan su capacidad de forjarse como seres capaces de construir una identidad, opinión y conciencia de sí mismos y de su entorno, al tener el derecho a informarse, opinar, escoger su religión o grupo social al que pertenecen, así como el externar su opinión y que la misma sea escuchada y tomada en cuenta, ya sea en su entorno familiar, social o incluso en un juicio.

Es así que el Estado Mexicano está obligado a garantizar las condiciones para que las niñas y los niños, tengan acceso a la información que necesitan y a ser escuchados.

1.4 Derechos e instrumentos internacionales que definen los derechos a la protección

1. La protección en caso de adopción se menciona en el art. 20 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* donde se perfila el derecho de los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, a la protección y asistencia especiales del Estado, y en el art. 21 se establece el derecho a que en los casos de adopción, se imponga el interés superior del niño y se vele que se den con arreglo a las leyes y los procedimientos aplicables.

Con respecto a la adopción, con anterioridad a la *Convención sobre los Derechos del Niño*, ya se había adoptado la *Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en lugares de guarda, en los planos nacional e internacional*.[16]

También en la *Convención sobre la protección de menores y la cooperación en materia de adopción internacional*[17]*,* se incluyen los mecanismos de cooperación nacional e internacional, para garantizar que las adopciones internacionales tengan lugar en consideración al interés superior del niño.

En la *Convención de La Haya sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores,*[18] se establecen las reglas de cooperación internacional e interinstitucionales para efectos de garantizar la restitución inmediata de los menores trasladados o retenidos de manera ilícita en cualquier Estado contratante.

A nivel interamericano, existe la *Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores*.[19]

2. Derecho a la protección contra el maltrato. En *la Declaración de los Derechos del Niño* se define que al promulgar leyes, la consideración fundamental que se atenderá será el interés superior del niño, principio que va de la mano en cuanto a la protección en su

[16] Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/85 del 3 de diciembre de 1986.
[17] Adoptada el 29 de mayo de 1993. Entrada en Vigor para México, primero de mayo de 1995.
[18] Adoptada el 25 de octubre de 1980. Entrada en vigor para México del 1 de septiembre de 1991.
[19] Fecha de adopción: 15 de julio de 1989, entra en vigor para México el 4 de noviembre de 1994.

persona; pues menciona que el niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación, además de que no será objeto de ningún tipo de maltrato.

En el art. 19 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* se define el derecho a la protección del estado contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal, o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

3. El Derecho a la protección contra toda forma de explotación y abuso sexuales, se establece en el art. 34 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

4. Derecho de protección contra el secuestro, la venta o la trata de niños*,* cualquier tipo de explotación, para cualquier fin o en cualquier forma. Se establece en el art. 35 y 36 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Otro instrumento que protege a los menores es la *Convención Internacional para la represión de la trata de mujeres y menores*,[20] en donde se compromete a las partes contratantes de la misma, a tomar todas las medidas para la busca y castigo de los individuos que se dediquen a la trata de menores, así como a tomar todas medidas administrativas y legislativas necesarias para combatir la trata de mujeres y de menores.

5. Derecho a ser protegidos contra la tortura, los tratos crueles, inhumanos o degradantes*, a la imposición de la pena capital, a la prisión perpetua,* sin posibilidades de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad, se establece en el art. 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

6. Derecho a una familia. En la *Convención sobre los Derechos del Niño* se establece en el art.7 el derecho de los niños a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos, mismo que se reafirma en el art. 9 con el derecho a no ser separados de sus padres contra la voluntad de éstos, a menos que sea necesaria la separación por el interés superior del niño. Asimismo,

[20] Fecha de adopción: 30 de septiembre de 1921, entrada en vigor para México 21 de mayo de 1956.

en el art. 10 se define que toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado o para salir de él, para los efectos de llevar a cabo la reunión de la familia, deberá ser atendida por los Estados parte de manera positiva.

7. Derecho a que ambos padres tengan obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño, en su caso corresponderá a los representantes legales esta responsabilidad. Este derecho se define en el art. 18 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

8. Derecho a la protección de la ley contra injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio, su correspondencia, ataques a su honra y a su reputación. Este derecho se encuentra en el art. 16 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

9. Derecho a adquirir una nacionalidad, se establece este derecho en el art. 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También en el art. 7 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* se define el derecho a la nacionalidad de los niños.

10. El Derecho a recibir la protección y asistencia humanitaria adecuada por parte de los Estados, en los casos en que el niño con o sin su familia, trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado, se encuentra en el art.22 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

11. Derecho a la protección contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y contra el uso de niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias. Se menciona en el art. 33 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

12. Derecho a la protección contra el traslado ilícito y a la restitución internacional. En el art. 11 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* se menciona el derecho a que el Estado tome las medidas contra el traslado ilícito de niños al extranjero, y su retención ilícita en el extranjero.

13. Derecho a que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados, y a que los menores que aún no han cumplido los 15 años no participen directamente en las hostilidades o sean reclutados por las fuerzas armadas. Se establece en el art. 38 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

La *Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado*[21] constituye un instrumento de derecho internacional humanitario para la protección de la mujer y el niño en tiempos de paz y de guerra. Entre otras cosas, en dicho instrumento se prohíben y condenan los ataques y bombardeos contra la población civil en donde se encuentran mujeres y niños como el sector más vulnerable de la población. Se condena severamente el empleo de armas químicas y bacteriológicas, y se obliga a los estados a cumplir plenamente las obligaciones que les impone el Protocolo de Ginebra de 1925[22] y de 1949,[23] así como otros instrumentos internacionales que protegen a las mujeres y los niños en caso de conflicto armado.

14. Derecho de todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido las leyes, a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de dignidad, y se tome en cuenta la edad del niño y la importancia de promover su reintegración. Se encuentra en el art. 40 de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

Desde las *Reglas de Beijing*[24] se definieron las reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, y las medidas que deberán adoptar los Estados para la protección de los menores de edad que infrinjan las leyes penales, garantizando reducir al mínimo el número de adolescentes que tuviesen que enfrentar al sistema de

[21] Proclamada por la Asamblea General en su resolución 3318 (XXIX), del 14 de diciembre de 1974.
[22] El Protocolo de Ginebra de 1925, se redactó y firmó en la conferencia para la supervisión del comercio internacional de armas y munición, celebrada en Ginebra del 4 de mayo al 17 de junio de 1925 bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, y entró en vigor el 8 de febrero de 1928.
[23]Los protocolos de 1949, son varios instrumentos: El I Convenio de Ginebra protege, durante la guerra, a los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, El II Convenio de Ginebra protege, durante la guerra, a los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, El III Convenio de Ginebra se aplica a los prisioneros de guerra, El IV Convenio de Ginebra protege a las personas civiles, incluso en los territorios ocupados.
[24] Adoptada en la Asamblea General de la ONU en su resolución 40/33 del 28 de noviembre de 1985.

justicia, orientan respecto de la necesidad de políticas para la prevención de actos delictivos entre los menores, y que los niños pueden ser castigados por un delito de manera diferente a un adulto.

También se definen derechos de los menores de edad como son la presunción de inocencia, el derecho a conocer de qué se le acusa, de no responder, a recibir asesoría, a la presencia de los padres o tutores durante el proceso, a confrontarse con los testigos y a interrogarlos, así como a apelar una sentencia.

Con el fin de que los adolescentes privados de su libertad gocen de una protección adecuada, las Naciones Unidas emitieron las *Reglas para la protección de los menores privados de libertad.*[25]

Otro instrumento del tema son las *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil o Directrices del RIAD,*[26] mismas que básicamente constituyen una serie de recomendaciones a los Estados a fin de instrumentar una serie de políticas y acciones orientadas al bienestar de los jóvenes desde la primer infancia con el fin de prevenir la delincuencia.

En la *Convención sobre los Derechos del Niño*, además de que se retoman todos los principios y deberes que en anteriores instrumentos internacionales habían adoptado respecto los derechos específicos de los niños, y a partir del artículo 2 se definen las obligaciones de los Estados de respetar los derechos enunciados, y asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, y establece que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo, y se establece que los Estados se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sea necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de los padres, y con ese fin se tomarán las medidas legislativas y administrativas adecuadas para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención.

[25] Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, del 14 de diciembre de 1990.
[26] Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, del 14 de diciembre de 1990.

En la parte II de la *Convención sobre los Derechos del Niño* se constituye el Comité de los Derechos del Niño y sus reglas de operación, para examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados parte en la Convención.

México asumió el compromiso de este instrumento internacional, el cual debe cumplirse al mismo nivel que nuestra Constitución y gracias a él, por primera vez los niños, niñas y adolescentes se ubicaron como objeto de protección, es decir, como sujetos de derecho y no solo de tutela.

Esta Convención nos obliga a establecer políticas públicas y adecuaciones legislativas para su cabal cumplimiento. México se comprometió a informar ante el Comité de los Derechos del Niño, sobre las acciones realizadas en la materia. En ese sentido, el país ha integrado tres informes periódicos.

1.4.1 Las obligaciones que se derivan para el Estado Mexicano para garantizar la protección de niñas y niños

Los derechos que se engloban en dar protección de niñas y niñas, son aquellos que están enfocados a desplegar los esfuerzos para proteger a los menores de edad que se encuentren en una situación de riesgo, desprotección, vulnerabilidad, maltrato, abuso, abandono, explotación, sustracción, traslado ilícito, de uso de drogas, de conductas ilícitas, de trata de personas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Entre las obligaciones que se derivan, están la protección de la familia y las obligaciones que de los miembros de la misma se derivan para el sano contexto de desarrollo y supervivencia de los niños, pero también se obliga al Estado a proteger a los niños que estando fuera o dentro de su contexto familiar, se encuentren en una situación vivida o de riesgo a su vida o a su integridad.

Entre las medidas que el Estado está obligado a adoptar se encuentran tomar las medidas legislativas que garanticen el interés superior del menor, y hacerlo sujeto de derechos y no solo de tutela, institucionalizar y llevar a cabo las medidas administrativas que garanticen la

protección de los menores desde la prevención y vigilancia de cualquier tipo de riego a la vulnerabilidad, maltrato, abuso, explotación, etc.

En los casos que los niños están siendo o han sido vulnerados en su derecho a esta protección, el Estado está obligado a acoger a las niñas y niños y brindarles atención médica o sicológica, asistencia especial, ponerlos en guarda de un lugar seguro, restituirlos en su caso, garantizar la protección de su identidad y de su vida privada, en su caso garantizarles un hogar por adopción, dar castigo a los culpables y garantizar la reparación del daño, en su caso asistencia humanitaria, y los derechos implícitos a su nacionalidad, y la aplicación de la justicia acorde a su edad.

1.5 El Derecho a la protección del Estado contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual

Considerando que el objeto de esta investigación es analizar en lo particular los derechos ligados a la protección de los niños y niñas, se hará una más exhaustiva exposición de los mismos y de los instrumentos internacionales con que se cuenta para buscar su efectiva ejecución.

En la Convención de los Derechos del Niño, se dice que mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal, o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo, se declaran medidas de protección que debe establecer el Estado para proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como otras formas de prevención para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior en los casos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Derivados de esta Convención, se han elaborado dos protocolos facultativos, el primero relativo al derecho establecido en el artículo 38 de la Convención, y es el “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de

niños en conflictos armados", adoptado por las Naciones Unidas el 25 de mayo del año 2000 y entró en vigor el 12 de febrero de 2002.

El segundo es el adoptado por las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000 y ratificado por México el 15 de marzo de 2002, y referido a los artículos 1, 11, 21, 32, 33, 34, 35, 36, y se trata del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.

Este último adquiere particular importancia para los fines del presente trabajo, ya que el mismo establece los mecanismos para ampliar las medidas que deberán adoptar los Estados para garantizar la protección de los niños y de las niñas, dado el alarmante crecimiento de la trata internacional de menores, problema que es una de las tantas vertientes del maltrato infantil. Entre otras medidas, en dicho Protocolo se establece que los Estados partes prohibirán la venta de niños,[27] la prostitución infantil[28] y la pornografía infantil[29] (art. 1), e incluir estas actividades delictivas en su legislación penal.

Asimismo se menciona en el art. 15 que estos delitos deben incluirse entre los que dan lugar a la extradición en todo tratado entre los Estados parte. Esto se ve reforzado en el art. 10 en donde se establece que los Estados deberán reforzar la cooperación internacional mediante acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales, para la prevención, detección, investigación, enjuiciamiento y castigo de los responsables de estos actos en contra de los niños.

En el art. 16 se establece que los Estados parte deberán prestarse toda la asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal o procedimiento de extradición que se inicie respecto de alguno de estos delitos.

[27] Por venta de niños se entiende todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución. (art. 2 del Protocolo).

[28] Por prostitución infantil se entiende la utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución. (art. 2 del Protocolo).

[29] Por pornografía infantil se entiende toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explicitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales.

En el art.8 se comenta la adopción de medidas adecuadas para proteger en los procesos penales los derechos e intereses de los niños víctimas de las prácticas prohibidas por el Protocolo.

En el art.9 se establece la obligatoriedad de los Estados de dar publicidad a las leyes, a las medidas administrativas, las políticas y los programas destinados a la prevención de estos delitos; asimismo, se establece la toma de medidas para la plena reintegración social, recuperación física, sicológica y reparación de los daños de las víctimas.

También, como parte de los instrumentos de seguimiento con que cuenta el Comité de los Derechos del Niño, está la Observación General No. 13 del año 2011, referente al Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, el cual se deriva del derecho establecido en la Convención en el artículo 19, referente a la protección del Estado contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal, o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

Esta observación se emite debido a la alarmante magnitud e intensidad de violencia que se ejerce en contra de niños y niñas, por lo que se considera urgente reforzar y ampliar las medidas para acabar con esta violencia.

Se definen los siguientes supuestos y observaciones:

a) La violencia contra los niños jamás es justificable; toda la violencia contra los niños se puede prevenir.[30]
   b) Una visión de derechos de los niños, requiere dejar de considerar al niño como "víctima", y adoptar un paradigma basado en el respeto y promoción de su dignidad humana y su integridad física y sicológica como titular de derechos.
   c) El concepto de dignidad requiere que cada niño sea reconocido, respetado y protegido como titular de derechos y como ser humano único.

[30] Informe del Experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas (A/61/299), parr.1.

d) El principio del estado de derecho debe aplicarse plenamente a los niños, en pie de igualdad con los adultos.
e) Debe de respetarse sistemáticamente el derecho del niño a ser escuchado y a que sus opiniones se tengan en cuenta.
f) Debe atenderse el derecho de los niños de que en todas las cuestiones que o afecten se atienda el interés superior como consideración primordial.
g) Es de importancia capital la prevención primaria de todas las formas de violencia mediante servicios de salud pública, educación y servicios sociales.
h) Aun cuando se reconoce la importancia de la familia como ámbito de desarrollo y protección de los niños, es importante considerar que es precisamente en las familias en donde se dan la mayor parte de los actos de violencia contra niños y niñas, por lo que se hace preciso adoptar medidas de intervención y apoyo cuando los niños sean víctimas de las dificultades y penurias sufridas o generadas en las familias.
i) Se reconoce que en las instituciones de los Estados, como las escuelas, guarderías, hogares y residencias, locales de custodia policial e instituciones judiciales, los niños son víctimas de actos de violencia intensa y generalizada, así como que los grupos armados y el ejército ejercen violencia contra los niños.

En la Observación General No. 13, se definen entre las obligaciones de los Estados, la debida diligencia, prevenir la violencia, proteger a los niños que han sido víctimas de violencia, investigar y castigar a los culpables, y garantizar la reparación del daño. Asimismo, se establece la obligación de apoyar a los padres u otros cuidadores para que estén en las posibilidades de proporcionar a los niños las condiciones de vida necesarias para su desarrollo óptimo.

Al igual que en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, en donde se recomienda a los Estados parte afrontar esta problemática desde un enfoque integral, es decir, garantizando todos y cada uno de los derechos de los niños, desde su bienestar, salud, educación, etc. para realmente observar la indivisibilidad de sus derechos y el acceso efectivo a los mismos, entre los objetivos de esta Observación se

establece el promover el enfoque holístico de la aplicación del art. 19, garantizando el derecho del niño y de la niña a la supervivencia, la dignidad, el bienestar, la salud, el desarrollo, la participación y la no discriminación frente a la amenaza de la violencia.[31]

En el mismo documento se advierte que las medidas adoptadas por los Estados han sido insuficientes, lo que aunado a las prácticas sociales y culturales generalizadas que toleran esta forma de violencia y a la falta de recursos destinados a combatir este problema, establece un gran reto a los países. Se establece que la importancia del art. 19 de la Convención radica en que constituye una estrategia fundamental para reducir y prevenir todas las formas de violencia en las sociedades.

En el apartado 15 de la Observación General se abordan las repercusiones a corto y mediano plazo de la violencia entre las que se encuentran las lesiones, problemas de salud física y mental, dificultades de aprendizaje, consecuencias sicológicas y emocionales y comportamientos perjudiciales para la salud. Todo lo anterior puede derivar en consecuencias para el desarrollo y el comportamiento, el deterioro de relaciones personales, la exclusión escolar y conflictos con la ley.

A partir del apartado 19 de la Observación General se enlistan las formas de violencia que se ejercen contra los niños:

- Descuido o trato negligente, mismo que se da al no atender las necesidades físicas y psicológicas del niño, no protegerlo del peligro no proporcionarle servicio médico.
- Violencia mental, que se expresa como maltrato psicológico, agresión verbal, etc.
- Violencia física, misma que puede ser mortal o no mortal.
- Castigo corporal, como medida de corrección, educación, etc.
- Abuso y explotación sexuales.
- Tortura y tratos o penas inhumanos o degradantes.
- Violencia entre niños.
- Autolesiones.

[31]Op. Cit. Pág. 6.

- Prácticas perjudiciales.[32]
- Violencia en los medios de comunicación, relacionada con la esteriotipación de niños y adolescentes.
- Violencia a través de tecnologías de la información y las comunicaciones, relacionada con los riesgos que representan TIC actualmente para los niños.
- Violaciones de los derechos de los niños en las instituciones y en el sistema.

Finalmente, es importante destacar la existencia de una amplia gama de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes.[33]

[32] Entre las mismas se encuentran la mutilación genital femenina, las amputaciones, ataduras, arañazos, quemaduras, marcas, los ritos iniciativos violentos, el matrimonio forzado y precoz, los delitos de "honor", etc.

