



ESTUDIO

**NIÑAS, NIÑOS Y
ADOLESCENTES**

VÍCTIMAS

**DEL
CRIMEN ORGANIZADO
EN MÉXICO**





ISBN: _____

D. R. © Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
San Jerónimo Lídice,
Demarcación Territorial Magdalena Contreras,
C.P. 10200, Ciudad de México

Editado en México: Noviembre, 2019



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Raúl González Pérez
Presidente

Coordinación del Proyecto

Laura Gurza Jaidar
Directora General de Planeación
y Análisis

Patricia Centeno Muñoz
Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

Ismael Eslava Pérez
Primer Visitador General

Lourdes Zariñán Martínez
Directora General en la
Primera Visitaduría General

Cintha Harumi González Téllez Girón
Coordinadora del Programa
sobre Asuntos de la Niñez y la Familia

Diseño de portada
Dirección General de Comunicación / Katia
Lepe

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Enrique Graue Wiechers
Rector

Domingo Alberto Vital Díaz
Coordinador de Humanidades

Pedro Salazar Ugarte
Director del Instituto de Investigaciones
Jurídicas

Elaboración de la investigación

Elisa Ortega Velázquez
Coordinación de la investigación

Guadalupe Barrera
Alethia Fernández de la Reguera
Agustín Morales Mena
Investigadores

Antonio Dorantes Morales
Lucía Espinosa
Víctor Hugo Gutiérrez
Yolanda Hernández M.
Carolina Jasso González
Angélica Ospina
Daniel Patlán
Neftaly Pérez Rodríguez
Beatriz Miranda
Ángeles Jiménez González
Lesli Janeth Alanis Flores
Noemi Monroy Enriquez
Asistentes de Investigación



ÍNDICE

ACRÓNIMOS Y SIGLAS	7
1. INTRODUCCIÓN	10
1.1 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la protección de los derechos humanos en México	10
1.2 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las acciones en materia de niñez	21
1.3 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el presente estudio	31
2. SÍNTESIS METODOLÓGICA	33
2.1 Apuntes metodológicos para diagnósticos en materia de derechos humanos	33
2.2 Métodos y técnicas de investigación	37
2.2.1 Análisis jurídico	37
2.2.2 Análisis cualitativo	40
2.2.2.1 Diagnóstico cualitativo sobre la situación de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado en México. Investigaciones recientes y categorías de análisis	40
2.2.2.2 Identificación y análisis de las políticas públicas	41
2.2.2.3 Historias de vida	44
2.2.2.4 Grupos de enfoque	45
2.2.3 Análisis cuantitativo	46
2.2.3.1 Diagnóstico cuantitativo sobre la situación de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado en México	46
2.2.3.2 Índice Estatal de Riesgo de Violencia Asociada con el Crimen Organizado con Impacto en Niñas, Niños y Adolescentes	46
2.3 Fuentes y datos para la consolidación de indicadores para la investigación	47
3. MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS, ADOLESCENTES Y CRIMEN ORGANIZADO	49
3.1 Introducción	49
3.2 Delimitación conceptual del análisis jurídico: “niños, niñas y adolescentes víctimas del crimen organizado”	54
3.2.1 Niños, niñas y adolescentes	54
3.2.1.1 Los niños, las niñas y los adolescentes como sujetos plenos de derecho que requieren medidas especiales de protección	54
3.2.1.2 Niños, Niñas y Adolescentes y no “menores”	57
3.2.1.3 Definición legal de niños, niñas y adolescentes	59
3.2.2 Crimen organizado	59
3.2.2.1 Antecedentes	59
3.2.2.2 Características	63
3.2.2.3 Definición legal	66
3.2.3 “Violencia” y “prevención”	70
3.2.4 Víctimas	74
3.3 Las niñas, los niños y los adolescentes: marco jurídico de protección internacional y nacional de sus derechos	80
3.3.1 Regulación internacional de los derechos de niños, niñas y adolescentes	80
3.3.1.1 Ámbito universal: la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1990	80
3.3.1.2 Ámbito regional: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	88
3.3.2 Regulación nacional de los derechos de niños, niñas y adolescentes	90



3.3.2.1 Orden constitucional	90
3.4 Principales derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto del crimen organizado	96
3.4.1 Derecho a la vida e integridad personal	96
3.4.1.1 Derecho a la vida	96
3.4.1.1.1 Marco internacional	98
3.4.1.1.3 Regulación del mercado de armas	111
3.4.1.2 Derecho a la integridad personal	114
3.4.1.2.1 Marco internacional	114
3.4.1.2.2 Derecho a la integridad personal en relación con el uso de la fuerza en el derecho mexicano	122
3.4.1.2.3 Derecho a la integridad personal. Las obligaciones frente a la explotación	128
3.4.2 Derecho a la educación	130
3.4.2.2 El derecho a la educación en el marco jurídico mexicano	135
3.4.3 Derecho a la libertad personal, seguridad de las personas y libertad de circulación y residencia	138
3.4.3.1 Marco internacional	141
3.4.3.1.1 Derecho a la libertad y seguridad personal	141
3.4.3.1.2 Derecho a la libertad de circulación y residencia	148
3.4.3.3 Desaparición forzada y los derechos de niñas, niños y adolescentes	157
3.4.4 Derecho a la salud	168
3.4.4.1 Marco internacional	168
3.4.4.2 El derecho a la salud en el derecho mexicano	176
3.5 Conclusiones	178
4. DIAGNÓSTICO CUALITATIVO SOBRE LA SITUACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO. INVESTIGACIONES RECIENTES Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	183
4.1 Introducción	183
4.2 Violencia estructural, cultural y directa	184
4.3 Derechos	189
4.3.1 Derecho a la vida e integridad personal	189
4.3.2 Derecho a la libertad personal, seguridad de las personas y libertad de circulación y residencia	198
4.3.3 Derecho a la salud	209
4.3.4 Derecho a la educación, la recreación, al ocio, el juego y la cultura	214
4.4 Políticas, programas y acciones implementadas por el gobierno federal para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado durante el periodo 2012-2018	217
4.4.1 La Política Nacional de Protección de niñas, niños y adolescentes (2012-2018)	218
4.4.2 Políticas y acciones implementadas por el SIPINNA para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado	222
4.4.3 Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA)	228
4.4.4 Acciones para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado (2019-2024)	233
4.5 Conclusiones	235
5. HISTORIAS DE VIDA	236
5.1 Introducción	236