[33]Para mayor referencia consultar: Elizabeth Salmón (2010). *Los derechos de los niños y las niñas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estándares en torno a protección y promoción*. Perú, Cooperación Alemana al Desarrollo.

Capítulo 2 La vivencia de la protección de niñas y niños en México

2.1 Panorama legal nacional en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4, se afirma que el varón y la mujer son iguales ante la ley, que se protegerá la organización y el desarrollo de la familia, que se establecerán los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo, y que los niños, niñas y adolescentes, tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

La Ley Reglamentaria del artículo 4º constitucional, para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se publicó en mayo del año 2000, y en la misma se establece que los niños, niñas y adolescentes son las personas de hasta 12 años incompletos, y se señala que la protección de sus derechos tiene como objeto asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad.

Después de la ratificación por parte de México de la Convención de los Derechos del Niño en 1990, es importante hacer notar que ha sido lenta la implementación de las acciones para su cumplimiento, fue hasta el año 2000, cuando se reformó el artículo 4to Constitucional que por primera vez incorpora el término niñas y niños en la constitución y define una serie de derechos para niñas y niños.

A partir de esta reforma y de la expedición de la Ley para la protección de los niños, niñas y adolescentes, se establecieron como principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes: a) el del interés superior de la infancia; b) el de la no-discriminación por ninguna razón, ni circunstancia; c) el de igualdad sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales; d) el

de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo; e) el de tener una vida libre de violencia, f) el de corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad; y g) El de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales.

Entre los derechos que se protegen a partir de la promulgación de esta ley están: el derecho de prioridad en cualquier controversia, el derecho a la vida, el derecho a la no discriminación, el derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo psicofísico, el derecho a ser protegido en su integridad, en su libertad, y contra el maltrato y el abuso sexual, el derecho a la identidad, el derecho a vivir en familia, el derecho a la salud, los derechos de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, el derecho a la educación, el derecho al descanso y al juego, de la libertad de pensamiento y del derecho a una cultura propia, el derecho a participar, y el derecho al debido proceso en caso de infracción a la Ley Penal.

La Ley para la protección de los niños, niñas y adolescentes, al establecer como responsabilidad de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, así como la obligación de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes, la protección y la implementación de los mecanismos para la protección de los derechos de este grupo de población, sin embargo al no establecer una instancia de coordinación nacional que dirija de estas acciones, las mismas se dispersan y se diluyen los esfuerzos que pueden realizarse para alcanzar los propósitos. En esto coinciden las UNICEF y el REDIM.

En el año 2005, se llevó a cabo una reforma al art.18 constitucional que ordena la creación de un sistema de justicia para adolescentes, lo que ha dado lugar a la creación de estos sistemas de justicia específicos para este grupo de edad en diversos estados, siendo que aún se carece de una Ley General en la materia.

Finalmente, en el año 2011, con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, por primera vez se incorpora en el texto constitucional el “interés superior del niño”. Posteriormente ese mismo año, se reforma el art. 4 constitucional, de donde se deriva una obligación de las autoridades de observar el principio del “interés superior del niño” en

las políticas públicas y en todas las decisiones públicas.[34] Con esta reforma, a partir del año 2012, en el presupuesto federal, por primera vez se etiquetan recursos interinstitucionales para diversos programas dirigidos a la infancia y la adolescencia.

Conforme a las recomendaciones de la UNICEF,[35] también hace falta contar con un Programa de Acción Integral para la Infancia en el que participen los tres poderes, que con base a los lineamientos normativos establezca líneas de acción y metas concretas, en cada uno de los componentes garantes de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en México, también que coordine los trabajos que actualmente se encuentran dispersos, y se construya un sistema de información de todos los derechos de la infancia, para hacer un seguimiento de los avances a través de indicadores pertinentes.[36]

En todo este análisis surge naturalmente la pregunta de qué pasó con la institucionalización y la política pública y la vivencia de los dos últimos sexenios respecto de la situación que impera actualmente en el acceso a sus derechos de niños, niñas y adolescentes, y qué recomendaciones y buenas prácticas se recomiendan para el nuevo sexenio, lo cual es parte del objetivo de esta investigación.

2.2 La situación del acceso al derecho de protección contra el maltrato y el abuso de las niñas, niños y adolescentes en México del año 2000 al año 2012

Con base en la información recabada y analizada respecto de la situación de vivencia del acceso en México a su derecho de protección contra el maltrato y el abuso de niños, niñas y adolescentes, considerando el contexto socio-económico del país, el marco jurídico vigente de protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes en México, se presenta la siguiente situación.

---

[34] González Contró, Mónica. *Actualidad Jurídica Derechos de los Niños y Justicia Penal para Adolescentes*, https://www.youtube.com/watch?v=3fEzOZDxN7Q y *El interés superior del niño y la niña, comentario, http://www.youtube.com/watch?v=DUL9R1GglZ4.*

[35] UNICEF (2010). *Los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en México, una agenda para el presente*. UNICEF.

[36] Red por los derechos de la Infancia en México (2012). "*La infancia cuenta en México, desafíos actuales para la garantía de los derechos de la Infancia. Análisis del marco legal mexicano*". REDIM, pág. 85.

2.2.1 Situación del país de 2000 a 2012

El periodo de análisis de la investigación que es del año 2000 al año 2012 abarca dos periodos presidenciales encabezados por el Partido Acción Nacional (PAN). Por lo que respecta a la situación política y económica de estos dos sexenios podemos comentar que los gobiernos panistas fueron posteriores a la implantación de una política económica de corte neoliberal que se inició en los años ochenta, en los últimos dos sexenios priistas del siglo XX, cuyas principales vertientes fueron la apertura comercial de México hacia el mercado mundial, y una política de privatizaciones. A lo que se apostaba era a controlar la inflación y a fomentar el crecimiento económico.

Aun cuando en el año 2000, con el triunfo del Partido Acción Nacional en las elecciones presidenciales, se dio un cambio en el poder político a un partido diferente al que había gobernado por 70 años, y la nueva época se caracteriza por una mayor pluralidad política en el Congreso, esto ha dificultado los acuerdos políticos y las reformas.

Por lo que se refiere a la situación social del país, como resultado de la crisis experimentada en el año 2009, efecto de la vivida en los Estados Unidos; aun con los tenues avances en la reducción de la pobreza que se observaron en los primeros seis años del nuevo milenio, la falta de reformas estructurales, la persistencia de prácticas monopólicas, la excesiva concentración de la riqueza, y la falta del suficiente número de empleos; en el segundo sexenio panista se agravaron las disparidades económicas y sociales. Lo anterior aunado a una política de guerra frontal contra el crimen organizado, que lejos de disminuirlo lo exacerbó; con lo que se dieron muestras de prácticas de violencia, desapariciones forzadas, altos índices de homicidios y de pérdida de control del Estado en diversas regiones del país como no se habían observado en décadas.[37]

En este contexto, y en relación con los derechos humanos, hubo avances en la legislación con las reformas del año 2011, al incluirse los mismos en la Constitución. No obstante, no había las condiciones para garantizar la vivencia de los mismos por parte de diversos sectores sociales de la población. Dado el contexto de violencia que se suscitó en el país, en

[37] México, tasa de homicidios por 100 mil habitantes, en : www.mexicomaxico.org.

muchos casos, puede incluso considerarse que se dio una situación de franca regresión a los mismos, sobre todo en lo que se refiere al derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad de expresión y de prensa.[38] En lo que se refiere al derecho a la protección contra el maltrato y la violencia de niñas, niños y adolescentes, la situación se presenta en los siguientes apartados.

2.3 Situación del acceso del derecho a la no violencia de niñas, niños y adolescentes en el México del año 2000 al año 2012

Debido a la situación económica, a la desigual distribución del ingreso y a la violencia en el país, en los últimos años se ha incrementado el número de personas en situación de pobreza y se han visto especialmente vulnerados los niños, niñas y adolescentes, lo que mantiene un importante número alejados de sus derechos fundamentales.[39] En esto coinciden tanto por las mediciones nacionales de la pobreza como los estudios que partir de ellas llevan a cabo organismos internacionales como la UNICEF: "los niños y las niñas que viven en la pobreza sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en píe de igualdad en la Sociedad" (UNICEF, 2005).[40] Más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes que habitan en el país viven en situación de pobreza, de hecho una mayor proporción de menores de edad son pobres, que la proporción de adultos que lo son (el 53.8% de los menores de 18 años viven en pobreza, lo cual representa un total de 21.4 millones niños, niñas y adolescentes pobres).

La anterior situación nos lleva a una primera confronta con dos de los componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos considerados ejes esenciales para el efectivo goce de los derechos económicos, sociales y culturales, que son la no discriminación y la igualdad, los que según el Pacto Internacional de los Derechos

[38] Comité para la Protección de periodistas (2010). *Silencio o muerte en la prensa mexicana. Crimen, violencia y corrupción están destruyendo al periodismo local*.
[39]CONEVAL-UNICEF (2011). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010.*
[40] UNICEF (2005). *Estado Mundial de la Infancia*, UNICEF.

Económicos, Sociales y Culturales: "Los Estados partes deben garantizar el ejercicio de los derechos (que en él se enuncian) sin discriminación[41] alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Conforme a los datos citados, pareciera que la minoría de edad predispone a un mayor riesgo de padecer pobreza y carencia, lo que impide la vivencia de sus derechos a una gran mayoría de este grupo de población.

Otro de los datos relevantes a destacar es la falta de un órgano rector de la política pública,[42] es decir una falta de institucionalización que apoye a la implantación de apoyos a la situación de niños, niñas y adolescentes, y coordine los esfuerzos dispersos que existen en diversas instancias gubernamentales, y que equilibre las desiguales existentes entre regiones y entre derechos, aplicando un enfoque de derechos de política pública, más allá de la asistencia pública a través del DIF[43] o de la SEDESOL. Esta falta de institucionalización, conlleva a: "la vulneración del derecho a la protección –ausencia de una entidad oficial de protección estatal para los niños y niñas privados del apoyo de la familia, y la consiguiente asunción por parte de estos de obligaciones propias de adultos- también expone a los niños y niñas a la exclusión" (UNICEF, 2005).[44]

Lo anterior correspondería de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a una forma de ejercer discriminación sustantiva e indirecta, si adicional a la legislación en la materia, no se garantiza el ejercicio efectivo de los derechos a través de la institucionalización e instrumentación de las políticas públicas necesarias para

[41] El Comité de Derechos Económicos y Sociales, establece que "por discriminación se entiende toda, distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto". Observación General No. 20.

[42] Red por los derechos de la Infancia en México (2012). "*La infancia cuenta en México, desafíos actuales para la garantía de los derechos de la Infancia. Análisis del marco legal mexicano*". pág. 79.

[43] A la fecha, al viejo estilo "monárquico"(anotación propia),… "las esposas de los presidentes y gobernadores son las responsables del DIF, institución encargada de administrar las políticas públicas en el ámbito de la asistencia social, y que de manera paradójica las encasilla de nuevo a nivel público y político en sus roles de madres y esposas". En: Gerhard Tuma, Roberto Francisco (2010), *Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México*. Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México. Segundo Premio UNICEF 2009, pág. 14.

[44] CEPAL-UNICEF (2010). *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe*.

garantizarlos, y si se hace respecto de otros grupos de población como son las mujeres, los adultos mayores, la población indígena, etc. Por lo que los niños y niñas pueden estar sufriendo una forma de discriminación por exclusión de las acciones de gobierno pertinentes, respecto de otros grupos de población (este tema se desarrollará en el siguiente capítulo).

En lo que se refiere al acceso de niñas, niños y adolescentes a los más de 30 derechos humanos que se establecen en la Convención de los Derechos del Niño, y a pesar de la suscripción por parte de México de los tratados internacionales en la materia, las cifras disponibles muestran que en los últimos años, solo se ha avanzado en los derechos de supervivencia –disminución de las tasas de mortalidad infantil y prenatal (UNICEF[45]) y desarrollo (una mayor matriculación de los niveles obligatorios de educación, y a pesar de que todavía existen más de 2 millones de niños que no asisten a la escuela (UNICEF). No así en otros derechos como la protección contra el trabajo infantil (INEGI estima que actualmente más de 3 millones de niños trabajan en el país), y de protección contra la violencia (entre el año 2000 y el año 2012 se duplicó el número de denuncias de maltrato infantil y el número de casos comprobados, DIF), y el abuso (se estima que en México por lo menos 16 mil niños y niñas son víctimas de explotación sexual cada año),[46] lo que ha incrementado el número de aquellos que se encuentran en una situación de riesgo y fragilidad humana, siendo fáciles presas del tráfico, la trata y del reclutamiento por parte del crimen organizado.[47]

2.4 Datos ilustrativos de la violencia en hogares y contra niños que se ejerce en México entre el año 2000 y el año 2012

Según las cifras del SSA, en por lo menos uno de cada tres hogares en México se presenta violencia intrafamiliar, y en el 45% de los casos las víctimas son niñas y niños, los

[45] En el último Reporte del Estado de la Infancia 2014, la UNICEF reporta las siguientes cifras para México: la tasa de mortalidad de menores de 5 años, pasó de 46 a 16 entre 1990 y el año 2012; la tasa de mortalidad infantil pasó de 37 a 14 en el mismo periodo, la tasa de matriculación primaria en el año 2012 fue del 99%, el porcentaje de trabajo infantil para 2012 fue de 6%.

[46] Azaola, Elena (2000). *Boy and girl victims of sexual explotation in Mexico*. México: UNICEF-DIF.

[47] Véase también: Scherer García, Julio (2013). *Niños en el Crimen*, Grijalbo y Cacho, Lydia (2005), *Los demonios del edén. El Poder que protege a la pornografía infantil*. Debolsillo.

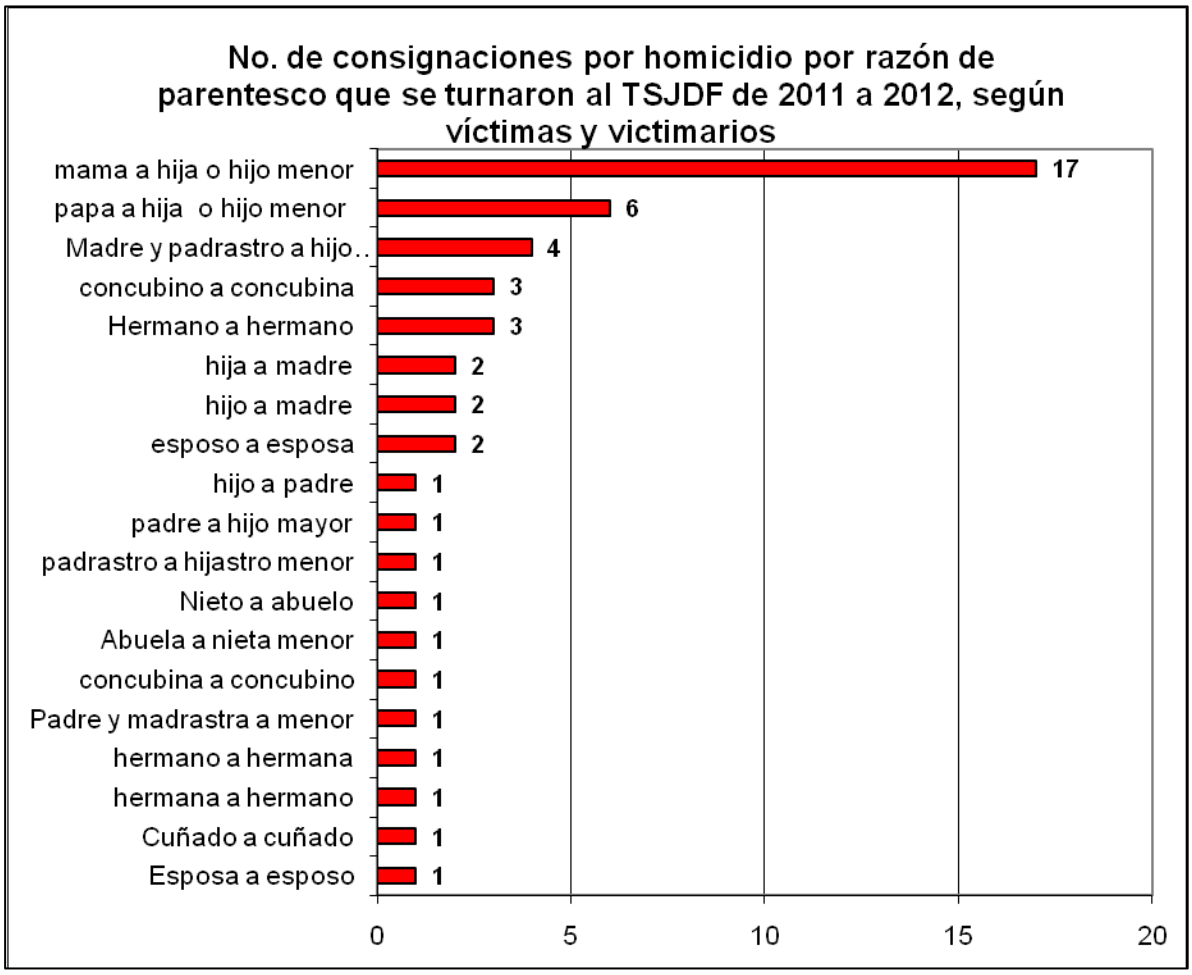
miembros más frecuentemente agresores son el jefe del hogar (49.5%) y la cónyuge (44.1%).[48]

Las modalidades de violencia que se ejerce en los hogares, se ilustran también con las estadísticas de homicidios por razón de parentesco[49] que se registran en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en donde en los últimos años, en el 60% de los casos registrados, las víctimas fueron menores de edad, siendo madres las principales victimarias, seguidas por los padres (Gráfica 1).

Lo anterior nos ilustra la diversidad de formas que adquiere la violencia que se vive en los hogares, en donde existe una gama amplia de víctimas y victimarios, en un escenario en donde por lo general, son varias las víctimas o pueden ser también varios los victimarios y en donde hombres o mujeres se encuentran en ambos roles.

[48]INSP-SSA (2003). *Encuesta Nacional de Usuarias de los Servicios de Salud*.
[49]Son los casos en que un miembro de la familiar asesina a otro miembro del hogar.