5.2 Reynosa: infancias y juventudes sitiadas por la crueldad	239
5.3 Violencias liminales en la frontera norte de México	253
5.4 Cuando lo invisible se materializa: violencia estructural, criminalización, desaparición y desplazamiento forzados	268
5.5 La simultaneidad de la violencia: la historia de Manuel	284
5.6 “Lo que queda en mi país es la muerte”	300
5.7 Una lectura de las historias de vida desde coordenadas complementarias	311
5.8 Cinco historias de vida: dislocación del derecho	324
5.8.1 Sin entornos seguros para niñas, niños y adolescentes	324
5.8.2 Seres humanos sustituibles	326
5.8.3 Marco de análisis	328
5.8.3.1 La ruptura de la época de la normalidad	330
5.8.3.2 La disrupción de la normalidad: el conflicto armado	331
5.8.3.3 La disrupción de la normalidad: el derecho penal internacional	332
5.8.4 ¿Cómo se articulan estas alternativas de análisis con el marco de los derechos humanos?	333
5.8.5 Contra el “totalitarismo de la indiferencia”	335
6. DIAGNÓSTICO CUANTITATIVO SOBRE LA SITUACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DESCRIPTIVO E INFERENCIAL	338
6.1 Introducción	338
6.2 Población objetivo. Niñas, niños y adolescentes en México	339
6.3 Indicadores socioeconómicos	342
6.4 Indicadores de violencia	355
6.5 Índice Estatal de Riesgo de Violencia Asociada con el Crimen Organizado con Impacto en Niñas, Niños y Adolescentes	373
6.6 Conclusiones	386
7. LÍNEAS DE ACCIÓN Y PROPUESTAS PARA LA ATENCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO	389
7.1 Antecedentes	391
7.2 Contexto	398
7.3 Retos a corto plazo	400
7.4 Líneas de acción y propuestas estructurales	406
7.5 Líneas de acción y propuestas en materia de violencia, inseguridad y crimen organizado	426
7.6 Líneas de acción y propuestas a nivel comunitario y familiar	436
8. CONCLUSIONES	447
9. ÍNDICE DE FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICAS	456
10. BIBLIOGRAFÍA	459

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
APF	Administración Pública Federal
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNS	Comisión Nacional de Seguridad
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CMDPDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos
CONAPRED	Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPECOL	Conferencia Permanente de Congresos Locales
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DUDDHH	Declaración Universal de Derechos Humanos
DHS	Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENAJUSP	Encuesta Nacional de Adolescentes en el Nuevo Sistema de Justicia Penal
ENCODAT	Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco
ENSU	Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FGR	Fiscalía General de la República

GIT	Grupo de Trabajo Interinstitucional
IDCM	Internal Displacement Monitoring Centre
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LFDO	Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGPSVD	Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
LGV	Ley General de Víctimas
MNPT	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México
MIAV	Modelo Integral de Atención a Víctimas
MTI	Módulo de Trabajo Infantil
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PFPNNA	Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
PGR	Procuraduría General de la República
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PLANEA	Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIMH	Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres

PNPSVD	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
PRONAPINNA	Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes
PRONAPRED	Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
REDIM	Red por los Derechos de la Infancia en México
RENAVI	Registro Nacional de Víctimas
RNPED	Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas
SB	Secretaría de Bienestar
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIJPA	Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes
SINFANI	Registro de Personas Fallecidas no Identificadas
SINPEF	Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas
SIPINNA	Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
SE- SIPINNA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la protección de los derechos humanos en México

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene como objetivos proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y los instrumentos internacionales en la materia.¹ Este organismo ha transitado por varias etapas, en las cuales se han ido modificando tanto su estatus jurídico como su estructura. Como antecedente, en el año de 1989 la Secretaría de Gobernación conformó la Dirección de Derechos Humanos, la cual tenía a su cargo el cumplimiento de funciones relacionadas con el estudio y formulación de normas jurídicas congruentes con el orden Constitucional mexicano. El 6 de junio de 1990 se decretó la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para darle una mejor atención a las demandas de la sociedad por el respeto a los derechos humanos. En la primera etapa tuvo el carácter de órgano desconcentrado, a cargo de un Presidente, el cual sería nombrado por el Gobierno Federal.²

En una segunda etapa, en 1992, se intentó responder ante el cuestionamiento acerca de ser un órgano para la defensa de los derechos humanos y no formar parte del Gobierno Federal, razón por la cual se adicionó el apartado B al artículo 102 Constitucional, el cual menciona en su primer párrafo:

“[...] El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.”

¹ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Ley de la CNDH), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, Artículo 2.

² CNDH, *Manual de Organización General de la Comisión de los Derechos Humanos*. México, CNDH, 2005.

Con esta adhesión, se elevó a rango Constitucional la protección y defensa de los derechos humanos,³ y se facultó a las legislaturas—federal y locales—para crear la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de derechos humanos, las cuales tienen, entre otras, atribuciones para conocer de quejas contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público y la de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.⁴ Esto es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultó a estos organismos a emitir recomendaciones con un peso moral, pero no con posibilidades de cumplimiento obligatorio.⁵

Con la reforma Constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se robusteció y tomó mayor trascendencia el papel de la CNDH ya que en caso de que alguna autoridad rechace una recomendación podrá ser citada, a petición de la Comisión.⁶ En este sentido, el párrafo segundo del apartado B del artículo 102 Constitucional señala:

“[...] Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.”

³ Miguel Contreras, *10 temas de derechos humanos*. México, Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003, p. 116.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Artículo 102, apartado B.

⁵ Ante el argumento de que se debería optar por darle facultades a la CNDH para poder expedir sanciones que tengan consecuencias jurídicas, se ha señalado que no se debe olvidar que la CNDH no es un tribunal que pueda imponer coactivamente sus propuestas y que únicamente la aceptación formal de las autoridades a las que se dirigen dichas recomendaciones es lo que las convierte en obligatorias.