Gráfica 1



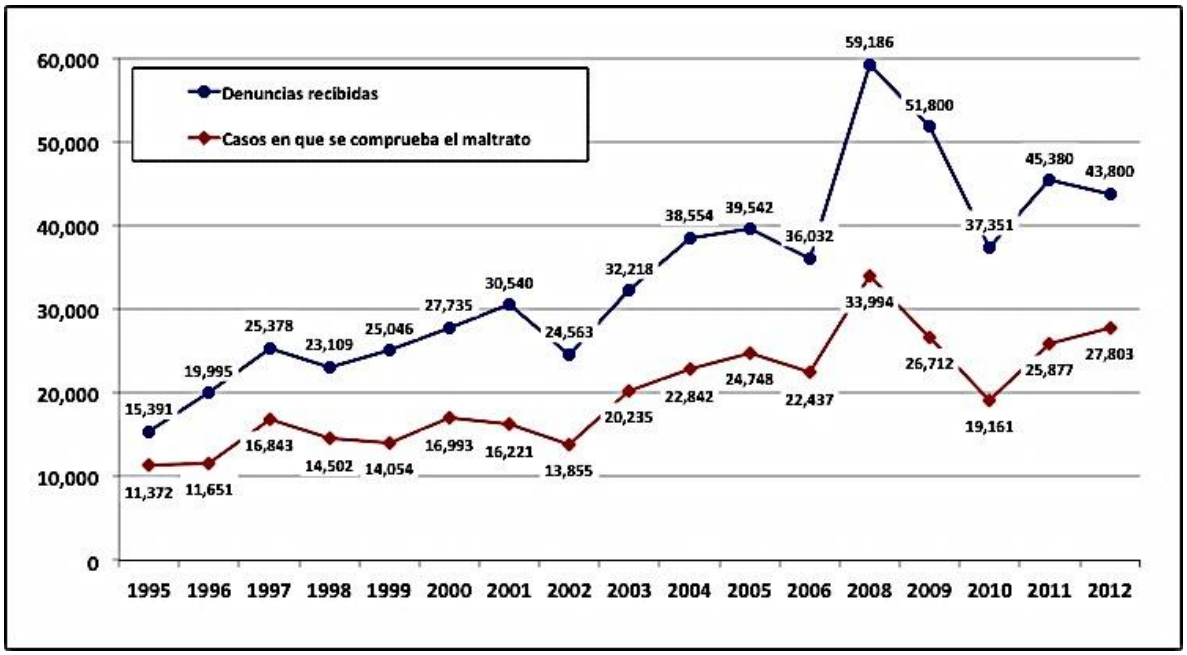
Fuente: Dirección de Estadística de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Muchos son los factores que intervienen como causas de la violencia intrafamiliar. Entre ellos se encuentran, padecimientos siquiátricos, sicológicos, la situación económica de la familia, los patrones socio-culturales y jerárquicos de los géneros y entre los miembros de la familia, en función de su edad, de su condición física, de provisión de recursos, etc. En estos roles, se ha estudiado mucho la violencia que los hombres jefes de hogar ejercen en contra de sus cónyuges, y se tiene bien identificado que por lo menos en el 45% de los casos de mujeres violentadas por su pareja, ellas ejercen también violencia sobre sus hijos. Pero también se tienen bien ubicadas formas de violencia que se ejercen contra los adultos

mayores y contra las personas con alguna discapacidad, sin descartar los casos en que también se presenta la violencia que las mujeres ejercen contra otros miembros del hogar.[50]

A continuación se presentan las cifras oficiales del DIF de los casos registrados de maltrato a menores de edad, que fueron reportadas y que muestran la situación imperante de este grupo de población a su derecho a la no violencia y al no maltrato en México, del año 2000 al año 2012. Además de presentar la información para todo este periodo, diferenciamos entre los dos sexenios que comprende el análisis, para establecer relaciones con el contexto, sociopolítico y de violencia que se suscitó en el país.

Gráfica 2[51]



Fuente: Sistema DIF-PRENAM

[50]Whaley Sánchez, Jesús Alfredo (2001). *Violencia intrafamiliar, causas biológicas, psicológicas, comunicacionales e interaccionales*. Plaza y Valdés. El autor explica: "Los infantes, los adultos mayores, las personas con discapacidad y algunas mujeres, al ser vulnerables por su condición física, inestabilidad emocional, dependencia afectiva, falta de recursos económicos y/o desconocimiento de sus derechos, son las principales víctimas de la violencia doméstica e intrafamiliar. Los adultos varones, al ser los beneficiarios de una sociedad sexista, no sólo reproducen mediante la violencia sus mecanismos de poder, sino que encuentran los elementos necesarios para justificarla".

[51] Para el caso de los datos 2011 y 2012 de los Estados de Michoacán, Oaxaca y Tamaulipas, en virtud de no haber logrado obtener los mismos de los DIF estatales, los valores se tomaron de los años anteriores para poder hacer un cálculo nacional estimado.

Como se observa en esta primera gráfica, hasta antes del año 2000, la tendencia en el número de denuncias y de casos comprobados de maltrato infantil a través del Sistema DIF-PRENAM, tenía una tendencia a la alza de un año a otro. Entre 1996 y 1999, dicho crecimiento fue en términos porcentuales del 25% en las denuncias y del 21% en los casos comprobados de maltrato infantil atendidos.

A partir del año 2003, se observa un repunte de un año a otro lo que da como resultado en el periodo 2000-2005 un incremento porcentual del 55% y del 69% en las denuncias y casos comprobados respectivamente. Para el año 2005, el número de denuncias (39,542) prácticamente era el triple de las presentadas en el año 1995 (15,391) y el de casos comprobados era poco más del doble de las que se dieron diez años antes (11,372 en 1995; 24,748 en 2005). Es decir, durante el sexenio de Vicente Fox, ya se observaba un importante foco rojo en la situación de muchas niñas, niños y adolescentes respecto de su acceso a su derecho a la protección contra el maltrato y la no violencia (Gráfica 2).

Al iniciar el periodo de gobierno 2006-2012, al igual que a los inicios del sexenio anterior, se da una disminución en las denuncias y los casos comprobados de maltrato infantil. En el lapso de transición entre los dos sexenios, se observa esta disminución en poco más de 3,500 entre 2005 y 2006 (39,542 y 36,023, respectivamente). Sin embargo, en 2008 se presentaron las cifras más altas registradas en todo el periodo considerado. Las cifras alcanzaron números históricos de más de 59 mil y casi 34 mil casos de denuncias y de casos comprobados de maltrato infantil (Gráfica 2).

En 2010, los casos de denuncias y casos comprobados de maltrato se reducen a poco más de 37 mil y 19 mil casos respectivamente; sin embargo, entre los años 2011 y 2012, se da un repunte en las denuncias y casos comprobados de maltrato de un 17% y un 45% respectivamente.

Considerando el periodo de gobierno completo, del 2000 a 2012, el saldo promedio total observado en el crecimiento de denuncias y casos comprobados de denuncias y de casos

comprobados de maltrato infantil arroja un total del 87.7% y del 104%, respectivamente. (Gráfica 2).

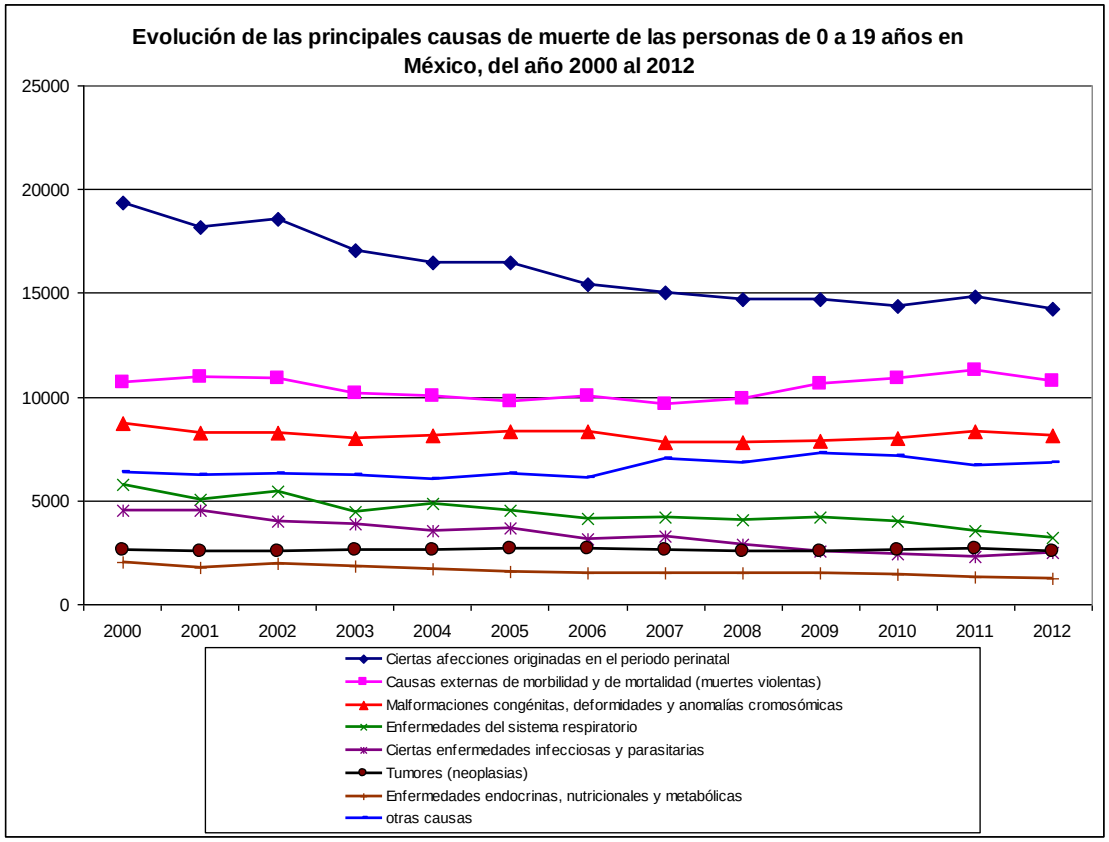
A partir de estos datos, es evidente que el notable crecimiento de los casos de denuncias y de casos comprobados de maltrato infantil en México, coincide con el periodo del registro de altos índices de violencia en México en el marco de la lucha contra el narcotráfico. No podemos dejar de lado, que el número de casos de maltrato no puede ir desligado de los altos índices de homicidios que se alcanzaron esos mismos años, considerando que las bajas y las desapariciones, principalmente de hombres que se registraron en el país en dicho periodo, tuvo repercusiones principalmente en sus familias y en sus miembros, al provocar desplazamientos, desintegración e inestabilidad familiar, lo que evidentemente repercute en la situación y vulnerabilidad de los niños integrantes de la familia, por la pérdida de sus padres, de sus ingresos familiares y de su sistema de cuidados de niños, enfermos y adultos mayores, etc.[52]

2.5 Análisis de la evolución y de las causas de mortalidad de niñas, niños y adolescentes en México del año 2000 al año 2012

Otra forma de observar en el periodo que se está investigando, el acceso de los niños, niñas y adolescentes a su derecho al no maltrato y a la no violencia, es a través de la evolución de la mortalidad de este grupo de edad y su causas entre los años 2000 y 2012.

[52] Reporte Índigo (2014). *Los Huérfanos de la Guerra*. 11 de enero de 2014: "El Gobierno Federal perdió de vista el fenómeno social de los niños a los que la violencia, y la volatilidad social que se vive en la entidad, les arrancó del seno familiar a su padre o a su madre, en la mayoría de los casos víctimas de homicidio, en otras por desaparición forzada, o por encarcelamiento". Véase en: http://www.vanguardia.com.mx/loshuerfanosdelaguerra-1921726.html. Véase también: Sierra, Jorge Luis (2011). Las Bajas colaterales en la guerra antinarcóticos. *Contralínea*, 229, 17 de abril de 2011.

Gráfica 3



Fuente: INEGI. Estadísticas de Mortalidad General. Consulta interactiva de datos: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/MortalidadGeneral.asp?s=est&c=11144&proy=mortgral_mg

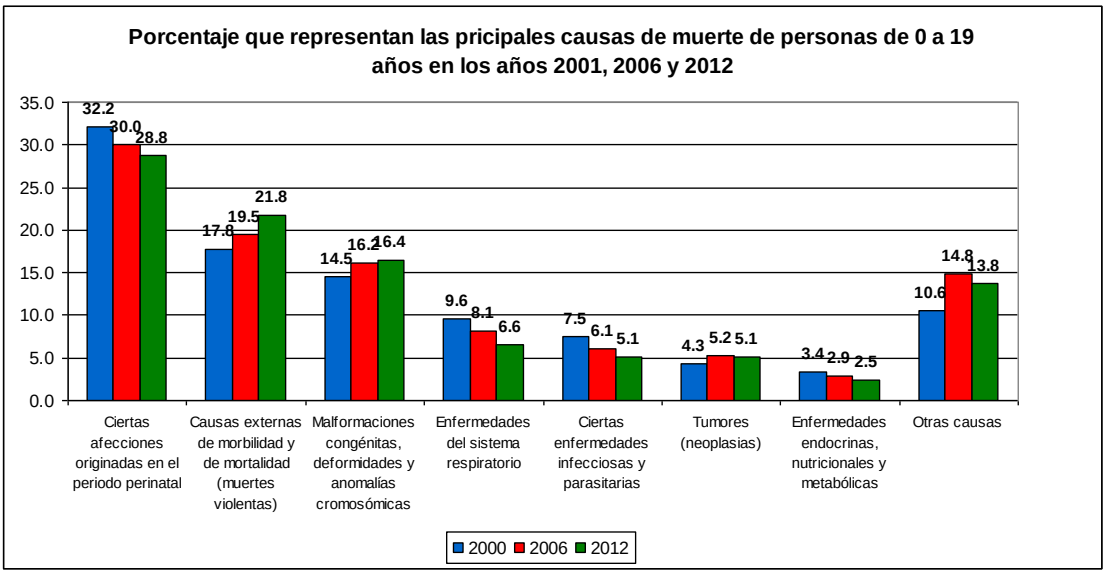
Como se puede observar en esta tercera gráfica, en el periodo del año 2000 al año 2012, si bien el número de muertes de las personas de 0 a 19 años disminuyó en un 27%, debido principalmente, a la baja en las muertes de menores de un año por ciertas afectaciones originadas en el periodo perinatal, que constituye hasta la fecha la principal causa de muerte de los niños.[53] Esta causa disminuyó en el periodo analizado en un 27% lo que contribuyó a la disminución del total de las muertes de este grupo de edad. También se observa que en ese mismo periodo, sobre todo a partir del año 2008, las muertes violentas (por causas externas de morbilidad y mortalidad), y que son la segunda causa de muertes de este grupo de edad, aumentó en el periodo del año 2000 al 2011 en un 5%, acortándose la

[53] Según CONAPO, la tasa de mortalidad infantil disminuyó de 19.4 a 13.7 del año 2000 al año 2011.

brecha entre las dos principales causas de muerte de niñas, niños y adolescentes, al disminuir la primera e incrementarse la segunda, como se observa en las gráfica. Aunque como se observa las muertes violentas empiezan a disminuir en el año 2012.

Como se puede observar en una cuarta gráfica, según los datos publicados por el INEGI, en el periodo del año 2000 y 2012 en el número total de muertes registradas en el grupo de edad de 0 a 19 años,[54] mientras que disminuye la proporción de muertes por afectaciones originadas en el periodo perinatal, también lo hacen las muertes por enfermedades del sistema respiratorio, por ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias y por enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas, lo que es un indicador de los avances a sus derecho a la salud a través del Sistema Nacional de Salud Pública.

Gráfica 4



Fuente: INEGI. Estadísticas de Mortalidad General. Consulta interactiva de datos: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/MortalidadGeneral.asp?s=est&c=11144&proy=mortgral_mg

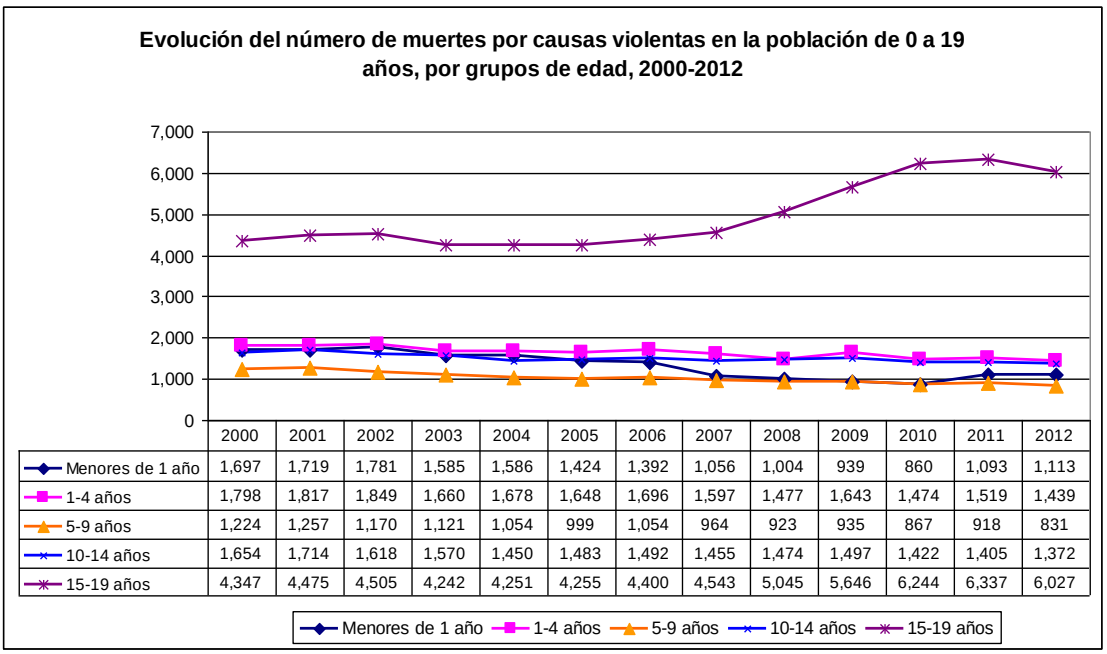
Por otro lado, como se puede observar, para los mismos años aumentaron las muertes violentas de este grupo de edad, así como las muertes debidas a malformaciones

[54] Se tomó el grupo de edad hasta 19 años, debido a que así está publicada la información por parte del INEGI.

congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas, así como otras causas no desglosadas aquí.

En un principio podría pensarse que el crecimiento de las causas de muerte violentas en este grupo de edad puede deberse a un crecimiento de las mismas en los diferentes grupos de edad entre las niñas, niños y adolescentes, pudiendo incluso sugerir que las mismas pudieran derivarse principalmente como consecuencia del crecimiento de los casos de maltrato infantil, sin embargo, al hacer el análisis más detallado, para efectos de conocer, en qué edades se encuentran las principales muertes violentas de niñas, niños y adolescentes, en los resultados se puede observar que en realidad esta causa de muerte se presenta mayoritariamente en el grupo de edad de 15 a 19 años, presentando este grupo de edad un incremento porcentual promedio de esta causa de muerte en el periodo del 39%, y en los menores de 0 a 14 años, en realidad en este periodo esta causa de muerte disminuyó en un 25% en promedio en el periodo.

Gráfica 5



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Menores de 1 año	1,697	1,719	1,781	1,585	1,586	1,424	1,392	1,056	1,004	939	860	1,093	1,113
1-4 años	1,798	1,817	1,849	1,660	1,678	1,648	1,696	1,597	1,477	1,643	1,474	1,519	1,439
5-9 años	1,224	1,257	1,170	1,121	1,054	999	1,054	964	923	935	867	918	831
10-14 años	1,654	1,714	1,618	1,570	1,450	1,483	1,492	1,455	1,474	1,497	1,422	1,405	1,372
15-19 años	4,347	4,475	4,505	4,242	4,251	4,255	4,400	4,543	5,045	5,646	6,244	6,337	6,027

Fuente: INEGI. Estadísticas de Mortalidad General. Consulta interactiva de datos: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/MortalidadGeneral.asp?s=est&c=11144&proy=mortgral_mg

En enero del 2014 la REDIM informó[55] que, según los datos de mortalidad 2012 del INEGI, se observa que en el segmento de 15 a 17 años, la tasa de mortalidad por homicidios fue de 16.3% por cada 100 mil, cuando en 2011 había sido de 15.8%.

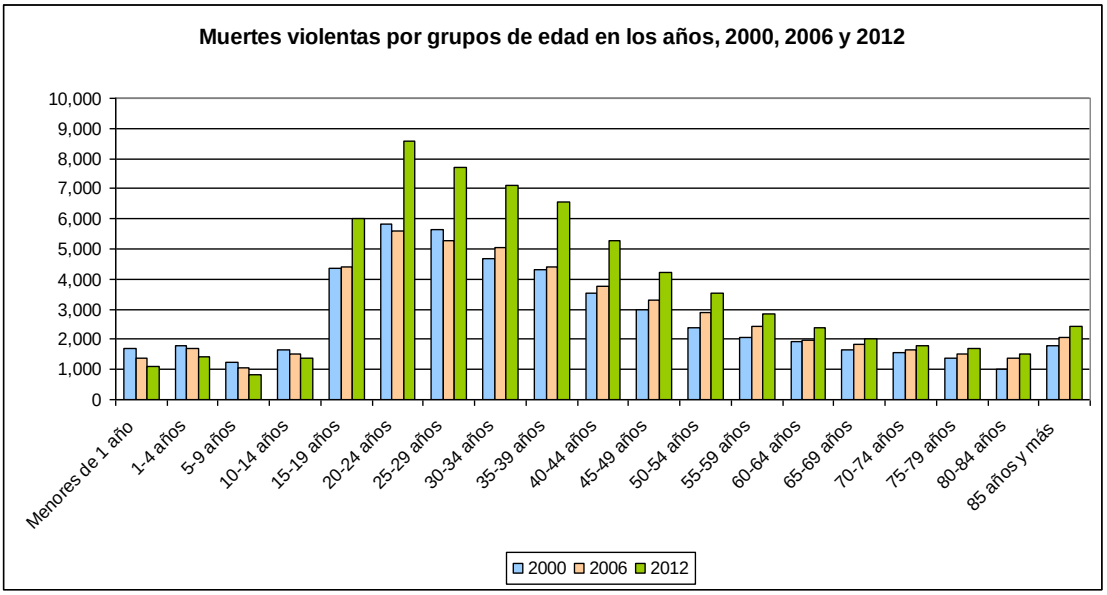
Asimismo esto está relacionado con los resultados del estudio llevado a cabo por el Banco Mundial,[56] en donde se concluye que desde el año 2008, se agravó la violencia particularmente por arma de fuego entre los jóvenes, llegando a ser estos el 38.2% de las víctimas de homicidio en la primer década del siglo XXI.

Es el grupo de adolescentes el que ha contribuido al aumento en la tendencia de las muertes por causas violentas de niñas, niños y adolescentes que se observa en el periodo de estudio. De aquí se puede derivar la conclusión de que el crecimiento en la mortalidad por causas violentas en menores de 20 años se ha debido principalmente a que este grupo de población se ha constituido también como víctima en la lucha contra el crimen organizado que se dio en el sexenio de Felipe Calderón.

Con base en lo anterior, y sólo como referencia se muestra en la siguiente gráfica, el número de muertes violentas por grupos de edad, en los años 2000, 2006 y 2012. Se puede observar que a partir de los 15 años de edad, se da un considerable aumento en el número de muertes violentas, de un año a otro, sobre todo en el año 2012, respecto de los dos años anteriores.

[55] REDIM (2014). Boletín de Prensa: "*En 2013, hubo pocos avances en la garantía de los Derechos de la infancia en México*", 14 de enero de 2014.
[56] Banco Mundial (2012). *La violencia juvenil en México, reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales*.

Gráfica 6

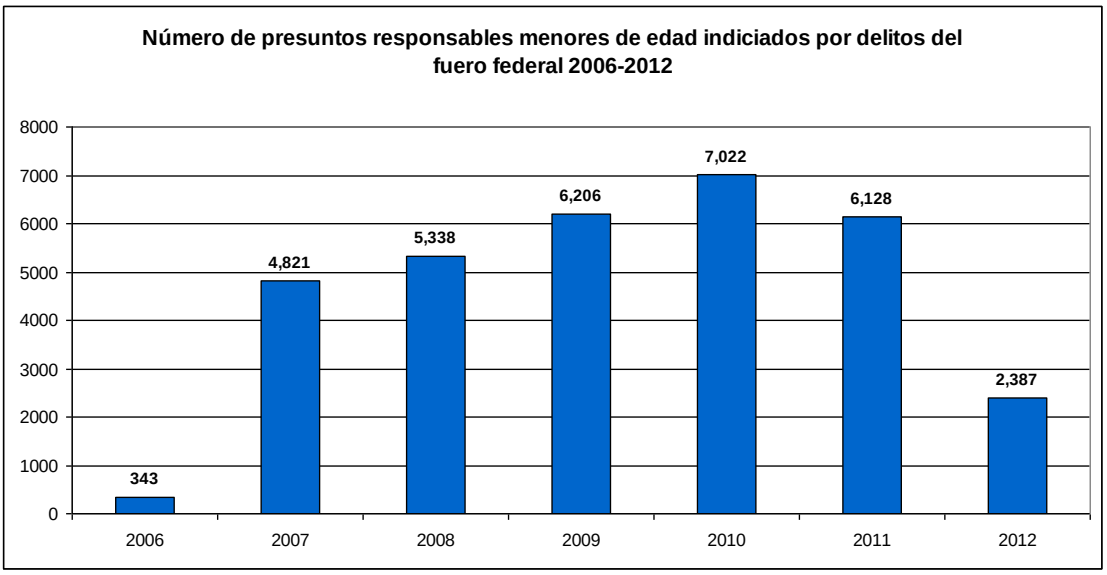


Fuente: INEGI. Estadísticas de Mortalidad General. Consulta interactiva de datos: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/MortalidadGeneral.asp?s=est&c=11144&proy=mortgral_mg

2.6 Reclutamiento de adolescentes por parte del crimen organizado

Estos patrones de comportamiento en el aumento de muertes violentas desde edades tempranas, sobre todo en el última parte del sexenio de Felipe Calderón, afectó también a los adolescentes en el periodo de estudio; este patrón también coincide con otro fenómeno que alcanzó a los adolescentes, y que fue el patrón de aumento en el número de presuntos responsables menores de edad indiciados por delitos del fuero federal, como se puede ver en la gráfica 6.Entre el año 2006 y el año 2012, se alcanzaron cifras históricas en la participación de menores de edad como indiciados por delitos del fuero federal, entre los cuales se encuentran los delitos contra la salud.

Gráfica 7



Fuente: Procuraduría General de la República. Dirección General de Estadística.

Entre las conclusiones que se pueden sacar de los datos presentados están que si bien desde el sexenio 2000-2005 con Vicente Fox, se observaba ya una tendencia alarmante en el aumento de las denuncias y de los casos comprobados de maltrato infantil, es en el sexenio 2006-2011 cuando se recrudece esta tendencia, aunado al fenómeno de la violencia que afectó a diversos grupos de población, entre ellos a los adolescentes, no solo como víctimas de la guerra desatada contra la delincuencia, sino también como parte de los cuadros reclutados como para la delincuencia organizada.[57]

Tanto el maltrato infantil en un contexto de mayor desigualdad socioeconómica, como la manera en que la violencia afecta a tantas familias del país, al grado de dejar en la desprotección a miles de niños en el país y volverlos presa fácil de la delincuencia de la trata de personas y de la pornografía y abuso infantil fueron condiciones que lo han puesto en los últimos años en una situación de grave riesgo y que afectó como se demuestra en las cifras su derechos a la protección contra el maltrato y la violencia de este grupo de edad.

[57] Véase: Julio Scherer García (2013). *Niños en el Crimen*, Grijalbo.

Asimismo, todos aquellos niños que están siendo afectados en sus derechos y que no son parte de las cifras de muertos, pero que sin embargo, son víctimas de abandono, o de maltrato físico y emocional en sus hogares, constituyen otro reto importante y al cual no se está atendiendo desde ningún programa institucional. Según datos del propio DIF, solo se reportan o llegan a una institución pública el 2% del total de casos de niños, niñas o adolescentes que sufren algún tipo de violencia, abuso o maltrato.

2.7 La inversión pública en contra del abuso y su costo

Acorde con los resultados del estudio llevado a cabo por la UNICEF,[58] respecto de la inversión pública que se hace en la infancia en México, se observó que para el año 2010, la inversión en temas que promueven los derechos a la supervivencia (salud, vivienda, infraestructura, alimentación, nutrición y asistencia social) y al desarrollo (educación, deportes, recreación, urbanización y desarrollo regional) ha sido preponderante aunque no suficiente, pues asciende a 99% del gasto total (744,730 millones de pesos), mientras que los temas relacionados a los derechos a la protección y la participación (la protección contra el abuso, la violencia, la explotación y la discriminación; información, medios masivos de comunicación y participación ciudadana) recibió solo el 1% restante (7,605 millones de pesos).

Solo por mencionar un dato del DIF, en México hay 7.4 millones de familias donde los menores enfrentan maltratos, golpes, insultos, etc.[59] Sin embargo, y a pesar de las dimensiones del problema, aún no se conoce el costo económico que representa el maltrato infantil, "en países como Estados Unidos se estima que los costos directos e indirectos asociados con el maltrato infantil suman 94 mil millones de dólares (1.2 billones) cada año, según datos de la Organización Mundial de la salud (OMS) recogidos por la coalición Safe Families Safe Children (SFSC). Esta misma fuente establece que en México: "se requiere

[58] "Inversión Pública en la Infancia y la Adolescencia en México 2007-2010".
[59] Nota Periodística: 24 horas: "*Alto, el Costo económico de la violencia contra infantes*", 12 de julio de 2013.

de una inversión diaria de 117 pesos por familia en situación de violencia para implementar programas de atención del problema".[60]

Pero más allá del costo económico se está subestimando también el costo social que implica el maltrato y el abuso infantil, en su artículo "Infancia y violencia", Ana Laura Magaloni cita los resultados de recientes estudios llevados a cabo en las facultades de medicina y neurociencia en donde: "…lo que los académicos han concluido es que determinadas experiencias adversas en la infancia tienen un enorme impacto en la salud como en el desempeño académico de los niños…se trata de experiencias como negligencia extrema en los cuidados físicos de los menores, padres/madres alcohólicos, adictos a la droga, encarcelamientos o en instituciones mentales, abuso sexual, abandono en casas de adopción, entre otras; el común denominar es que estas experiencias generan altos niveles de estrés en los menores, lo cual tiene repercusiones muy importantes en el desempeño escolar…Pero además, un mecanismo de defensa común de los menores que padecen experiencias traumáticas es ejercer violencia, de distintos tipos, en contra de otros. Todo ello junto es una combinación explosiva, pues, por un lado, disminuyen significativamente sus posibilidades de tener una vida productiva y, por el otro, aumenta la violencia social…la violencia física o psicológica a los menores es un asunto de interés general, pues, según la investigación de punta en otros países, hogares violentos generan, en el largo plazo, comunidades violentas".[61]

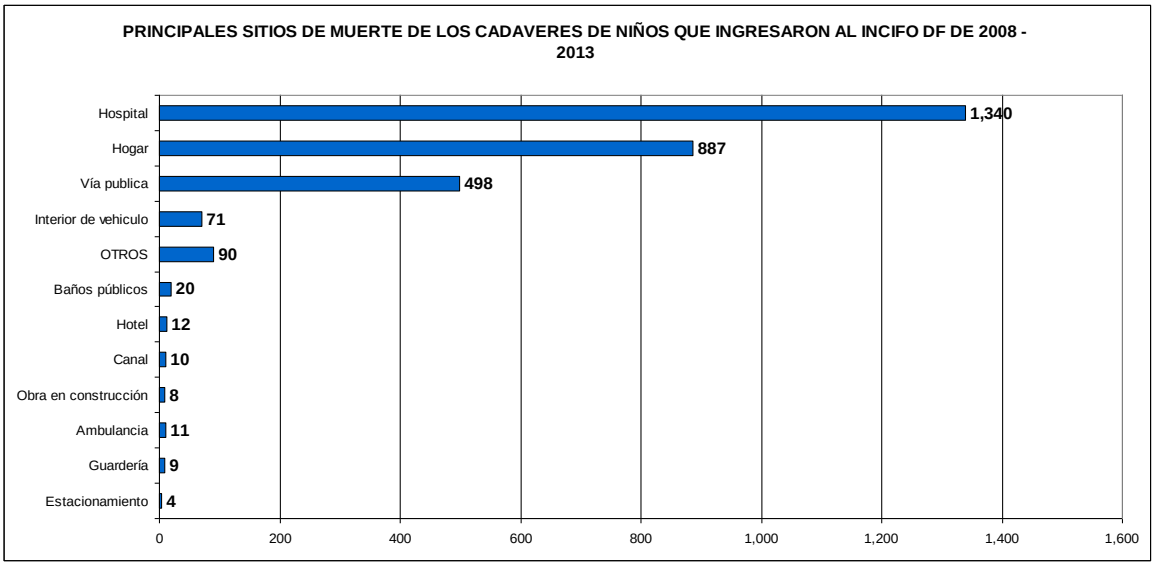
Otro de los factores que han contribuido a la vulneración de los condiciones de desarrollo de los niños tiene que ver con la crisis del cuidado infantil, ya que muchos menores de edad se enfrentan actualmente a fenómenos como la cada vez más numerosa y necesaria participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y la alta incidencia de disoluciones familiares (según el INEGI, en promedio cada año hay un 10% más de divorcios y en el 58% de los mismos hay cada año por lo menos 100,000 niños involucrados en estas disoluciones).

[60]Ibídem.
[61]Magaloni, Ana Laura (2013). "Infancia y Violencia", Reforma, 27 de julio de 2013.

En el sexenio de Felipe Calderón, también se dio una degradación y baja en la calidad de los servicios de cuidado infantil públicos,[62] y la mayor muestra de ello fue el caso ABC.

Entre otras consecuencias de todo lo anterior se encuentra el fenómeno del "encapsulamiento" de los niños en sus hogares, ante el peligro que representa actualmente su exposición en las vías públicas, lo que ha repercutido en un alto índice de accidentes en los hogares, pero también en las vialidades públicas en donde un porcentaje considerable de víctimas son menores de edad,[63] al enfrentarse a un ambiente adverso y poco seguro.

Gráfica 8



Fuente: Dirección de Estadística de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

[62] Gerhard Tuma, Roberto Francisco (2009). "*Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México*", *Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México*, Segundo Premio UNICEF.
[63] Según datos del INCIFO, Los principales sitios de muerte de los cadáveres de niños (as) que llegan al Instituto de Ciencias Forenses del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal,: son el hospital, el hogar y la vía pública.

Capítulo 3 La institucionalización de los derechos humanos por grupos de población

3.1 Análisis de la política pública en materia de derechos de diversos grupos de población en México de 2000 a 2012

La política pública que se analizará es la definida en los Planes Nacionales de Desarrollo 2001-2006 y 2007-2012, específicamente en lo referente a los grupos de población que se establecieron como prioritarios de atención, entre ellos se encuentran las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los jóvenes y las personas adultas mayores, todos ellos referidos en los objetivos y estrategias de ambos planes, y aplicando los principios de igualdad, universalidad y no discriminación a los cuales tienen derechos no solo cada uno de estos grupos de población sino toda persona.[64]

Todos y cada uno de estos grupos identificados en los Planes como de atención prioritaria en los dos sexenios que los ejecutaron tienen definidos sus derechos humanos en una amplia gama de instrumentos internacionales. Lo anterior implica la obligatoriedad del Estado mexicano por garantizar un contenido mínimo de estos derechos a cada grupo de población en un enfoque de universalidad, de manera progresiva y sin regresiones.

En este capítulo se pretende identificar cuáles fueron las obligaciones positivas que el Estado llevó a cabo del año 2000 al año 2012, con estos grupos de población, que mecanismos de institucionalización, normativos, presupuestales y de organización administrativa se establecieron para brindar servicios para la vivencia de sus derechos de estas poblaciones a través de acciones exclusivas.

Se espera conocer en qué medida se llevó a cabo una implementación de la institucionalización de la política pública transversal por grupos de población y que

[64]Derecho a la igualdad, lucha contra la discriminación y derechos de las minorías, y de sectores de la población en relación a sus circunstancias, es decir implica la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, pero también de los discapacitados, de los indígenas, de todas las personas independientemente de su credo, orientación sexual, identidad de género o por razón de su edad.

abarcara a todas las áreas de gobierno, o a través de un ente coordinador de la política pública.[65]

En primer instancia se describirán de manera general los objetivos y estratégicas que en referencia a estos grupos de población se definieron en los dos planes que se revisaron, posteriormente, se analizarán las acciones positivas que en atención a estos objetivos de política pública se efectuaron durante los sexenios estudiados para institucionalizar las acciones del Estado en atención a estos grupos de población, tanto en lo que se refiere a la legislación como a la programación, el presupuesto destinado a la atención de dichos grupos, así como a los mecanismos operativos de articulación de estructura administrativa para garantizar las acciones de acceso a los derechos de cada uno de estos grupos, siempre en el enfoque de igualdad y no discriminación de cada uno de estos grupos de población.