⁶ Es de resaltarse, además, que con la reforma constitucional de 2011 los derechos humanos son reconocidos y no otorgados (art. 1); en caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo, en tanto que por causas de carácter humanitario se puede solicitar la condición de refugiado (art. 11); y se regula la facultad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras: derecho de audiencia y debido proceso (art. 33).

Con lo anterior, se ratificó el peso –principalmente moral– de las recomendaciones, ya que los servidores públicos deben hacer pública su negativa, lo cual representa un acto que puede poner en tela de juicio su legitimidad social. Además, los servidores públicos están obligados a responder sobre las recomendaciones ya no sólo ante la CNDH, sino también ante la Cámara de Senadores, en virtud de la facultad otorgada a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de solicitar al Senado o a la Comisión permanente que llamen a aquellos servidores públicos que ignoren sus recomendaciones, con el fin de que expliquen ante el órgano legislativo las causas de su negativa. Esto, sin duda, sigue constituyendo una sanción de tipo moral, pero en cierta forma fortalece el proceso para dar seguimiento a las recomendaciones.

En relación con lo anterior, es importante recalcar que el concepto “derechos humanos” tiene dos dimensiones: una axiológica y una jurídica. La noción axiológica de los derechos humanos los señala como valores, parámetros o ideales que sirven para denotar ejemplos de justicia y legitimidad en la sociedad, mientras que la noción jurídica los identifica como normas que contienen los derechos subjetivos fundamentales y que se encuentran reconocidos en declaraciones internacionales o en normatividad interna.⁷ Cuando una persona acusa que han sido violentados sus derechos humanos por alguna autoridad, además de significar que la autoridad en cuestión trasgredió el orden jurídico, implica que faltó a la ética y los valores de la humanidad, de ahí que la fuerza del concepto va más allá de lo jurídico.

Se puede afirmar que el uso de recomendaciones, como medios de protección de los derechos humanos, deriva su eficacia de la dimensión axiológica de estos derechos, al no contar las Comisiones con un medio coactivo que obligue a las autoridades a acatar sus sugerencias. Su peso moral, la atención de las quejas de las personas y su impacto ante la opinión pública constituyen la principal fuente de poder en las recomendaciones; así como su observancia de los derechos humanos y la formulación de propuestas de modificaciones de leyes y otras prácticas son fundamentales para la protección de los derechos de las personas. No obstante, existen factores adicionales que condicionan la eficacia de las recomendaciones como mecanismo de protección.

⁷ Mario Álvarez Ledezma, *Acerca del concepto “Derechos Humanos”*. México, McGraw-Hill, 2003.

En primer lugar, que tengan una base jurídica sólida. En ese sentido, Carpizo⁸ al afirmar que buena parte de la estructura de las recomendaciones es la de una sentencia, ha enfatizado que “la argumentación jurídica es la columna vertebral de ella, basada en pruebas que deben ser relacionadas con cada uno de los puntos de la recomendación”. De ahí que la fundamentación jurídica de las recomendaciones resulte también un elemento de peso en su seguimiento por parte de la autoridad. El servidor público expuesto ante una recomendación planteada sobre argumentos jurídicos endebles encontrará la oportunidad para no verse obligado a acatarla e incluso oponerse o rechazar dicha recomendación.⁹

En segundo lugar, que se dé a las recomendaciones seguimiento y publicidad. Como ha señalado Carpizo:¹⁰ “el seguimiento de las recomendaciones es esencial a la función del ombudsman. Si no, toda la labor se esfuma y termina en nada”. La publicidad de las recomendaciones se realiza en los informes oficiales, pero resulta más eficaz el hacer uso de los medios de comunicación masiva, los cuales tienen una mayor difusión e impacto en la sociedad. En tercer lugar, el propio prestigio del órgano que las emite y su imagen ante la sociedad, los cuales pueden abonar o restar al peso moral que tienen los derechos humanos.¹¹ De este modo, la eficacia de las recomendaciones, al ser sugerencias de un organismo, depende, en buena medida, de su fundamentación, publicidad, atención de quejas y peso moral.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene la misión de promover y proteger los derechos humanos en el país. Así, de acuerdo con el artículo 2 de su propia ley, la CNDH tiene la alta misión de dar “protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”, contando con personalidad y patrimonio propios, así como con varias facultades que dan lugar a las actividades que realiza: tanto académicas como de difusión, culturales, capacitación, conciliación, etcétera.

⁸ Jorge Carpizo, “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”, *Anuario de Derechos Humanos*, Vol. 10, 2009, p. 83-129.

⁹ José Francisco Báez Corona, “Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México y la reforma constitucional 2011”, *Una voz pro persona*, Año 1, No. 1, Abril-Septiembre 2013, p.31-40.

¹⁰ J. Carpizo, *op cit.*, p. 106.

¹¹ J. Báez, *op cit.*

Para cumplir con lo anterior la CNDH realiza diferentes actividades: una de las principales es recibir quejas y formular recomendaciones generales, informes especiales, y pronunciamientos no vinculantes a las autoridades objeto de las quejas. Tiene la atribución de conocer las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación,¹² y la de emitir instrumentos de posicionamiento sobre éstas.¹³

El artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone que el objetivo de las Recomendaciones Generales a las diversas autoridades del país es que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos y, que la forma de verificar el cumplimiento de tales recomendaciones, es mediante la realización de estudios generales a fin de conocer de manera homogénea el grado de impacto que han producido en las autoridades a las que fueron dirigidas. Sin embargo, tales estudios no se han formulado de forma sistemática, a la vez que las Visitadurías Generales en las que ha recaído la preparación de dichas recomendaciones tampoco tienen establecido un procedimiento para darles seguimiento y valorar su grado de aceptación en las instituciones públicas.

En el caso de los Informes Especiales dirigidos a alguna autoridad, regulados en los artículos 174 y 175 del Reglamento, la Comisión no está obligada a dar seguimiento. Sin embargo, el Reglamento establece que se hará constar en el expediente respectivo “toda aquella información que se reciba sobre las medidas que se hubieren tomado y la autoridad que las haga del conocimiento de la Comisión Nacional”.

Desde 2011, con la reforma Constitucional de fecha 10 de junio, se dotó de mayores facultades a la Comisión Nacional, con el fin de establecer de manera expresa el deber de todos los servidores públicos de dar respuesta a las recomendaciones que les formule, bien atendiendo la

¹² Artículos 3, 6, fracción I, 8 y 25 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y los artículos 9, 80 y ss. del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

¹³ Artículos 3; 6, fracción III; 44; 46; 47; 48; 49 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y los artículos 44; 67, fracción IX; 140; 174 y 175 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

recomendación o, en su defecto, en caso de que no ser aceptadas o cumplidas por parte de las mismas autoridades o servidores públicos a las que son dirigidas, fundando, motivando y haciendo pública su negativa, esto a manera de presión política, jurídica y moral.¹⁴ Esta misma reforma de 2011 facultó a la CNDH para poder investigar hechos que constituyeran violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pida el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México o las legislaturas de las Entidades Federativas. Lo anterior con el fin de tutelar de mejor manera los derechos humanos de las personas que se encuentran en territorio nacional.

Además de las facultades que la CNDH tiene en materia de la investigación y resolución de quejas individuales por violaciones a los derechos humanos, tiene la atribución de proponer a las autoridades que “en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos”.¹⁵

Asimismo, dentro de sus atribuciones se encuentran “el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.”¹⁶ De forma general, la CNDH tiene la atribución de “[f]ormular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional [...]” de las normas internacionales de derechos humanos vinculantes en México.¹⁷

Respecto de los deberes específicos de las autoridades del país en la materia que nos ocupa, se debe destacar la función de la CNDH para presidir el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México (MNPT), creado por el Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones

¹⁴ Es de destacar que, en dicha reforma, se estableció la facultad de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, según el caso, o de las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, de llamar, “a solicitud de los organismos protectores de derechos humanos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa” (Artículo 102, apartado B), dotándole con ello un mayor nivel de vinculatoriedad a las recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables.

¹⁵ Ley de la CNDH, artículo 6, fracción VIII

¹⁶ Ley de la CNDH, artículo 6, fracción IX.

¹⁷ Ley de la CNDH, Artículo 6, fracción XIII

Unidas contra la Tortura y desarrollado en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.¹⁸ Dicho mecanismo es la autoridad con más atribuciones para actuar y prevenir la tortura en centros de detención, cualquiera que sea su denominación, incluyendo centros de alojamiento de personas migrantes, hospitales psiquiátricos o centros de asistencia social para personas menores de 18 años.

Además de los deberes de vigilancia en centros de detención que se pueden satisfacer a través del MNPT, la Comisión Nacional tiene las atribuciones de prevención de las afectaciones a la integridad personal, en particular a través del diagnóstico nacional de reinserción social cada año.¹⁹ Y se confirió a la CNDH la facultad de monitorear la brecha en materia de igualdad entre hombres y mujeres—en nuestro caso, entre niñas, niños y adolescentes, según su sexo, para promover la igualdad sustantiva entre ellos.²⁰

Para la ejecución de cualquiera de estas funciones, la Comisión Nacional tiene a su alcance la posibilidad de promover la colaboración con cualquier autoridad, instancias académicas o de defensa de los derechos humanos.²¹ De manera muy amplia, los artículos 67 y 69 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establecen un deber general de colaboración de las autoridades del ámbito federal con la Comisión para el cumplimiento de sus fines—y la facultad de ésta para solicitar la colaboración de las autoridades de cualquier ámbito de gobierno. Asimismo, puede acceder, además, a información reservada bajo la más estricta confidencialidad.²²

En ese tenor, la CNDH tiene un papel preponderante en materia de protección y respeto a los derechos humanos. Para cumplir con su cometido, ha sufrido una importante evolución y transformación en sus facultades, mismas que le han llevado a incrementar su estructura y especializar sus funciones a través de la actuación de las seis Visitadurías Generales que hoy la conforman, con los correspondientes programas que tienen a su cargo:

¹⁸ Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2017.

¹⁹ Ley de la CNDH, artículo 6, fracción XII

²⁰ Ley de la CNDH, artículo 6, fracción XIV Bis

²¹ Ley de la CNDH, artículo 6, fracción VI

²² Ley de la CNDH, artículo 68.

Primera Visitaduría General: Conoce, analiza e investiga las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos Humanos y violaciones cometidas por autoridades de carácter federal; realiza las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; y, de no ser así, formula los proyectos de Recomendación correspondientes. Además, dirige los programas de:

- a. Programa de Personas Desaparecidas. Fue creado el 19 de septiembre de 1990 para conocer e investigar quejas relativas a personas de las que se desconoce su paradero y cuya desaparición presuntamente involucra la participación de alguna autoridad o servidor público, además de coadyuvar con los órganos de procuración de justicia en la búsqueda de los agraviados.
 - En 2007 se puso en marcha el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas (SINPEF), dentro del cual se registran todos aquellos casos de personas que le son reportadas como desaparecidas, donde además de coadyuvar en su búsqueda, se brinda asesoría jurídica al quejoso o a los familiares de las víctimas y, en su caso, se realizan acompañamientos ante las diversas autoridades.
 - La Dirección General de Personas Desaparecidas cuenta con un Registro de Personas Fallecidas no Identificadas (SINFANI), destinado a recabar, a nivel nacional, los datos de media filiación y fotografías de los cadáveres no identificados, con la finalidad de cotejarlos con otros registros de personas desaparecidas que conforman el SINPEF. Se tiene estrecha comunicación con organismos internacionales, y en particular con el Comité Contra la Desaparición Forzada y el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias, ambos de la Organización de las Naciones Unidas, sobre las acciones emprendidas en la materia.
- b. Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia. Divulga el conocimiento de los derechos humanos de la niñez y la familia, realizando programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respeto a sus derechos que posibilite su práctica cotidiana en la familia y la sociedad en general.
- c. Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: su objetivo es contribuir a la salvaguarda de los derechos humanos de las personas con discapacidad mediante tres ejes centrales: protección, promoción y supervisión. Para cumplir tal fin, realiza actividades de capacitación, asesoría jurídica, análisis

legislativo, evaluación de políticas públicas, supervisión, promoción y difusión de los derechos de las personas con discapacidad.