Es importante considerar que desde el año 2004, se ha contado en el país con un mecanismo de "accountability horizontal" (O'Donnell, 2001), es decir un control para vigilar y monitorear al Estado en la materia de Derechos Humanos con Programas Nacionales en esta materia, a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (al menos esa sería su función oficial). Asimismo, se creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad, que es el primero de los derechos fundamentales en la Constitución Federal.[66]

En este capítulo se hace un análisis descriptivo de las medidas de institucionalización que se llevaron a cabo a fin de garantizar las acciones y políticas públicas orientadas a proteger, promover, garantizar y vigilar los derechos de cada uno de los grupos de población prioritarios reconocidos en los planes y programas de gobierno, de los dos sexenios panistas, que abarcan el periodo de los años 2000 a 2012.

[65]FLACSO (2012). *Políticas Públicas y Derechos Humanos*. Guía de Estudio. México, Flacso, Maestría en Derechos Humanos y Democracia, pág. Pág 58.
[66] Órgano de Estado creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aprobada el 29 de abril de 2003, y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio del mismo año.

3.2 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

En el capítulo de desarrollo social y humano del Plan del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se hace referencia a los jóvenes adolescentes y a los niños, se enfatiza la situación de emergencia que viven debido a la situación de violencia y la desintegración familiar, adicciones, trabajo infantil y otros. Asimismo, en el capítulo de desarrollo social se hace referencia a las mujeres destacando las diferencias que todavía sufren respecto de la situación de los hombres en lo que se refiere a salarios y su participación en puestos directivos pesar de la creciente participación laboral femenina.

Se menciona la insuficiencia de guarderías y la persistencia de conductas discriminatorias para su contratación y remuneración, así como el incipiente perfeccionamiento jurídico y judicial para protegerlas de abusos en el ámbito laboral, del acoso sexual inclusive, muchas mujeres han pagado, injustamente, un alto costo para ayudar al desarrollo social de sus familias. En el apartado referido a los grupos sociales marginados, se hace mención de los individuos y las familias que se encuentran en condiciones de mayor desventaja y que resultan más vulnerables en el proceso de desarrollo, como son los indígenas y las personas con algún tipo de discapacidad.

En el objetivo rector 2, referido a acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, se establecen como estrategias entre otras: Crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres. Incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo, dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes y desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada, promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional y propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres.

3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

En esta Plan se establece al Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la Administración.

Entre los ejes de política pública se establecieron: la Igualdad de oportunidades de grupos prioritarios como son: los pueblos indígenas, la Igualdad entre mujeres y hombres, los adultos mayores, niños y adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad y la familia, los niños y los jóvenes.

Entre los Objetivos del Plan, se estableció abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud. Asimismo, se habla de promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promover el desarrollo pleno de sus capacidades.

Entre las estrategias se encuentran: identificar oportunamente a los niños y adolescentes en riesgo de calle; incrementar el alcance de los programas de mejoramiento en el estado desnutrición en menores de 5 años con desnutrición o en riesgo, a través del otorgamiento de apoyos alimentarios pertinentes, incorporando acciones dirigidas a los padres de familia que permitan un cambio de hábitos de alimentación y salud; impulsar una coordinación interinstitucional para la atención del fenómeno de la migración infantil; promover la instalación de los comités de seguimiento y vigilancia de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en aquellas entidades donde no se encuentran operando; y, desarrollar mecanismos que mejoren sustancialmente los procesos de adopción y que faciliten y promuevan la integración y desarrollo familiar.

Entre los programas que se previeron en el plan para instrumentar el Plan Nacional de Desarrollo, están el de comunidades y pueblos indígenas, equidad de género, familia, niños y jóvenes y grupos vulnerables.

3.4 Acciones positivas llevadas a cabo respecto de grupos de población

A continuación se hará un comparativo de las acciones afirmativas llevadas a cabo en el periodo de análisis para cada uno de los grupos de población identificados, considerando como categorías de análisis la igualdad y la no discriminación, es decir, en la institucionalización de la política pública cubriendo las necesidades vivencia de los derechos de cada grupo, sin preferencias, exclusiones u omisiones, para ello el análisis se hará comparando por lo menos los tres siguientes aspectos de institucionalización de las acciones para cada grupo de población, a) La legislación y positivización de los derechos del grupo de población, b) la acciones y programas de política pública, incluida la creación de una estructura gubernamental que se encargue de la implementación y el seguimiento de la política pública referida a cada uno de los grupos de población identificados y finamente, c) los recursos presupuestales destinados para la atención de los grupos de población.

3.4.1 Legislación y positivización de los derechos de grupos de población identificados como prioritarios en los planes de gobierno de los sexenios 2000-2006 y 2007-2012[67]

Mujeres

Para el caso de la garantía de la igualdad entre hombres y mujeres, el 12 de enero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, asimismo, el 2 de agosto de 2006, se aprobó la Ley General para la igualdad entre hombres y Mujeres, y el 1 de febrero de 2007, la Ley General de Acceso a una Vida Libre

[67] Véase resumen de este apartado en Anexo 1 de esta tesis.

de Violencia. Esta legislación se ha replicado también a nivel local en algunas entidades federativas.

En el año 2005, se aprueba al NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.[68]

Niños, niñas y adolescentes

En el caso del grupo de niñas, niños y adolescentes, en el año 2000, todavía en el gobierno del PRI, se aprobó la Ley para la protección de los niños, niñas y adolescentes, con el Presidente Ernesto Zedillo, y se establecieron como principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes: A. El del interés superior de la infancia, B. El de la no-discriminación por ninguna razón, ni circunstancia, C. El de igualdad sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales, D. El de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo, E. El de tener una vida libre de violencia, F. El de corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad, y G. El de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales.

En el periodo del gobierno de Vicente Fox, en el año 2001, se publicó la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-1999 para la atención de la Salud del Niño, y en al año 2005, se llevó a cabo una reforma al artículo 18 constitucional que ordena la creación de un sistema de justicia para adolescentes.

Durante el periodo del Presidente Felipe Calderón, en el año 2011 con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, por primera vez se incorpora en el texto constitucional el "interés superior del niño", ese mismo año, se reforma el art. 4to.

[68] Esta Norma suple a la que se había aprobado en el año 1999 Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA-1999, Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar.

Constitucional, de donde se deriva una obligación de las autoridades de observar el principio de "interés superior del niño" en las políticas y en todas las decisiones públicas.

Personas adultas mayores

Para el caso de las personas adultas mayores, en el año 2002, se aprobó la Ley de los derechos de las personas adultas mayores, misma en la que se establece la operación del Instituto Nacional de las personas adultas mayores (INAPAM), así como los objetivos de la política nacional sobre esta población.

Población indígena

En el caso de la población indígena, en el año 2003 se publica la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y se le da atribuciones a este organismo para orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También en el año 2003, se publicó la Ley General de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, cuyo objeto es regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas, y se ordena crear el Instituto Nacional de Leguas Indígenas.

Población con alguna discapacidad

En el año 2005 se publica la Ley General de las personas con discapacidad, que crea el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad y ordena el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad.

En el año 2011 se publica la Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad y se abroga la ley anterior. Se pretende reglamentar en lo conducente, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

Jóvenes

Para el caso de los jóvenes, desde el año 1999 en que se publicó la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, a nivel federal, no ha habido otras acciones legislativas afirmativas para este grupo de población.

3.4.2 Acciones, programas y estructura pública para la instauración y seguimiento de la política pública de cada grupo de población

Mujeres

Durante el sexenio de Vicente Fox, para garantizar las acciones necesarias para avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres**,** derivado de la publicación de su Ley, en el año 2001, se crea el organismo descentralizado Instituto Nacional de las Mujeres, mismo que absorbe los recursos materiales y presupuestarios con los que contaba la Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer, que era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Este Instituto se encarga de coordinar a nivel nacional la política pública a favor de la igualdad de las mujeres.

En el periodo de Felipe Calderón, se elaboraron dos programas: el Programa Nacional para la igualdad entre hombres y mujeres 2009-2012 (publicado el 18 de agosto de 2009), y el Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Para el año 2006 ya se había establecido un mecanismo a través del cual el Instituto Nacional de las Mujeres debe reportar informes sobre el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto de gasto y la evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara y a la Secretaría de la Función Pública, con el fin de garantiza recursos presupuestales para efecto de las acciones y programas en favor de la igualdad de hombres y mujeres, para lo cual se llevan a cabo acciones de presupuestación con perspectiva de género.

Niños, niñas y adolescentes

Para el caso del grupo de población de niñas, niños y adolescentes durante el sexenio de Vicente Fox, en el año 2001, se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, mismo en el que participarían la Secretaria de Educación Pública (SEP), la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaria del Trabajo y Previsión Social (STPS), y la Secretaria de Salud y Asistencia (SSA). Este Consejo tiene como función diseñar políticas, acciones o estrategias públicas coordinadas, tendientes a asegurar el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes. Es importante mencionar que este Consejo es solo de carácter consultivo, es decir no cuenta con un respaldo organizativo o institucional, los programas y acciones que coordina, es a través de las Secretarias de Estado que lo conforman.

En el 2002, el gobierno federal elaboró un Plan de Acción Nacional, *Un México apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010*. En dicho programa se establecen 21 metas organizadas en 3 vertientes similares a las establecidas por UNICEF de supervivencia, desarrollo y protección, sin considerar una vertiente de participación, la primera corresponde a la vertiente Vida Saludable en la que se establecieron 10 metas, todas ellas medibles y con programas y avances reportados.[69] Estas metas son: 1. Reducir la mortalidad infantil, 2. Reducir la mortalidad materna, 3. Reducir la malnutrición en niños menores de 5 años, 4. Cobertura al servicio de agua potable y alcantarillado, 5. Programa

[69] Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Informe 2007-2009 (2010), *Un México apropiado para la infancia y la adolescencia*. Secretaria de Desarrollo Social.

para el desarrollo de la primera infancia, 6. Programas de salud para adolescentes, 7. Acceso a servicios de salud reproductiva, 8. Disminuir la prevalencia de VIH/SIDA en jóvenes de 15 a 24 años, 9. Disminuir los infantes con VIH/SIDA y aumentar la cobertura de mujeres embarazadas con VIH/SIDA que reciben tratamiento y 10. Ambiente favorable para la infancia infectada por VIH/SIDA y huérfanos.

La segunda vertiente del programa es la Educación de Calidad (desarrollo para el caso de la UNICEF), en donde se establecen 6 metas, todas ellas con programas y avances reportados: 11. Aumentar la matrícula de educación inicial y la cobertura de educación preescolar, 12. Aumentar la tasa neta de cobertura de educación primaria, 13. Eliminar la brecha de cobertura entre niños y niñas en primaria y secundaria, 14. Aumentar el porcentaje de alumnos con nivel satisfactorio de competencias comunicativas y matemáticas, 15. Renovación curricular en educación preescolar, primaria y secundaria y 16. Incrementar el índice de alfabetismo de adultos.

La tercera vertiente del programa es el de Protección Integral (protección para el caso de UNICEF), comprendía 5 metas: 17. Proteger a los niños de todas las formas de abuso, maltrato, abandono, explotación y violencia, 18. Proteger a los niños víctimas de conflictos armados, 19. Proteger a los niños contra todas las formas de explotación sexual, 20. Tomar medidas inmediatas y eficaces para eliminar las perores formas de trabajo infantil, 21. Proteger a los niños que viven en circunstancias especialmente difíciles (niños en situación de calle, migración o desamparo).

En esta tercera vertiente del Plan, llama la atención que con excepción de la meta 20 (Tomar medidas inmediatas y eficaces para eliminar las peores formas de trabajo infantil), las otras 4 las metas que se refieren a la protección de los niños contra el abuso, el maltrato, el abandono, la explotación, la violencia, la explotación sexual, de los conflictos armados y de circunstancias especialmente difíciles, en ningún caso se reportan cifras que avalen los supuestos avances y efectividad de los programas y acciones que se reportan. También llama la atención que en este programa no se incluyeron los derechos de participación de las niñas, niños y adolescentes.

Si bien para el caso de los derechos de supervivencia y desarrollo, que abarcan las acciones de salud y educación, gran parte de las mismas se ejecutan a través del Sistema Educativo y de Salud, con acciones incluso preventivas de enfermedades y de cobertura universal de la educación básica, o del sistema de becas y de subsidios a las familias para garantizar la escolarización de los niños, niñas y adolescentes, en el caso de los derechos que abarcan la vertiente de protección, no existe un organismo estatal que garantice las obligaciones adquiridas por el estado Mexicano desde la prevención, ya que niños, niñas y adolescentes que son víctimas de maltrato, abuso, explotación o abandono, solo se atienden en casos de ser reportados a través de las instancias administrativas tradicionales como el DIF,[70] a través de instrumentos "asistencialistas", como el Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia, y que se abocan a los casos de los niños, niñas y adolescentes trabajadores, victimas o en riesgo de explotación sexual infantil, migrantes no acompañados, en situación de calle y riesgo, adolescentes, madres y embarazadas, sin embargo, se carece de una política pública que garantice la obligación de la prevención y la protección, y se persiste en un enfoque de salud, y solo atendiendo casos de niños, niñas y adolescentes que por alguna situación traumática llegan a sus instituciones y/o fueron causa de una denuncia. Lo anterior significa que por los niños que son maltratados, abusados o explotados de manera cotidiana, pero cuyos casos no se reportan o no salen a la luz pública, no es posible hacer absolutamente nada.

Por lo que se refiere al derecho a la salud, como parte de los Programas de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), se vienen llevando a cabo una serie de políticas y programas de orden público que inciden de manera directa en el acceso de estos derechos en la población infantil, como es el caso del Programa de Vacunación Universal, que se creó en 1991,[71] el Programa de Atención a la Adolescencia, en el año 1997, se integró el

[70]La Ley para la protección de los niños, niñas y adolescentes, al establecer como responsabilidad de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, así como la obligación de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes, la protección y la implementación de los mecanismos para la protección de los derechos de este grupo de población, y no establecer una instancia de coordinación nacional que dirija de estas acciones, dispersa y diluye los esfuerzos que pueden realizarse para alcanzar los propósitos.

[71] Con fecha 24 de enero de 1991, en el Diario Oficial de la Federación, art. 1ro. se publica el decreto presidencial por el cual se crea el Consejo Nacional de Vacunación (CONAVA).

Programa de Atención a la Salud del Niño, y posteriormente se elaboró el Programa de Nacional para la reducción de la mortalidad Infantil 2007-2012.

En el año 2000 se publicó la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar, cuyo objetivo era establecer los criterios a observar en la atención médica y la orientación, que se proporcionan a las y los usuarios que se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar, sin embargo, esta NOM fue modificada como resultado del cumplimiento de la solución amistosa que llevó a cabo el Estado Mexicano por la sentencia de la Corte Interamericana en el caso de Paulina del Carmen Ramírez Jacinto,[72] para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.

Con esta modificación se definen claramente las responsabilidades de los funcionarios del sector salud en los tres niveles de gobierno para la atención y actuación integral en los casos de mujeres víctimas de violencia familiar y sexual, lo que nos habla de mecanismos de tutela, garantía y responsabilidad del Estado respecto de los sujetos de derecho, al haberse acotado la protección especialmente para el caso de la violencia sexual y contra las mujeres, sin embargo esta modificación de la Norma implicó desproteger a otros miembros de la familia que también son susceptibles de sufrir violencia.

En la introducción del documento, se afirma que "Si bien cualquier persona puede ser susceptible de sufrir agresiones por parte del otro, las estadísticas apuntan hacia niños, niñas y mujeres como sujetos que mayoritariamente viven situaciones de violencia familiar y sexual", y aunque en la introducción se acota lo siguiente: "Con la elaboración de esta Norma Oficial Mexicana, el Gobierno de México da cumplimiento a los compromisos adquiridos en los foros internacionales en materia de eliminación de todas las formas de violencia, especialmente la que ocurre en el seno de la familia y contra la mujer".[73]

[72] Informe Nº 21/07, petición 161-02, *solución amistosa Paulina del Carmen Ramírez Jacinto. México, 9 de marzo de 2007.
[73] Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999 (2000). Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar.

Lo cierto es que la cobertura de atención a cualquier miembro de la familia en caso de violencia familiar se perdió con las modificaciones a la norma, ya que a la lectura del nuevo texto, da la impresión de que solo se aplica para el caso de violencia ejercida contra mujeres y deja de lado la ejercida contra niños, niñas y adolescentes. De hecho después de las menciones a los niños y niñas en la introducción de la norma, no se vuelven a mencionar en el texto, asimismo se sacaron párrafos que hacían alusión directa a los tipos de violencia que se ejercen sobre niños y niñas,[74] lo que implica en la práctica que al modificarse la Norma se dejó fuera la protección que también tenían en el texto de la NOM-190 los niños y a las niñas u otros miembros de la familia.

Por otro lado, al ser una norma que aplica solo a las instituciones del Sistema Nacional de Salud, no cumple con el objeto integral de la detención y prevención de la violencia familiar y sexual, pues de funcionar, solo se podrían conocer y atender los casos que llegan a una institución de salud, dejando fuera la prevención y atención de los casos de violencia familiar y sexual que tienen lugar en los hogares y que no se conocen o no llegan a una institución de salud, por lo que priva de sus derechos a la no violencia a muchas personas.

Por una parte, se afirma que en el llenado del aviso al Ministerio Público mediante el formato establecido en el Apéndice informativo 1, en los casos donde las lesiones u otros signos sean presumiblemente vinculados a la violencia familiar o sexual, corresponde al responsable del establecimiento de salud dar aviso al ministerio público y no al médico tratante, lo que convierte en omiso al médico de dar parte a las autoridades. Por otro lado en el inciso 6.6 se establece que corresponde a las y los prestadores de servicios de salud informar a la persona afectada sobre su derecho a denunciar los hechos de violencia que se presenten, por lo que parece confuso que por una parte la institución de salud esté obligada a llenar un formato de aviso al ministerio público y por otro le avise a la persona afectada

[74] "Para la detección y diagnóstico:… En caso de que la o el usuario no esté en condiciones de responder durante la entrevista, el prestador de servicios de salud se dirigirá, en su caso, a su acompañante, sin perder de vista que pudiera ser el probable agresor de violencia familiar. Cuando la imposibilidad de la o el usuario se deba al desconocimiento o manejo deficiente del español, apoyarla o apoyarlo con un traductor de su confianza…Valorar en el caso de maltrato en mujeres embarazadas el retraso considerable en los cuidados prenatales; la historia previa de embarazos no deseados, amenazas de aborto, abortos, partos prematuros y bebés de bajo peso al nacer; lesiones durante el embarazo; dolor pélvico crónico e infecciones genitales recurrentes durante la gestación". Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999.

que puede denunciar, lo que en la práctica vuelve poco claro el mecanismo de reclamo de derecho de los afectados. En esta situación los niños y niñas probables víctimas de violencia tienen completamente cerrada la posibilidad de denuncia del hecho ante autoridades, más en el caso en que los padres sean al mismo tiempo los agresores y los apoderados legales de los niños.

En el caso de los niños y niñas, en un caso identificado de violencia en su contra, por ser un delito, debería ser obligatoria la denuncia del médico quien es el que a final de cuentas tendría que emitir un dictamen y pruebas de la violencia o el maltrato, independientemente de la institución y de los padres.

En el año 2001, se publicó la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-1999 para la atención a la Salud del Niño, cuyo objetivo se centró en objeto establecer los requisitos que deben seguirse para asegurar la atención integrada, el control, eliminación y erradicación de las enfermedades evitables por vacunación; la prevención y el control de las enfermedades diarreicas, infecciones respiratorias agudas, vigilancia del estado de nutrición y crecimiento, y el desarrollo de los niños menores de 5 años.

Por otro lado, a través del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, se crearon en el año 2002, El Programa de Acción de la Infancia, mismos que integraban una estrategia de prevención de accidentes y de violencia, a través de las madres o responsables de los menores que acuden a las consultas del Sistema de Salud. Así como un Programa de Acción de la Adolescencia, en donde se ilustraba de que en un 35% de los hogares de adolescentes se presentaban situaciones de violencia, y como parte del auto cuidado de la salud, se promovía la prevención de la violencia en adolescentes inscritos en la educación media superior o con servicios de salud.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública a través de diversos programas y de la extensión de la cobertura de la educación pública básica, ha incidido en una cada vez más amplia cobertura de los servicios educativos entre niñas, niños y adolescentes.

La Secretaría de Desarrollo Social a su vez, en el año 2007, durante el sexenio de Felipe Calderón inauguró el Programa de Estancias Infantiles para apoyar a las madres

trabajadoras, conformando un espacio dedicado al cuidado y atención infantil operado por una persona que funge como responsable, esta persona se encuentra capacitada por el DIF Nacional y la SEDESOL.

Al respecto en el estudio que realizó Roberto Francisco Gerhard Tuma titulado "Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México".[75] Entre las conclusiones que llega en su investigación están las siguientes:

> el desarrollo que han tenido los servicios de cuidado y atención infantil debe ser comprendido dentro del desarrollo que tuvieron las políticas sociales de México y la lucha de las mujeres por la igualdad de sus derechos. Desde esta óptica se advierte que los servicios de cuidado infantil público se han ido degradando y bajando en calidad con el transcurso de los años"…"Se pueden identificar tres etapas en las que se expandió el servicio. En la primera (1970-1990) las instituciones a cargo de la seguridad social construían y se responsabilizaban del mismo. En la segunda (comienzos de los años 90 hasta 2007) los servicios se empezaron a subrogar, disminuyendo los requisitos para proporcionarlos así como los costos para el gobierno. Finalmente, en la tercera etapa (2007 a la fecha) las exigencias para brindar los servicios se redujeron más, la cobertura aumentó en forma considerable y los costos para el gobierno disminuyeron todavía más.
>
> Sorprendentemente, el tema de los derechos de la infancia ha estado ausente o desvinculado de la provisión de este servicio. Para el caso mexicano es más fácil comprenderlo como un derecho laboral (para que la mujer pueda trabajar) que como un derecho de todos los niños por igual, sin tomar en cuenta lo importante que sería para ellos –en especial de escasos recursos- acceder a un servicio de calidad donde se estimularan sus capacidades intelectuales y emocionales, y donde pudieran ser alimentados en forma adecuada…

[75]Primer Lugar del Segundo Premio UNICEF 2009, en la categoría: Mejor investigación.

No es en vano mencionar, el caso de la tragedia de la guardia ABC, mismo que corrobora las conclusiones de la anterior investigación y que no ha encontrado hasta la fecha una reparación adecuada al daño causado, ni siquiera una satisfacción en el deslinde de los responsables.

Otros de los Programas que se impulsó desde la SEDESOL, como parte de los programas de transferencias condicionadas, y que tuvo su antecedente en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa, 1997), y que en el año 2002 cambió de nombre a Oportunidades, consistió en un programa de transferencias de ingreso condicionadas cuyo objetivo era reducir la pobreza monetaria y al mismo tiempo, alentar la inversión en el capital humano de los niños (incluso desde antes de nacer) para con ello, mejorar sus posibilidades de salir de la pobreza. Este programa si sirvió para reducir la pobreza rural en el periodo del sexenio de Vicente Fox. Tan solo en el año 2006 la pobreza rural se redujo de 28.4 a 24.5%, el equivalente a 1.7 millones de personas, como consecuencia del impacto directo de las transferencias monetarias.[76] Los efectos posteriores en el marco económico y de violencia que se generarían durante el sexenio de Felipe Calderón, no pudieron soportar que se mantuviera esta disminución en la pobreza, e incluso se revertiría.

Personas adultas mayores

En el año 2002, se publicó el decreto por el cual el INSEN[77] quedó adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social, y cambia su nombre a Instituto Nacional de adultos en plenitud (INAPLEN), para convertirse en el órgano rector de las políticas públicas de desarrollo social y humano para las personas adultas mayores. Ese mismo año, el INAPLEN se transformó en INAPAM.

Para el caso de las personas adultas mayores, es de hacer notar que no elaboró un Programa Nacional para este grupo de población, aun cuando promueve una serie de servicios y de beneficios para las personas adultas mayores. Como son la tarjeta del INAPAM para la obtención de beneficios y descuentos.

[76]Lustig, Nora (2012). *Crecimiento económico y equidad, en: Los grandes problemas de México*, Coord. Manuel Ordorica y Jean FrancoisPrud'home, El Colegio de México. págs. 50-51.
[77] En el año de 1979, se crea el INSEN afiliado a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Por parte de SEDESOL, se lleva a cabo el Programa Pensión para adultos mayores y a través de la SEP el Instituto Nacional de Educación para adultos (INEA) lleva a cabo acciones de alfabetización.

Población indígena

En el año 2003 se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,[78] y en el año 2009, se publica el Programa para el desarrollo de los pueblos indígenas 2009-2012.

También se elabora el Programa de revitalización, fortalecimiento y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales 2008-2012.

Personas con alguna discapacidad

En septiembre de 2001 se creó el Consejo Consultivo para la integración de las personas con discapacidad CODIS[79] y se presentó el Programa Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad.

En el año 2005 se crea el Consejo Nacional para las Personas con discapacidad.[80] Ese mismo año se ordena el Programa Nacional para el desarrollo de las personas con discapacidad 2009-2012.

[78] Mismo que suple al Instituto Nacional Indigenista, que se crea el año 1948.
[79] Mismo en el que participaban la SEDESOL, SCyT, SEP, STPS, DIF nacional y la oficina de Representación para la Promoción e Integración social para las personas con discapacidad. También se crea un Secretariado Técnico del Consejo como instancia coordinadora de los programas y acciones de las diferentes Secretarias de Estado.
[80] Mismo en el que participarían la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la SEDESOL, SEP, SHCP, STPS, DIF nacional y el Consejo Consultivo para las personas con discapacidad.

En el año 2011 el Secretariado Técnico del Consejo de Nacional para las Personas con discapacidad se transforma en el Consejo Nacional para el desarrollo y la inclusión de las personas con discapacidad.[81]

A través de la Secretaría de Salud, el Sistema Integral para el desarrollo de la familia (DIF) lleva a cabo un programa de atención a personas con discapacidad.

Jóvenes

Para este grupo de población en el periodo de estudio no se registraron acciones de política o institucionalización o programas a favor de los derechos de los jóvenes, de hecho, de acuerdo al documento elaborado por el Fondo de Población de las Naciones (UNFPA) y el Instituto Mexicano de la Juventud (INJUVE), llamado Políticas y Programas para el desarrollo de la Juventud se llega a la conclusión de que: "No existe una política federal integral y transversal para el tema de juventud, como la instrumentada para el tema de equidad de género mediante el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)" (pág. 23).

No existe un programa del sector, IMJUVE ofrece una serie de servicios para la población joven, entre tarjeras de descuento, becas, bolsa de trabajo, etc.

El Gobierno Federal destina recursos importantes para los Centros de Integración Juvenil (CIJ), los cuales son operados por la Secretaría de Salud.

Las intervenciones de política pública identificadas como relevantes para el desarrollo de las y los jóvenes en México, no los reconocen como sujetos de derecho, ni los involucran en los procesos de diseño, implementación y evaluación de dichas intervenciones.

[81] Se crea como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, gozando de autonomía técnica y de gestión para formular políticas, acciones, estrategias y programas.

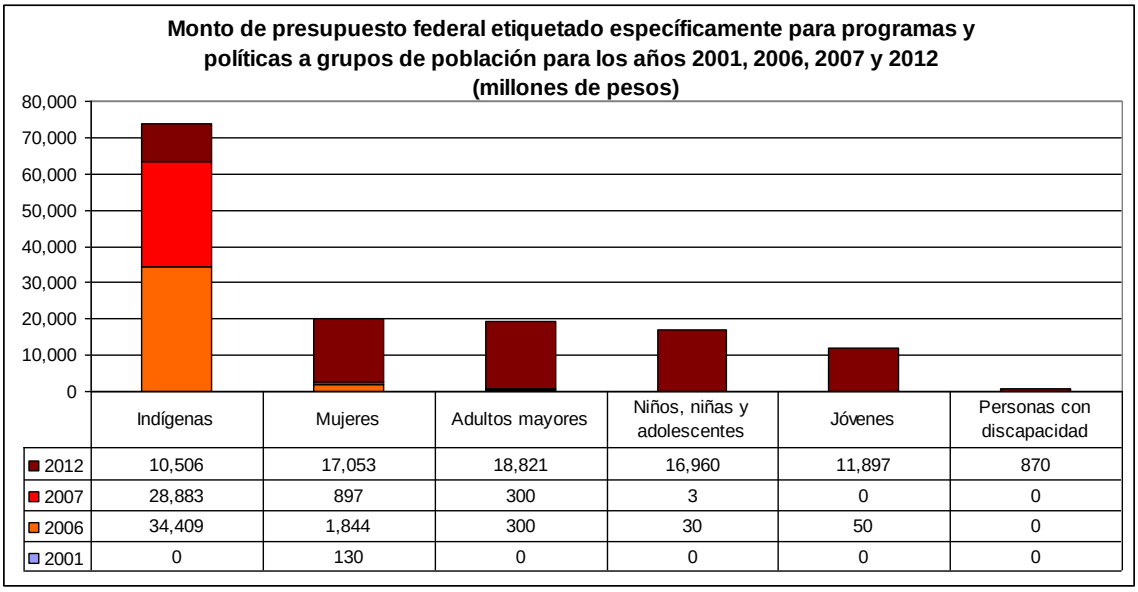
3.4.3 Recursos presupuestales destinados a nivel federal por grupo de población

Para efectos del presente capítulo, se hizo un análisis de los Decretos de Presupuesto de la Federación de los años 2001, 2006, 2007 y 2012, que son el primer y último años de gobierno de los dos sexenios panistas, y así poder identificar por cada uno de los grupos de población que se están analizando, el monto de los recursos etiquetados para cada uno de ellos en esos años presupuestales.

Es importante mencionar que en este análisis no se consideró el presupuesto destinado a cada una de las secretarías que atienden los programas y que es el que año con año se les aprueba para su operación, sino solamente se consideró los recursos que se etiquetaron para efectos de su ejercicio de programas destinados a esos grupos específicos de población.

En primera instancia como referente para el análisis presupuestal por grupo de población, se presenta gráficamente los datos de presupuesto para los años de referencia:

Gráfica 9



	Indígenas	Mujeres	Adultos mayores	Niños, niñas y adolescentes	Jóvenes	Personas con discapacidad
2012	10,506	17,053	18,821	16,960	11,897	870
2007	28,883	897	300	3	0	0
2006	34,409	1,844	300	30	50	0
2001	0	130	0	0	0	0

Fuente: Cámara de Diputados del H. congreso de la Unión. Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2001, 2006, 2007 y 2012.

Mujeres

Como se puede observar en la gráfica, el único grupo de población al que de manera específica se destinaron recursos presupuestales en los 4 años de referencia fue al de las mujeres, grupo que la contar con un una instancia de coordinación de su política pública interinstitucional conforme a la ley aprobada, y estar el Instituto Nacional de las Mujeres obligado a reportar de manera periódica el ejercicio de su gasto y de los programas presupuestados, se les ha garantizado de manera permanente presupuesto específico para diversos programas a favor de la igualdad de las mujeres.

Se puede observar que al primer año de los dos sexenios analizados, el monto de presupuesto es menor al que se asignó en el último año de gobierno. Siendo el año 2012 en el que se inyectó el mayor monto de recursos alcanzando la cifra de 17 mil millones de pesos. Es importante comentar que este recurso se encuentra perfectamente identificable como un programa dirigido a promover la igualdad de las mujeres en los Decretos de Egresos de la federación de los años referidos. También para el año 2012, el decreto del presupuesto especificó reglas para impulsar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la Administración Pública Federal.

Niños, niñas y adolescentes

Para este grupo de población en el año 2001en las bases de operación del PROGRESA, se establecía en el decreto del presupuesto entre otras condiciones para la obtención de la prestación que los titulares de las familias beneficiarias recibirán sus apoyos si sus niños asisten regularmente a la escuela. Sin embargo para ese año, no se identifica en el decreto del presupuesto un recurso etiquetado específicamente para este grupo de población.

Para el año 2006, se identifican recursos etiquetados en el ramo de la Salud, para efecto de llevar a cabo equipamiento y fortalecimiento de 3 hospitales especializados en niños en algunas entidades federativas por un monto de: 30 millones de pesos. De lo cual se concluye que durante el gobierno de Vicente Fox, a pesar de la creación del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, y de la elaboración de un Plan de Acción Nacional, al no contarse con una instancia coordinadora de la política pública, lo que dicho Consejo ha venido coordinando son en realidad los mismos programas que de forma tradicional han venido llevando a cabo cada Secretaría en materia de salud y educación principalmente, y del DIF, sin haberse definido nuevos programas y por tanto no se previeron recursos adicionales para los niños, niñas y adolescentes.

En el primer año de gobierno de Felipe Calderón, entre los esquemas de operación de programa Oportunidades, se condicionó la entrega de los recursos a la persona miembro de la familia encargada de la preparación de los alimentos y el cuidado de los niños. Ese año a pesar de que se crea el programa de estancias infantiles para las madres trabajadoras, el único recurso identificado para ese grupo de población fue el asignado a la Secretaría de Relaciones Exteriores, por el concepto de Apoyos a las Mujeres, Niños y Niñas Migrantes en situación de maltrato por un total de $3,400,000.

Para el último año del sexenio calderonista, en una primera revisión del decreto de egresos de la federación de ese año, pareciera que el recurso etiquetado para la atención de niños, niñas y adolescentes en diversos programas sectoriales, ascendió a la cifra histórica de: $569,559,380,276, esto al parecer parece responder a la reforma que en el año 2011 tuvo el Art. 4 constitucional, de donde se deriva una obligación de las autoridades de observar el principio del "interés superior del niño" en las políticas públicas y en todas las decisiones públicas, sin embargo, al hacer una revisión minuciosa de los rubros contenidos en los recursos etiquetados como recursos para la atención de niños, niñas y adolescentes, se observa que se incluyeron completos los presupuestos de varias secretarias como la de salud, educación y desarrollo social, sin discriminar solo programas para este grupo de edad en específico, por lo que al discriminar solo los programas dirigidos a los niños, niñas y adolescentes, dicho presupuesto solo alcanzó los 16,960 millones de pesos, cifra muy inferior a la que se etiqueto para este fin.

Personas adultas mayores

En el año 2001, prácticamente no se dio ningún recurso del presupuesto para el grupo de los adultos mayores, y a pesar de que en el año 2002 se crea el INAPAM, para el año 2006, es a través de la SEDESOL que se consideró adicionar entre las reglas de operación del programa oportunidades, y otorgar apoyos a los adultos mayores de los hogares beneficiados con el programa, para lo cual se destinaron $300,000,000.

En el año 2007 se mantuvo este programa y se volvieron a otorgar $300,000,000, aunque se abrió la posibilidad de que no solo adultos mayores de los hogares beneficiados con el programa Oportunidades pudieran acceder al apoyo.

En el año 2012, el programa de apoyo a adultos mayores se incrementó a: $18,821'205,682.

De lo anterior se deriva que si bien el grupo de población de adultos mayores cuenta al menos con un organismo que dirige la política pública de esta población, la misma al carecer de un programa y de una real coordinación interinstitucional con un enfoque de derechos, sigue siendo una política asistencialista a través de beneficios de descuentos y diversos servicios que se gestionan a través del INAPAM y del reparto de recursos económicos a través de SEDESOL mediante el programa oportunidades.

Jóvenes

En concordancia con la las nulas acciones afirmativas que en materia legislativa y administrativa se han llevado a cabo para garantizar los derechos de los jóvenes en los dos sexenios analizados, no es de extrañar que en el primer año de gobierno de Vicente Fox no se vislumbraran en sus prioridades presupuestales al sector de los jóvenes mismo para el cual no hubo ningún recurso etiquetado.

En el año 2006, último año de gobierno foxista, se encontró un recurso en el rubro de reforma agraria llamado joven emprendedor rural por un monto de $50,000,000, mismo que se consideró para efectos de este análisis.

En el primer año de gobierno de Felipe Calderón, entre las reglas de operación del programa oportunidades, se consideró otorgar un incentivo para la conclusión de la educación media superior, denominado Jóvenes con Oportunidades, pero no se destinó un recurso específico para ello.

Para el año 2012 se vislumbra un cambio importante, ya que se instruye al Instituto Mexicano de la Juventud, con el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a dar seguimiento a los recursos destinados ese año, a la atención de los jóvenes entre los 12 y 29 años de edad.