- El Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional es un marco de carácter independiente, establecido en respuesta al compromiso adquirido por el Estado mexicano al firmar y ratificar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establecido para apoyar a los Organismos Públicos de Derechos Humanos que forman parte del mismo, en la supervisión de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones conjuntas, donde se formulen observaciones y recomendaciones específicas respecto de las áreas donde existan vacíos o se requieran mayores avances en el cumplimiento de las obligaciones convencionales a fin de lograr una transformación profunda de la realidad de las personas con discapacidad.

d. Programa de Sexualidad, Salud y VIH. Fue creado para combatir las prácticas discriminatorias y otras formas de violaciones a los derechos humanos de las que son objeto las personas que viven con el VIH o Sida en nuestro país.

- Las condiciones de salud de las personas no deben ser motivo de estigma. El derecho a la protección de la salud y a la no discriminación son derechos indispensables para que las personas puedan vivir con dignidad y desarrollarse en sus capacidades humanas, este programa tiene como encomienda el contribuir a la consolidación de una cultura del respeto a los derechos humanos de las personas con VIH, o que viven con Sida.

e. Programa de Atención a Víctimas. Fue creado en enero de 2000 para defender y promover los derechos humanos de las víctimas del delito, teniendo como objetivo “orientar, asesorar y atender a las víctimas u ofendidos del delito en el aspecto jurídico y psicológico, promoviendo y difundiendo sus derechos y fortaleciendo las relaciones con instituciones públicas y organismos no gubernamentales que brinden atención a las víctimas en el país, así como impulsar entre ellas acciones de prevención de la victimización”.²³ Para la defensa y promoción

²³ CNDH, *Estructura de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Estructura>

de los derechos humanos de las víctimas, los principios fundamentales de PROVÍCTIMA se traducen en un decálogo de acción:

1. Atender y orientar a las víctimas y realizar el seguimiento de esta atención a cargo de las autoridades correspondientes.
2. Recibir y desahogar quejas relacionadas con víctimas y ofendidos por delitos contra la libertad, el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar.
3. Relacionar a las víctimas del delito o a los ofendidos con la instancia gubernamental o particular en la que se pueda atender su situación.
4. Impulsar la gestión de los servicios sociales a favor de las víctimas del delito para su atención médica y psicológica urgente, preventiva y correctiva.
5. Asesorar legal y procesalmente a las víctimas y ofendidos por el delito, respecto de la reparación del daño y la coadyuda con el Ministerio Público.
6. Verificar el respeto a los derechos humanos de las víctimas y ofendidos por el delito, en las instituciones responsables de su atención.
7. Interactuar con las redes, instituciones o asociaciones gubernamentales o privadas en la materia.
8. Propiciar y realizar estudios y propuestas para la creación de un Sistema Preventivo y de Protección a las víctimas.
9. Elaborar y opinar sobre proyectos legislativos y reglamentarios para proteger a las víctimas del delito.
10. Promover y difundir la cultura para prevenir y proteger a las víctimas del delito y a los ofendidos.

Segunda Visitaduría General: Conoce, entre otros aspectos, las quejas e inconformidades en contra de las autoridades federales sobre presuntas violaciones a derechos humanos.

Tercera Visitaduría General: Conoce las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos en el ámbito penitenciario, preponderantemente las cometidas por las autoridades federales y el Sistema Integral de Adolescentes y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Cuarta Visitaduría General: Investiga las presuntas violaciones a derechos humanos relacionados con personas indígenas y tiene a su cargo los programas:

- a. Programa de Asuntos de la Mujer e Igualdad entre Mujeres y Hombres. Se encarga de la observancia, el seguimiento, la evaluación y el monitoreo de la Política Nacional de Igualdad

entre Mujeres y Hombres (PNIMH), y tiene por objeto construir un sistema de información sobre la igualdad entre hombres y mujeres y el efecto de las políticas públicas en la materia.

- b. Programa de Promoción de los Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Tiene como objetivo impulsar acciones para la promoción de los derechos humanos de los indígenas, a través de la organización de talleres, pláticas, cursos, seminarios, reuniones y acuerdos interinstitucionales, foros y conversatorios, con el propósito de consolidar la cultura del respeto a los derechos humanos de este sector de la población.
- c. Programa de Atención de Asuntos de Indígenas en Reclusión. Para salvaguardar los derechos humanos de los indígenas en reclusión se llevan a cabo acciones de difusión, orientación, visitas a los centros penitenciarios y capacitación tanto a los internos como a los servidores públicos. De esta manera se busca que las autoridades respeten los derechos de las personas indígenas en reclusión y que los indígenas internos los hagan exigibles.

Quinta Visitaduría General: Tiene a su cargo los temas de violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes y dirige los programas:

- a. Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos. Busca proporcionar atención personalizada a los colaboradores de los medios de comunicación y miembros de los organismos civiles de derechos humanos, con la finalidad de fortalecer la creación de un frente común en la defensa de los derechos humanos; por ello este Programa tiene como principal objetivo atender las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas en contra de ambos grupos, procurando con ello que las autoridades se comprometan a respetar los derechos de éstos y adquirieran mayor sensibilidad ante las actividades realizadas por los periodistas y los defensores civiles.
- b. Programa Contra la Trata de Personas. Su objetivo es atender el problema de manera integral, en los aspectos jurídico, institucional y social, y de establecer estrategias y acciones para prevenir, erradicar y sancionar ese delito, así como proteger y brindar asistencia a las víctimas.

Sexta Visitaduría General: Conoce asuntos en materia laboral, de seguridad social y de derechos ambientales.

1.2 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las acciones en materia de niñez

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia, divulga el conocimiento de los derechos humanos de la niñez y la familia desde una perspectiva de género y del interés superior que representa la niñez y adolescencia, realizando programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respeto a sus derechos que posibilite su práctica cotidiana en las familias y la sociedad en general. Asimismo, desarrolla estudios de investigación para formular estrategias de prevención y respeto a los mismos, contribuyendo al mejoramiento del marco jurídico que los protege, a través de propuestas de reformas legislativas que propicien condiciones de equidad y difundir tanto las normas internacionales como nacionales que permitan la armonización de la legislación local a los instrumentos de protección.

Dentro de las principales temáticas del Programa que están directamente relacionadas con niñas, niños y adolescentes se encuentran las siguientes:

- Prevención y atención de agresiones sexuales a niñas, niños y adolescentes: promover y divulgar los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en particular el derecho a vivir libres de violencia sexual, en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral.
- Erradicar la violencia de niñas, niños y adolescentes: divulgar el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir libres de violencia. Que la población conozca que el maltrato infantil es un problema de salud, tanto física como emocional que afecta gravemente su vida, y promover la erradicación del castigo corporal en su crianza y como forma de corrección en su educación.
- Sustracción y retención de niñas, niños y adolescentes: promover el derecho de niñas, niños y adolescentes a convivir con ambos progenitores y sus familias. La finalidad es prevenir y evitar la sustracción, retención u ocultamiento ilícito de niñas, niños y adolescentes, a través de la difusión de la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, así como los tipos penales que pudieran configurarse.

- Acoso escolar: difundir el derecho de niñas, niños y adolescentes a vivir libres de violencia en el entorno escolar. Que los alumnos, maestros, madres y padres de familia y comunidad escolar conozcan qué es el acoso escolar, como prevenirlo, denunciarlo y atenderlo.
- Actualización para personas funcionarias públicas en prevención y atención a la violencia familiar: coadyuvar en la actualización de servidores y servidoras públicas e integrantes de organismos de la sociedad civil, cuyo trabajo involucre la prevención o atención a la violencia familiar, con base en el respeto a los derechos humanos y la diversidad, proporcionándoles herramientas teórico-prácticas para tal efecto.
- Desalentar el trabajo infantil: promover y divulgar, como una violación a los derechos de la niñez, el trabajo infantil, a efecto de desalentarlo.
- Derechos de niñas, niños y adolescentes (y la nueva LGDNNA): promover y divulgar entre la población los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. Coadyuvar en la actualización de servidores públicos que atienden a este sector de la población. Generar conciencia en madres, padres, tutores o quien tenga bajo su cuidado a niñas, niños y adolescentes acerca de las obligaciones que tienen para con ellos.
- Derechos y obligaciones de las personas servidoras públicas como garantes de los derechos de niñas, niños y adolescentes: promover y divulgar entre los servidores públicos las obligaciones que tienen como garantes de derechos humanos de la población y en especial de niñas, niños y adolescentes y personas adultas mayores.
- Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: coadyuvar con la especialización de servidoras y servidores públicos para garantizar la inclusión del enfoque de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, en el diseño, implementación y evaluación de la política pública nacional, privilegiando su interés superior.
- Día internacional de la niña (11 de octubre): transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas, programas y acciones relacionadas con la protección efectiva, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en apego a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Además, el Programa ha formulado varios materiales sobre el tema, entre los cuales destacan:

Folletos:

- ¿Qué es la violencia familiar y como contrarrestarla?
- Violencia sexual. Prevención y atención de las agresiones sexuales contra niñas, niños y adolescentes

Trípticos:

- Adopción internacional
- Adopción nacional
- Di no a la explotación laboral de niñas, niños y adolescentes
- 30 de abril, día de la niñez
- Las familias y su protección jurídica
- Guarda y custodia: niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser cuidados, protegidos y a ver satisfechas sus necesidades
- Instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de niñez y adolescencia
- Erradicar la violencia contra niñas, niños y adolescentes
- Obligaciones de las familias respecto a niñas, niños y adolescentes
- Observaciones del Comité de los Derechos del Niño al cuarto y quinto Informes consolidados y su adendum del Estado mexicano
- La coordinación del programa sobre asuntos de la niñez y la familia
- La protección de adolescentes trabajadores en edad permitida en México
- Guía para la prevención y atención de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes

Cuadrípticos:

- Contra el *acoso escolar*: guía para docentes, alumnado, familias y comunidad escolar. Di no al acoso escolar
- Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la identidad
- Sustracción y retención de niñas, niños y adolescentes
- Derecho de niñas y niños en la primera infancia (desarrollo temprano)
- El interés superior de niñas, niños y adolescentes, una consideración primordial

Cartillas:

- ¿Conoces los derechos de niñas, niños y adolescentes? Cuadernos:
- Orientaciones para las áreas especializadas en los derechos de niñas, niños y adolescentes de los organismos públicos de derechos humanos
- Juego y aprendo

- Protocolo para la atención y prevención de la violencia sexual en las escuelas de educación inicial, básica y especial en la Ciudad de México

Libros:

- Niñas y niños promueven sus derechos. 1o. a 3o. de primaria. • Niñas y niños promueven sus derechos. 4o. a 6o. de primaria

Juegos:

- Juego de mesa dominó: niñas y niños promueven sus derechos
- Juego de mesa memoria: los derechos de la niñez
- Juego de mesa lotería: los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes en la migración
- Juego de mesa memoria: los derechos de niñas, niños y adolescentes
- Juego de mesa: ¿conoces los derechos de niñas, niños y adolescentes? Juguemos serpientes y escaleras
- Juego de mesa rompecabezas: responsabilidades familiares compartidas. Entre todas y todos es mejor
- Disco compacto: música por los derechos de niñas, niños y adolescentes

Finalmente, la CNDH ha emitido en el periodo de 2001 a 2018 los siguientes documentos relativos o relacionados con el tema de niñas, niños y adolescentes:

Recomendaciones:²⁴

- (2018) Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la protección de la salud, a la vida, al principio del interés superior de la niñez y a la verdad, por inadecuada atención médica, en agravio de V, en el Hospital General Regional 1, en Tijuana y Hospital General de subzona 6, en Tecate, Baja California, ambos del IMSS.
- (2017) Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la libertad personal de V1, V2, V3, V4 y V5; a la seguridad jurídica de V5, a la integridad personal por actos de tortura cometidos en contra de V1, de V3, niña de 6 años, V4 niña de 8 años y V5, así como el derecho

²⁴ Recomendaciones realizadas entre 2010 y 2018.

a una vida libre de violencia y el interés superior de la niñez de V2 niña de 1 año, V3 y v4, y a la justicia por inadecuada procuración de justicia, en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5.