Ese año se identifican recursos etiquetados para diversos programas sectoriales dirigidos al bienestar de los jóvenes por un monto de : $135,731,376,528,desafortunadamente como en el caso del recurso etiquetado para niños, niñas y adolescentes, se identificó que se incluyeron completos los presupuestos de varias secretarias como la de salud, educación y desarrollo social, sin discriminar solo programas para este grupo de edad en específico, por lo que al discriminar solo los programas dirigidos a los jóvenes, dicho presupuesto solo alcanzó los 11,897.4 millones de pesos, cifra muy inferior a la que se etiqueto para este fin.

Personas con discapacidad

Durante el sexenio de Vicente Fox, a pesar de la publicación de la Ley General de las personas con discapacidad, de la creación del Consejo Nacional para las Personas con discapacidad y de la elaboración de un programa, prácticamente no se destinaron recursos etiquetados para efectos de llevar a cabo nuevos programas a favor de la población con alguna discapacidad del país, por lo que sucedió algo similar como con el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, cuyo Consejo coordinó programas y acciones que de manera tradicional se llevaban ya de antemano en diversas secretarias.

Durante el primer año de gobierno de Felipe Calderón, no se registraron acciones ni recursos destinados para este sector poblacional, en el 2009 se presenta el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012 y en el año 2011 se publica la Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad, con lo que se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo y la inclusión de las personas con discapacidad (CONADIS) como un organismo descentralizado, con lo cual ya se establece un mecanismo de coordinación interinstitucional y se dan las bases para contar con presupuesto adicional para garantizar los derechos de este grupo de población, es así que en el año 2012, se identificaron recursos etiquetados en el Presupuesto por un total de 870 millones de pesos. Dentro de este recurso está contemplado un fondo de accesibilidad en el transporte público para personas con discapacidad por un monto de: 458.3 millones de pesos. De los cinco grupos de población analizados, el de población discapacitada constituye el que al menor monto de recursos se le han destinado en los años presupuestales analizados.

También en el decreto de egresos del año 2012, se especificó que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los entes autónomos, así como las dependencias y entidades harán uso de la Lengua de Señas Mexicanas por medio de un intérprete, o en su caso tecnologías que permita el acceso a los contenidos de campañas en televisión a las personas con discapacidad auditiva.

Población indígena

Si bien en el año 2001, no se destinaron recursos específicos para programas dirigidos a la población indígena,[82] hay que recordar que en año 2003 se aprueba la ley y se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas[83] como cabeza de sector, así como la Ley General de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

[82] Solo te contó con un ajuste presupuestal en el ramo de desarrollo social, que asigna $100,000,000.00 para el Instituto Nacional Indigenista.
[83] Mismo que suple al Instituto Nacional Indigenista.

En el año 2006, como parte de una estrategia de atención a grupos y regiones prioritarias, se establecen recursos para la atención de la población indígena por un monto de: 27,488 millones de pesos, y un programa para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas con un monto de: 275 millones, lo que unido con otros recursos de programas específicos de este grupo de población da un total de: 34,408 millones de pesos, que constituye el mayor asignado a un grupo de población en el periodo analizado.

En el primer año de gobierno de Felipe Calderón, se destinó un recurso para la atención de la población indígena por un monto de 28,883 millones de pesos. En el año 2009 se publicó el Programa para el desarrollo de los pueblos indígenas 2009-2012.

En el año 2012, se establece en el decreto de egresos, que las disposiciones para la operación de los programas que la Administración Pública, podrán considerar la opinión que, en su caso, emita la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, contando con la intervención que corresponda a su Consejo Consultivo, para facilitar el acceso de los pueblos y comunidades indígenas beneficios; asimismo se establece que en la ejecución de los programas se podrá considerar la participación de los pueblos y comunidades indígenas, con base en su cultura y formas de organización tradicionales. Ese año el recurso destinado ese año para atención de este grupo de población ascendió a: 68,124 millones de pesos, con lo que en el periodo analizado, los indígenas constituyen el grupo de población al cual se destinó el mayor monto de recursos federales.

También en el año 2012, en el decreto de egresos de la federación, se dieron atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que reportara en los Informes Trimestrales de la evolución de las erogaciones correspondientes a los respectivos programas presupuestarios para la igualdad entre mujeres y hombres; para niñas, niños y adolescentes; así como; erogaciones para el desarrollo integral de los jóvenes; recursos para la atención de grupos vulnerables y erogaciones para el desarrollo integral de la población indígena.

Conclusiones

En el primer capítulo de la tesis, se ubicaron en el marco internacional de derechos humanos, los más de 30 derechos de las niñas, niños y adolescentes y las obligaciones que de ellos se derivan para el Estado. Estos derechos, con fines de análisis se enmarcaron en los 4 rubros generales de derechos que clasifica la UNICEF y que son: los derechos que garantizan la supervivencia (salud, seguridad social, protección especial, etc.), el desarrollo (educación, deporte, esparcimiento, no trabajo infantil, etc.), la participación (derecho a la información y a ser escuchado) y la protección (salvaguarda de niñas y niños en situación de maltrato, abuso, explotación, etc.).

Estos 4 tipos de derechos tienen el mismo peso y derivan en obligaciones del Estado mexicano de legislar y llevar a cabo las acciones administrativas necesarias para garantizarlos, así como prevenir las situaciones de riesgo de niñas y niños, protegerlos en situación de afectación de sus derechos, siempre dando un interés superior a los niños por sobre otros grupos de población.

En el segundo capítulo de la tesis, se hace un análisis de la vivencia de derechos de niñas y niñas en México con datos del año 2000 al año 2012. Se observa que vinculado al incremento de los niveles de violencia en el país, así como de la población en situación de pobreza, el acceso de las niñas y niños mexicanos a sus derechos, ha sido desigual; mientras que se siguen observando avances en los derechos ligados a la supervivencia y el desarrollo (salud y educación principalmente), también se da un preocupante retroceso al acceso a los derechos vinculados a la protección, con el incremento en los casos de violencia y maltrato de niñas y niños, en la mortalidad de adolescentes y jóvenes, y en el número de adolescentes reclutados para actividades ilícitas, lo que pone en cuestionamiento el "interés superior de la infancia".

En el tercer capítulo del estudio, para cada uno de los grupos de población de atención prioritaria que se plasmaron en los planes de gobierno de Vicente Fox y de Felipe Calderón, se analizan puntualmente, las acciones que se llevaron a cabo para institucionalizar los derechos a través de la legislación, de acciones administrativas y presupuestales, y poder

establecer si las acciones tomadas atendieron a todos y cada uno de estos grupos, y en su caso ubicar las razones de la falta der vivencia de los derechos de protección en niños y niñas de México. De esta revisión se obtuvieron los siguientes resultados:

Se aprecia que en los dos últimos sexenios, se dieron algunas acciones del Estado mexicano a favor de los grupos de población vulnerables como son los indígenas, las mujeres, los adultos mayores, la población con alguna discapacidad, los jóvenes y los niños, niñas y adolescentes, sin embargo estas acciones se dieron de una manera muy diferenciada, afectando el principio de igualdad y no discriminación entre unos grupos y otros. Conforme al análisis de las acciones resumidas en los anexos 1,2 y 3 de este documento, se observa una diferencial actuación pública en materia de legislación, programas, institucionalización y presupuesto que se destinaron, entre los grupos de población revisados en el periodo de estudio.

Con los resultados del análisis se puede afirmar que al grupo de población de los indígenas, fue al que se le otorgó en el periodo 2000-2012, el mayor número de acciones afirmativas por parte del gobierno federal, ya que además de habérsele aprobado dos leyes federales, se les creó una estructura administrativa y programática, y se les inyectaron abundantes recursos financieros, muy superiores a los destinados a cualquiera de los otros grupos poblacionales, incluidas las mujeres.

Por su parte, la política institucional a favor de la igualdad de los hombres y las mujeres, en los dos últimos sexenios se ubicó como una preponderante prioridad en la política pública del gobierno federal, con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, la aprobación de 3 leyes[84], y la inyección cada año de importantes recursos presupuestales a través de diversos programas interinstitucionales, lo que además han obligado a una presupuestación con enfoque de género.

---

[84] El 12 de enero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, El 2 de agosto de 2006, se aprobó la Ley General para la igualdad entre hombres y Mujeres y El 1 de febrero de 2007, se aprobó la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia.

El grupo de población de los adultos mayores, si bien cuenta con una estructura administrativa para coordinar la política pública de este sector poblacional, al no contar con un programa o plan de acción, el INAPAM ha heredado la forma de trabajo a través de acciones asistenciales que se llevaban a cabo desde en INSEN, tan así ha sido que los únicos recursos etiquetados para este grupo de población en los años presupuestales revisados, fueron los de SEDESOL a través del programa oportunidades o de apoyo al adulto mayor.

Por su parte, la población con alguna discapacidad, en cada uno de los sexenios analizados se actualizó la ley que rige la política pública hacia este sector. En el año 2011, se conformó una estructura administrativa que coordinará las acciones públicas a favor de este grupo, y en el año 2012 que se le empezó a inyectar recursos, muy inferiores respecto al resto de los grupos de población analizados.

Por lo que respecta a los jóvenes, en los dos sexenios analizados no se llevó a cabo ninguna acción legislativa, ni se construyó un programa que definiera la política pública hacia este sector, por lo que el IMJUVE en realidad lleva a cabo programas asistenciales símiles a los que lleva el INAPAM, aunado a esto ha faltado la creación de programas específicos para los jóvenes a los cuales se les pudiera asignar un presupuesto, de hecho aun cuando en el año 2012 hubo un rubro de recursos etiquetados para los jóvenes, en realidad se trataba de la suma de los presupuestos de varias secretarias como salud, educación, etc., lo que en el fondo implica que en el presupuesto se reportaron los mismos recursos para varios fines, sin ser los mismos excluyentes o exclusivos para un grupo de población específico, lo cual resulta engañoso debido a que en realidad no se destinaron recursos adicionales a este grupo de población. Considerando que durante el periodo analizado, la mortalidad de jóvenes se disparó de manera alarmante, principalmente por homicidios, se vuelve más grave la situación de este sector poblacional que no recibió ninguna atención de la política pública federal.

El grupo de población de los niños, niñas y adolescentes, es el único de los revisados en este trabajo, que hasta la fecha no cuenta con una instancia administrativa que coordine las acciones y políticas públicas a favor de este grupo de población, si bien en el marco de la

Convención de los derechos de los niños, en el país se ha legislado en materia de la justicia para adolescentes y del interés superior del niño y otros derechos, esto no se ha visto reflejado ni en una institucionalización que garantice la vivencia de sus derechos en niñas, niños y adolescentes, ni el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación, ni tampoco el interés superior respecto a otros grupos, ni siquiera se ha visto reflejado en el presupuesto que haga posible estos derechos viables. Al igual que lo que sucede con los adultos mayores y los jóvenes, se mantiene administrativamente los mismos mecanismos asistenciales para la atención de estos grupos de población.

Si bien el Sistema Nacional del DIF continúa brindando desde el enfoque tradicional de salud, servicios asistenciales a las familias, niños, niñas y jóvenes, solo atiende una parte del problema, al ser un servicio enfocado a los casos que reciben, sin abarcar la problemática desde un enfoque de derechos, ya que solo se atienden los casos denunciados que representan una minoría de los registrados, y no existe una política preventiva de los casos de niñas, niños y adolescentes que sufren o están en riesgo de sufrir maltrato o abuso.

Los servicios del DIF nacional abarcan: Centros de rehabilitación, credencialización y agencias de integración laboral para personas con discapacidad; asesoría jurídica y procuradurías de la defensa del menor y de la familia; facilita trámites de adopción, brinda asesoría sicológica, atiende casos maltrato infantil y violencia familiar, también brinda atención gerontológica. Lo anterior quiere decir que los casos que llegan a sus servicios son por una denuncia o por una situación de hospitalización por maltrato, sin embargo se estima que de cada 100 niños maltratados se conocen o se atienden solamente 2 casos.

Aun cuando se instauró un Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, este en realidad coordina los mismos programas que de manera tradicional han venido llevando a cabo las Secretarías de Salud, de Educación y el DIF, por lo que no ha alcanzado a delinear una política de atención integral con enfoque de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y se continua abordando el problema desde el enfoque de la salud, y dejando de lado la defensa de derechos a la protección contra la violencia, el abuso y la explotación de este grupo poblacional. Incluso hubo regresiones en este sentido con las modificaciones que sufrió la Norma Mexicana del tema.

Al no existir una instancia de coordinación interinstitucional que coordine las acciones integrales en pos de los diversos derechos de este sector, se le está dejando en una situación de desventaja y adquiere también una forma de discriminación por exclusión de las acciones de gobierno pertinentes y necesarias, con respecto a los otros grupos de población.

Aun cuando existan políticas sectoriales que se enfoquen a la atención de la población infantil, como puede ser el caso de los programas de las Secretarías de Educación, Salud, etc. al no existir instancias que los prevengan y atiendan más allá del enfoque asistencial y de salud, solo se están atendiendo los derechos de supervivencia y desarrollo, lo que explica los avances registrados en los últimos años en materia de salud y de educación, sin embargo, se están desatendiendo los derechos vinculados a la participación y a la protección como son: el derecho a no trabajar, a la no violencia y el derecho a una familia, libertad de expresión, etc. los cuales son sistemáticamente vulnerados.

Conforme a la estructura de atención existencia en materia de niños, niñas y adolescentes, se observa que solo es factible atender los casos de maltrato infantil que se reciben o detectan a través de las instancias previstas en los sistema de salud y de Desarrollo Integral de la Familia, es decir a través de una denuncia o de casos de hospitalización de niños, niñas y adolescentes que llegan a una de estas instancias; sin embargo, considerando que según las encuestas en hogares, por lo menos en uno de cada tres hogares existen situaciones de violencia familiar, eso quiere decir que conforme a los datos de denuncias y casos de niños maltratados registrados, existe un número mucho mayor de niños que están siendo víctimas en sus hogares de violencia sistemática, ante lo cual prácticamente no se está haciendo nada, lo que también implica que se está desatendiendo una de las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano que es la prevención del maltrato, abuso y explotación de niñas, niños y adolescentes.

Esta situación es más grave si consideramos que la política pública en los tres últimos sexenios (incluyendo lo que va del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto), se ha abocado a proteger se manera preponderante el caso de la violencia contra las mujeres, y poniendo un velo y desprotegiendo los casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes

y de otros grupos de población, como es el caso de los jóvenes que han sido las principales víctimas de la lucha contra el crimen organizado.

Conforme a los principios que rigen los derechos humanos, se debe garantizar el acceso igualitario tanto a los hombres, como las mujeres, a los jóvenes, a los adultos mayores, a la población indígena, a la población discapacitada, y en caso de los niños, niñas y adolescentes además garantizar el interés superior.

Los mecanismos del Estado para atender el acceso de derechos por grupos de población han sido desiguales y diferenciados, poniendo en riesgo y en situación de vulnerabilidad a unos grupos mientras destina recursos y esfuerzos por garantizar los derechos de otros. Por lo anterior, conforme a los datos reflejados en este estudio, se puede concluir que el Estado en los dos últimos sexenios, llevó a cabo una discriminación institucionalizada, a través de una diferenciada política de acceso a los derechos de grupos vulnerables, esta discriminación en el diseño e instrumentación de políticas que garanticen el acceso a sus derechos, ha afectado de manera particular a las poblaciones de niños, niñas y adolescentes y a los jóvenes.

Esta situación se agrava dada la pobreza en que vive un importante porcentaje de la población, la misma se encuentra en una situación de desventaja como portador de una potestad, al no poder contar con mecanismos efectivos para hacer justiciables sus derechos, en una situación en la que en México falta mucho que hacer en lo que se refiere a la judicialización de la exigencia de los derechos económicos y sociales.

Estas primeras conclusiones derivadas de los datos disponibles así como del análisis de la política pública de los dos últimos sexenios, coincide en gran parte con las conclusiones para el caso de México a las que se llegaron en el último examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención sobre los derechos del niño, en lo relativo a los informes que los Estados se comprometen a entregar al Comité sobre los Derechos del Niño.

Entre las observaciones finales al Estado mexicano presentadas en el año 2006, se encuentra la preocupación porque no hay una eficiencia de las medidas adoptadas para dar

efectividad a los derechos establecidos en la Convención, la poca adecuación de las normas jurídicas con el Tratado Internacional, y lo complicado que es la aplicación de la ley con la actual estructura federal.

Considerando las repercusiones tanto económicos, como sociales que trae consigo la no atención a todos los derechos de los niños, sobre todo los que se refieren al derecho a la protección, los costos para el país son muy graves, por lo que se hace urgente legislar en la materia, así como crear un Instituto Nacional de Atención a la Infancia en México que haga efectivo el interés superior de los niños y de las niñas, referentes como este se encuentran ya en otros países como Argentina o España.

Una práctica adicional que se observa en otros países sudamericanos como mecanismos de atención a los derechos de la infancia es la disposición de Códigos de la Infancia, que no solo establecen los acciones que los Estados deben llevar a cabo para atender el interés superior del menor, sino que llega hasta los procesos especializados de protocolos de atención a los derechos de los niños en las instancias judiciales.

Asimismo, es importante revisar el enfoque se atención a grupos prioritarios para la construcción de la política pública, es muy grave en función del enfoque tradicional que se observa, que mientras que se llevan a cabo acciones positivas importantes para algunos grupos de población como los indígenas y las mujeres, prácticamente se deja en la indefensión a los niño, niñas, adolescentes y a los jóvenes, entre otros.

Más grave aún, es observar que se legislen e institucionalicen acciones positivas que favorecen la prevención, protección, garantía y vigilancia de derechos de un grupo particular de población como es el caso de las mujeres y los indígenas, y que estás medidas vulneren o afecten las garantías de acceso a los derechos de otros grupos de población a los cuales se les deja en desventaja y de forma indirecta se les discrimina. No se pretende con estas conclusiones que se deje de proteger y garantizar los derechos de las mujeres y de los indígenas, a la institucionalización de los mismos, sin duda esto ha sido un gran avance y debe continuar, pero las políticas públicas debieran instrumentarse con los mismos alcances para todos los grupos de población.

Como una manera de evitar que las especificación jurídica de los derechos conlleve estos efectos de conflictos socio-jurídicos, se propone que en la construcción de las políticas con el enfoque de derechos, se visualice cada derecho y después todos y cada uno de los grupos de población que se tengan identificados como que se necesita garantizar el acceso a dicho derecho; es decir, un ejemplo puede ser que la política de combate a la violencia sea integral y que la visión abarque proteger de la misma a toda la población, institucionalizando, los mecanismos que atiendan los casos particulares y específicos, sin dejar de establecerlos para ningún grupo de población.

ANEXOS

Anexo 1

ACCIONES LEGISLATIVAS AFIRMATIVAS POR GRUPO DE POBLACIÓN SEXENIOS 2001-2006 Y 2007-2012

Grupo de población	años 2001-2006	Años 2007-2012
Mujeres	El 12 de enero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. El 2 de agosto de 2006, se aprobó la Ley General para la igualdad entre hombres y Mujeres, En el año 2005, se aprueba la NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención[85].	El 1 de febrero de 2007, la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia.
Niños, niñas y adolescentes[86]	En el año 2001, se publicó la Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA2-1999 para la atención a la Salud del Niño.	En el año 2011 con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, por primera vez se incorpora en el texto

[85] Esta Norma suple a la que se había aprobado en el año 1999 Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar.
[86] En el caso del grupo de niñas, niños y adolescentes, en el año 2000, se aprobó la Ley para la protección de los niños, niñas y adolescentes.

	En el año 2005, se llevó a cabo una reforma al artículo 18 constitucional que ordena la creación de un sistema de justicia para adolescentes.	constitucional el "interés superior del niño", ese mismo año, se reforma el Art. 4 constitucional, de donde se deriva una obligación de las autoridades de observar el principio del "interés superior del niño" en las políticas públicas y en todas las decisiones públicas.
Jóvenes[87]		
Adultos mayores	En el año 2002, se aprobó la Ley de los derechos de las personas adultas mayores.	
Población indígena	En el año 2003 se publica la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y se publicó la Ley General de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.	
Personas con discapacidad	En el año 2005 se publica la Ley General de las personas con discapacidad.	En el año 2011 se publica la Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad.

[87]En el año 1999 se publicó la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

ANEXO 2

ACCIONES ADMINISTRATIVAS AFIRMATIVAS POR GRUPOS DE POBLACIÓN SEXENIOS 2001-2006 Y 2007-2012

Grupo de población	años 2001-2006	Años 2007-2012
Mujeres	2001. Se crea el Instituto Nacional de las Mujeres.	Se elaboraron por lo menos dos Programas: Programa Nacional para la igualdad entre hombres y mujeres 2009-2012 (publicado el 18 de agosto de 2009), y el Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
Niños, niñas y adolescentes	En el año 2001, se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, mismo en el que participarían la Secretaria de Educación Pública (SEP), la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaria del Trabajo y Previsión Social (STPS), y la Secretaria de Salud y Asistencia (SSA). En el 2002, el gobierno federal elaboró un Plan de Acción Nacional: "Un México apropiado para la	La Secretaria de Desarrollo Social por su parte, en el año 2007, durante el sexenio de Felipe Calderón inauguró el Programa de Estancias Infantiles para apoyar a las madres trabajadoras.

	Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010". A través del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, se crearon en el año 2002, El Programa de Acción de la Infancia y el Programa de Acción de la Adolescencia.	
Jóvenes[88]		
Adultos mayores	En el año 2002, se publicó el decreto por el cual el INSEN[89] quedó adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social, y cambia su nombre a Instituto Nacional de adultos en plenitud (INAPLEN), para convertirse en el órgano rector de las políticas públicas de desarrollo social y humano para las personas adultas mayores. Ese mismo año, el INAPLEN se transformó en INAPAM.	
Población indígena	En el año 2003 se crea la Comisión Nacional para el	En el año 2009, se publica el Programa para el desarrollo de los

[88] EL Instituto Mexicano de la Juventud fue creado en 1999.
[89] En el año de 1979, se crea el INSEN afiliado a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

	Desarrollo de los Pueblos Indígenas[90],	pueblos indígenas 2009-2012.
Personas con discapacidad	En septiembre de 2001 se creó el Consejo Consultivo para la integración de las personas con discapacidad CODIS91 y se presentó el Programa Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad. En el año 2005 se crea el Consejo Nacional para las Personas con discapacidad[92].	En el año 2009, se presente el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012. En el año 2011 el Secretariado Técnico del Consejo de Nacional para las Personas con discapacidad se transforma en el Consejo Nacional para el desarrollo y la inclusión de las personas con discapacidad93.(CONADIS)

.

[90] Mismo que suple al Instituto Nacional Indigenista, que se crea el año 1948.

[91] Mismo en el que participaban la SEDESOL, SCyT, SEP, STPS, DIF nacional y la oficina de Representación para la Promoción e Integración social para las personas con discapacidad. También se crea un Secretariado Técnico del Consejo como instancia coordinadora de los programas y acciones de las diferentes Secretarias de Estado.

[92] Mismo en el que participarían la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la SEDESOL, SEP, SHCP, STPS, DIF nacional y el Consejo Consultivo para las personas con discapacidad.

[93] Se crea como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, gozando de autonomía técnica y de gestión para formular políticas, acciones, estrategias y programas.

ANEXO 3

PRESUPUESTO FEDERAL ETIQUETADO POR GRUPOS DE POBLACIÓN AÑOS 2001-2006 Y 2007-2012

Grupo de población	2001	2006	2007	2012
Mujeres	Se incrementan en $130,000,000.00, las erogaciones para acciones a favor de la mujer, de las cuales $108,000,000.00 se destinarán para programas del Instituto de la Mujer, y $22,000,000.00 para programas de salud reproductiva.	ANEXO 3. PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (6,100,000 pesos en Secretaría de Relaciones Exteriores). (En Economía programas de apoyo a mujeres: 209,850,000). (En reforma agraria, programa de la mujer en el sector agrario: 500,000,000). Total: $715,950,000. ANEXO 19.C EDUCACIÓN. (Programa de Capacitación al magisterio para Prevenir la Violencia contra las Mujeres, 25,000,000). ANEXO 19.D RAMO 12 SALUD,	ANEXO 7. PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (3,400,000 pesos en Secretaría de Relaciones Exteriores). (En Economía programas de apoyo a mujeres: 123,800,000). (En Reforma agraria, programa de la mujer en el sector agrario: 570,000,000). Total: $697,200,000. 20 Desarrollo Social. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas: $200,000,000.	RAMO 15. REFORMA AGRARIA (Capacitación Integral a Productores, jóvenes y mujeres rurales $300,000,000). ANEXO 10. EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES ($16,752,902,923 pesos distribuidos entre los tres poderes de la Unión. Total presupuesto etiquetado para las mujeres en diversos programas: $18,801,469,081

		(fortalecimiento y equipamiento de hospitales que dan servicio a la mujeres en 4 entidades: $102,701,000). ANEXO 19.G EQUIDAD Y GÉNERO, $1000,000,000 distribuido entre los tres poderes de la Unión) Total presupuesto etiquetado para las mujeres en diversos programas: $1,843,651,000.00	Total presupuesto etiquetado para las mujeres en diversos programas: $897,200,000.	
Niños, niñas y adolescentes		ANEXO 19. D RAMO 12 SALUD. Equipamiento y fortalecimiento de hospitales especializados en niños, en 3 entidades federativas: $29,500,000.	Ramo 05 Relaciones Exteriores. Apoyos a las Mujeres, Niños y Niñas Migrantes en situación de maltrato $3,400,000.	ANEXO 24. RECURSOS PARA LA ATENCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: $569,559,380,276 Repartido entre diversas secretarias e instituciones. Al analizar con detenimiento este presupuesto etiquetado se observa que se incluyeron completos los

				presupuestos de varias secretarias como la de salud, educación y desarrollo social, sin discriminar solo programas para este grupo de edad en específico, Se hizo el ejercicio de separar solo los programas dirigidos específicamente para niños, niñas y/o adolescentes quedando un presupuesto de: $16,960,000,000
Jóvenes		Ramo 15 Reforma Agraria. Joven Emprendedor Rural: $50,000,000.		ANEXO 22. EROGACIONES PARA EL DESARROLLO DE LOS JÓVENES: $135,731,376,528 repartido en diversas dependencias. Al analizar con detenimiento este presupuesto etiquetado se observa que se incluyeron completos los presupuestos de varias secretarias como la de salud, educación y desarrollo social, sin discriminar solo programas para este grupo de

				edad en específico, Se hizo el ejercicio de separar solo los programas dirigidos específicamente para jóvenes, quedando un presupuesto de: $11,897,400,000.
Adultos mayores		Ramo 20 Desarrollo Social. Adultos Mayores en Zonas Rurales: $300,000,000.	ANEXO 7. PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Ramo 20 Desarrollo Social. Adultos Mayores en Zonas Rurales $300,000,000.	Artículo 58. El Programa 70 y más dispondrá de recursos por $18,821'205,682.
Población indígena		ANEXO 2. EROGACIONES PARA ATENDER A LA POBLACIÓN INDÍGENA: $27,487,970,650. ANEXO 3. PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE . Comisión	ANEXO 6. EROGACIONES PARA ATENDER A LA POBLACIÓN INDÍGENA : $28,882,662,187.	ANEXO 7. EROGACIONES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS: $68,123,907,160. Al analizar con detenimiento este presupuesto etiquetado se observa

		Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI): $5,079,500,000. RAMO 8. AGRICULTURA, GANADERÌA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN Indígenas: $1,493,000,000. ANEXO 19.C EDUCACIÓN: CONAFE.- Transferencias para becas para instructores comunitarios y promotores en programas para migrantes e indígenas: $70,000,000 ANEXO 19.F PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS: $275,000,000.00 ANEXO 19.H CULTURA:		que se incluyeron completos los presupuestos de varias secretarias como la de salud, educación y desarrollo social, sin discriminar solo programas para este grupo de edad en específico, Se hizo el ejercicio de separar solo los programas dirigidos específicamente para indígenas, quedando en: $10,506,300,000

		$3,000,000. TOTAL DE PRESUPUESTO:$34,408,470,650		
Personas con discapacidad				ANEXO 12.1. DISTRIBUCIÓN DEL FONDO PARA LA ACCESIBILIDAD EN EL TRANSPORTE PÚBLICO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: $458,350,000.00 ANEXO 23. RECURSOS PARA ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES. Educación para personas con discapacidad: 130,000,000. Programa de Atención a Personas con Discapacidad: $258,661,113. CNDH. Atender asuntos relativos a la aplicación del Mecanismo

				Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad: $4,171,092. ISSSTE. Atención a Personas con Discapacidad: $18,719,942. TOTAL: $869,902,147.

BIBLIOGRAFIA

Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta, Madrid.

Álvarez Bermúdez, Javier y Hartog, Guitte (2006).*Manual de Prevención de Violencia Intrafamiliar,* Ed. Trillas, México.

Azaola Elena (2000). *Boy and girl victims of sexual explotation in Mexico*. México: UNICEF-DIF.

Banco Mundial (2012). *La violencia juvenil en México, reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales*.

Cacho, Lydia (2005), *Los demonios del edén. El Poder que protege a la pornografía infantil*. Debolsillo.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes;* http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA H. CÁMADA DE DIPUTADOS (2011). "*La Infancia en México, Retos para la Construcción de México en el Futur*o". Carpeta de Indicadores y tendencias sociales, No. 11.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA H. CÁMADA DE DIPUTADOS (2005). *Violencia y Maltrato a Menores en México*. Reporte Temático No. 1. febrero.

CEPAL-UNICEF (2011). *Mortalidad en la Niñez*. Naciones Unidas.

CEPAL-UNICEF (2010). *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe*.

CONEVAL-UNICEF (2012). Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL)- UNICEF (2011). *Medición multidimensional de la pobreza en México. Análisis de bienestar de la Infancia. Primer Encuentro Regional de Indicadores Sobre Infancia y Adolescencia*, septiembre de 2011.

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN- UNICEF*(2011). Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis 2010). Resultados sobre niñas, niños y adolescentes 6*.

Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Informe 2007-2009 (2010), *Un México apropiado para la infancia y la adolescencia*. Secretaria de Desarrollo Social.

Comité para la Protección de periodistas (2010). *Silencio o muerte en la prensa mexicana. Crimen, violencia y corrupción están destruyendo al periodismo local*. Septiembre 2010.

Courtis, Christian, "*Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación*", Revista Derecho del Estado 24.

De la Cruz, Gil Ricardo (2010).*Violencia Intrafamiliar, Enfoque sistémico.* Ed. Trillas. México.

Dworkin, Ronald (1984). "*La discriminación inversa*". En los derechos en serio, Ariel, Barcelona, págs. 326-348.

Dworkin, Ronald (2000), *"¿Entran en conflicto la libertad y la igualdad?",* en Paul Barker (comp.), Vivir como iguales. Apología de la Justicia Social, Paidos, Buenos Aires.

Fariñas, José.*Sociología de los derechos Humanos*. En María José Añón y otros (Coord.), *Derecho y Sociedad*.

Ferrajoli, Luigi (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Madrid, Trotta.

Fiss, Owen (2002).*Una comunidad de iguales*. Ed. Miño y Avila, Buenos Aires. Traducido del inglés por Raúl M. Mejía del original A Community of Equals.

Fiss, Owen (1999). "*Grupos y la cláusula de la igual protección*", en Roberto Gargarella(comp.), Derecho y grupos desaventajados, Gedisa, Barcelona, págs. 137-167.

FLACSO (2012). *Guía de Estudio de la Materia Políticas Humanos, Públicas y Derechos*.

Gerhard Tuma, Roberto Francisco (2010), *Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México*. Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México. Segundo Premio UNICEF 2009.

González Contró, Mónica. *Actualidad Jurídica Derechos de los Niños y Justicia Penal para Adolescentes*, www.youtube.com/watch?v=3fEzOZDxN7Q *y El interés Superior del niño y la niña, comentario*, http://www.youtube.com/watch?v=DUL9R1GglZ4.

INSP-SSA (2003). *Encuesta Nacional de Usuarias de los Servicios de Salud*.

INEGI (2011). *Panorama Sociodemográfico de México*. Marzo de 2011.

Informe del Experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas (A/61/299).

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2007). *Maltrato de niñas, niños y adolescentes en el seno familiar*.

Lamberti, Silvio (Compilador) (2006).*Maltrato Infantil*. Ed. Universidad. 2da. Edición Buenos Aires.

Lustig, Nora (2012). *Crecimiento económico y equidad*. En: Los grandes problemas de México, Coord. Manuel Ordorica y Jean François Prud'homme, El Colegio de México.

Magaloni, Ana Laura (2013). "Infancia y Violencia", Reforma, 27 de julio de 2013.

Maurino, Gustavo (2007). "*Pobreza y discriminación: la protección constitucional para los más humildes*". En Roberto Gargarella y Marcelo Alegre (coordinadores), El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario, LexisNexis, Buenos Aires.

Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, *Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar*, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. *Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.*

Moreno, Salvador (2013).*Algunas consideraciones sobre el maltrato infantil en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la H. Cámara de Diputados.

NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL (2011). Informe Anual de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los niños, Martha Santos País. Consejo de Derechos Humanos 16º período de sesiones, 28 de febrero de 2011.

Nino, Carlos S. (2007). "*Liberalismo conservador: ¿Liberal o conservador*?, en Roberto Gargarella y Marcelo Alegre (coordinadores), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, LexisNexis, Buenos Aires.

OCDE (19 de noviembre 2010). *México, primer lugar en violencia infantil*. El Economista

http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/11/19/mexico-primer-lugar-violencia-infantil-ocde

Osorio y Nieto, Augusto César (2005).*El niño maltratado*. Ed. Trillas.

Ramírez, Nashieli (2012). *Niñas y Niños: La Ruptura Institucional*. http://www.mexicosocial.org/colaboradores/vision-experta/item/302-ni%C3%B1as-y-ni%C3%B1os-la-ruptura-institucional.html.

REDIM (2014). Boletín de Prensa: "*En 2013, hubo pocos avances en la garantía de los Derechos de la infancia en México*", 14 de enero de 2014.

Red por los Derechos de la Infancia en México (2012). "La infancia cuenta en México, desafíos actuales para la garantía de los derechos de la Infancia. Análisis del marco legal mexicano".

Reporte Índigo (2014). *Los Huérfanos de la Guerra*. 11 de enero de 2014.

Saba, Roberto (2007).*"(Des)igualdad Estructural*", en Roberto Gargarella y Marcelo Alegre(coordinadores), El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario, LexisNexis, Buenos Aires.

Saba, Roberto (2008). "*Igualdad, Clases y Clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas*?".En Roberto Gargarella. Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Saba, Roberto (2011). "*Igualdad de trato entre particulares*", en Lecciones y Ensayos, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Salmón, Elizabeth (2010). *Los derechos de los niños y las niñas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estándares en torno a protección y promoción*. Perú, Cooperación Alemana al Desarrollo.

Santiago Juárez, Mario (2007). "*Igualdad y acciones afirmativas*", Instituto de Investigaciones Jurídica, UNAM-CONAPRED.

Save the Children (2006). *¿Por qué necesitamos los sistemas de protección?, Recomendaciones clave de Save the Children como respuesta al Estudio del Secretario*

General de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los niños y niñas. Ginebra, julio de 2006.

Scherer García, Julio (2013). *Niños en el Crimen*, Grijalbo.

Sierra, Jorge Luís *(2011). "Las Bajas colaterales en el guerra antinarcóticos".* Contralínea 229, 17 de abril de 2011.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2010).*Violencia Familiar, Temas Selectos de Derecho Familiar*. Ed. Grupo Comercial e Impresos Cóndor. Suprema Corte de Justicia. México.

Tenorio Godínez, Lázaro (2007).*La Violencia Familiar en la Legislación Mexicana*. Ed. Porrúa.

Tenorio Godínez, Lázaro y Tagle de Ferreira Graciela (Coordinadores) (2011). "*Derecho del niño a ser oído*".En La restitución Internacional de la Niñez. Ed. Porrúa México.

Trejo Martínez, Adriana (2003).*Prevención de la Violencia Intrafamiliar*. Ed. Porrúa, México.

UNICEF (2005). *Estado Mundial de la Infancia*, UNICEF.

UNICEF (2012). *Inversión Pública en la Infancia y en la Adolescencia en México 2007-2010*.

UNICEF (2010). *Los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en México, una agenda para el presente.* Resumen ejecutivo, octubre de 2010.

UNICEF-SEP (2009). *Informe Nacional sobre Violencia de género en la educación básica en México*.

UNICEF (2014). Reporte del Estado de la Infancia 2014.

Unzueta Barrere, María Ángeles (2001). "*Problemas del Derecho antidiscriminatorio: subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades*", Revista Vasca de Administración Pública, nº 60, mayo-agosto.

Villanueva Castillero, Ruth (2011). *Derecho de Menores*. Ed. Porrúa. México.

Whaley Sánchez, Jesús Alfredo (2001). *Violencia intrafamiliar, causas biológicas, psicológicas, comunicacionales e interaccionales*. Plaza y Valdés.