- (2017) Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos al trato digno, a la protección de salud, a la seguridad jurídica y al interés superior del niño, en agravio de las personas en contexto de migración internacional, alojadas en la “Estancia Migratoria” del Instituto Nacional de Migración en Fortín de las Flores, Veracruz.
- (2017) Sobre el recurso de impugnación presentado por la insuficiencia de la recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, por violaciones a los derechos humanos a la integridad, seguridad personal, educación y al normal desarrollo de la niñez en un jardín de niños.
- (2017) Sobre el caso de violaciones a los derechos a la protección de la salud y a la integridad personal de QV y V1, a la vida y al interés superior de la niñez de V1, a la verdad de QV y V2, a la libertad y autonomía reproductiva, a una vida libre de violencia obstétrica, a la información en materia de salud y a la igualdad y no discriminación de QV, así como a la justicia en su modalidad de inadecuada procuración de justicia de QV y V2, cometidas por servidores públicos del ISSSTE y de PGR.
- (2017) Sobre el caso de violaciones a los derechos a la protección de la salud y a la vida en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 menores de edad, en el Hospital de la Madre y el Niño Indígena Guerrerense en Tlapa, Guerrero, y al derecho de acceso a la justicia en agravio de sus padres.
- (2017) Sobre el recurso de impugnación por la no aceptación de la Recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en el caso de una menor de edad, perteneciente a una comunidad indígena y víctima de un delito sexual.
- (2017) Sobre el caso de 29 planteles escolares federales, ubicados en la Ciudad de México, con deficiencias en su infraestructura física educativa.
- (2017) Sobre el caso de la violación a los Derechos Humanos al trabajo, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y al interés superior del niño en agravio de V1 y V2, personas jornaleras agrícolas en el estado de Coahuila de Zaragoza.
- (2017) Sobre el caso de violación a los derechos humanos al trato digno, a la protección de la salud, a la seguridad jurídica, a la solicitud de refugio y al interés superior de la niñez, de las

personas en contexto de migración internacional, alojadas en la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en Saltillo, Coahuila.

- (2017) Sobre el caso de la violación al derecho a la integridad personal, al desarrollo integral de la niñez, a un nivel de vida adecuado y al interés superior de la niñez en agravio de 559 niñas, niños y adolescentes, en casas y comedores indígenas del programa de apoyo a la educación indígena, en el estado de Oaxaca.
- (2017) Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la privacidad y al interés superior de la niñez en agravio de 17 adolescentes detenidos en la estación migratoria en el estado de Puebla.
- (2017) Sobre el caso de violaciones a los Derechos Humanos a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal, así como al principio del interés superior de la niñez en agravio de un grupo de personas en contexto de migración que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado.
- (2017) Sobre el caso de violaciones al derecho a la seguridad jurídica y a la integridad personal de V2, V3 y V4, a la vida de V1, e interés superior de la niñez de V3 y V4, así como al derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración, en agravio de V1, V2, V3, V4 y Q.
- (2016) Sobre el maltrato y violencia escolar cometidos en agravio de V1 y V2, alumnos de una escuela secundaria en la Ciudad de México.
- (2016) Sobre el caso del cateo ilegal, detención arbitraria de los menores de edad V1 y V3, así como de V2, V4, V5 y V6 en Tecpán de Galeana, Guerrero.
- (2016) Sobre el caso de la violación a los derechos humanos a la integridad personal, el normal desarrollo psicosexual, la legalidad y la seguridad jurídica en agravio de los menores V1 y V2 en una guardería del IMSS, en el Distrito Federal.
- (2015) Sobre el caso de violaciones al derecho a la protección de la salud y seguridad jurídica en agravio de V1, niño en contexto de migración no acompañado, de nacionalidad hondureña.
- (2015) Sobre el caso de la muerte de la niña V1, persona en migración no acompañada de nacionalidad ecuatoriana, ocurrida en el Albergue A1, en Ciudad Juárez, Chihuahua.
- (2015) Sobre la violación a los derechos a la intimidad, seguridad jurídica e interés superior del menor en agravio de los alumnos y alumnas del sexto año, de un CE1.
- (2015) Sobre el caso de las agresiones sexuales en agravio de la niña V1, en una escuela secundaria, en el Distrito Federal.

- (2014) Sobre el caso de V1, una persona menor indígena otomí embarazada, sujeta a un proceso penal como adulta.
- (2014) Sobre el caso de la afectación al derecho a la educación de los niños de Oaxaca con motivo del paro de labores docentes realizado por miembros de la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
- (2014) Sobre la omisión de proteger a los habitantes del municipio de San Jacinto Amilpas, Oaxaca y la afectación al derecho a la educación de los alumnos de la escuela primaria 1.
- (2014) Sobre el caso de la violación a los derechos humanos a la salud, al sano desarrollo, al trato digno y a la integridad y seguridad personal en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, alumnos de la escuela Montessori 1 ubicada en la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal.
- (2014) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad y seguridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de los niños V1, V2 y V3 en el Jardín de Niños 1, en el Distrito Federal.
- (2014) Sobre el caso de agresión sexual y violación a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, integridad, trato digno y libertad personal de V1, niña migrante de nacionalidad hondureña.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, seguridad jurídica, educación y sano desarrollo en agravio de los niños V1, V2, V3, V4 y V5 en la Escuela Primaria 1 en el Distrito Federal.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de la niña V1 en la Escuela Secundaria 1, en el Distrito Federal.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de V1, alumna del Centro de Atención 1.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de las alumnas de la Escuela Telesecundaria 1, en la comunidad El Saladillo, Municipio de Pánfilo Natera, en el estado de Zacatecas.

- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de las menores de edad V1 y V2 en la Escuela Secundaria 1, en el Distrito Federal.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de V1, alumno del centro de bachillerato 1 en el estado de Tamaulipas.
- (2013) Sobre la detención arbitraria de V1, V2 y el niño V3, retención ilegal y tortura en agravio de V1 y V2 y trato cruel en contra de V3, en Xalapa, Veracruz.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación y sano desarrollo en agravio de las niñas V1, V2 y V3 en la escuela primaria 1 en el Distrito Federal.
- (2013) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación, sano desarrollo, trato digno y seguridad jurídica en agravio de los niños V1 y V2 en la Escuela Primaria 1, en el Distrito Federal.
- (2013) Sobre el caso de violencia en agravio de V1, menor de edad, en un plantel de nivel medio superior de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2013) Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y al trato digno de V1, de nacionalidad venezolana y su hija V2, menor de edad, de nacionalidad mexicana, así como a los derechos a la legalidad, a la igualdad y a la educación de V2.
- (2013) Sobre el caso de la omisión de cuidado de los menores de edad V1 y V2, de nacionalidad salvadoreña, evadidos del albergue 1.
- (2012) Caso del niño de nacionalidad hondureña a quien se le negó refugio.
- (2012) Sobre el caso de la violación a los derechos a la integridad personal, libertad sexual, educación y sano desarrollo en agravio de los niños V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14 y V15 en el jardín de niños 1, en el Distrito Federal.
- (2012) Sobre el caso del cateo ilegal en agravio de los jóvenes hermanos V1, V2 y el niño V3 y la detención arbitraria y privación de la vida de V1, en Acapulco, Guerrero.
- (2012) Sobre la violencia sexual, tortura y tratos crueles en agravio de las niñas V1 y V2 en Coyuca de Benítez, Guerrero.
- (2012) Sobre el caso de los alumnos de la escuela primaria “Club de Leones”, perteneciente a la Secretaría de Educación en el Estado de Michoacán.

- (2012) Sobre el caso de agresión sexual a la menor migrante V1.
- (2012) Sobre el recurso de impugnación de miembros del comité de padres de familia, del centro de educación preescolar indígena “El Porvenir”.
- (2011) Sobre el caso de inadecuada atención médica y consecuente privación de la vida, en agravio de V1, menor de edad.
- (2011) Sobre el caso de privación de la vida del menor de edad V1, indígena náhuatl.
- (2011) Sobre el caso de inadecuada atención médica en agravio de V1, menor de edad.
- (2011) Sobre la omisión de proveer libros de texto gratuitos actualizados en braille a nivel primaria para los niños con discapacidad visual.
- (2011) Sobre el caso de privación de la vida en agravio de V1 y tratos crueles en agravio del niño V2.
- (2011) Sobre la “Casa de Asistencia temporal para menores del DIF municipal de Benito Juárez”, Quintana Roo.
- (2010) Sobre el caso de tortura de V1, V2, V3 y V4 y tratos crueles a las menores V5 y V6.
- (2010) Sobre el caso de la privación de la vida de Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso, estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey.
- (2010) Sobre el caso de los hechos ocurridos en agravio de los menores Martín Almanza Salazar, Brayan Almanza Salazar y otros en el Estado de Tamaulipas.
- (2010) Sobre el caso de la menor “V” de nacionalidad mexicana.
- (2010) Sobre el caso de los tratos crueles al menor V1.
- (2010) Sobre el caso de la menor “V”, de nacionalidad hondureña.

Recomendaciones por violaciones graves:

- (2017) Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos de menores de edad en el Estado de Sonora, durante el periodo comprendido entre los años de 2009 a 2015.

Recomendaciones Generales:

- (2014) Sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en Centros Educativos.

- (2004) Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a [personas] menores de edad portadores[as] de VIH o que padecen SIDA.
- (2003) Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos.

Pronunciamientos, Estudios e Informes Especiales:

- (2018) Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. TOMO I. Niñas, niños y adolescentes.
- (2017) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México.
- (2017) Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia.
- (2016) Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la República Mexicana.
- (2016) Informe sobre la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional.
- (2015) Informe Especial sobre los Centros de Tratamiento Interno para adolescentes que infringen las leyes penales que dependen de los gobiernos estatales y del Distrito Federal en la República Mexicana.
- (2011) Informe Especial sobre las Condiciones de Seguridad e Higiene en la zona carbonífera del estado de Coahuila. Noviembre 2011.
- (2009) Informe Especial de la CNDH sobre el grupo juvenil conocido como Emo.
- (2008) Informe Especial de la CNDH sobre las Pandillas Delictivas Transnacionales conocidas como “Maras”.
- (2006) Informe Especial de la CNDH sobre el Cumplimiento en el Ámbito Federal, así como en las entidades federativas y el Distrito Federal, a las Obligaciones Establecidas en la Reforma al Artículo 18 Constitucional en Materia de Justicia para Adolescentes.
- (2003) Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros de Menores de la República Mexicana.

1.3 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el presente estudio

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,²⁵ aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los Estados miembros que la suscribieron –México incluido– y es la guía de referencia para el trabajo de la institución y los países miembros hasta 2030.

La Agenda incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a saber:

1. *Fin de la pobreza*. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. *Hambre cero*. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. *Salud y bienestar*. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. *Educación de calidad*. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. *Igualdad de género*. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. *Agua limpia y saneamiento*. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
7. *Energía asequible y no contaminante*. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. *Trabajo decente y crecimiento económico*. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. *Industria, innovación e infraestructura*. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. *Reducción de las desigualdades*. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. *Ciudades y comunidades sostenibles*. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

²⁵ Véase más información en: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

12. *Producción y consumo responsables*. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. *Acción por el clima*. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. *Vida submarina*. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. *Vida de ecosistemas terrestres*. Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica.
16. *Paz, justicia e instituciones sólidas*. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. *Alianzas para lograr los objetivos*. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible ayuda a evaluar el punto de partida de los países de la región y a analizar y formular los medios para alcanzar esta nueva visión del desarrollo sostenible, que se expresó de manera colectiva y quedó plasmada en la Agenda 2030.

Los ODS son una guía para los países en el camino hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación. Así, América Latina en general y México en particular tienen una oportunidad para poder trabajar en temas que son prioridad en la región como la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades sostenibles y el cambio climático, entre otros.

El presente estudio tiene como objetivo general hacer un diagnóstico especializado y con perspectiva de derechos y de género, sobre la situación del cumplimiento y ejercicio de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia generada por el crimen organizado en México, a través del uso de una metodología mixta que incluye técnicas de investigación jurídicas, cualitativas y cuantitativas con la finalidad de abordar las acciones que las autoridades han llevado a cabo para cumplir y proteger los derechos de esta población, determinar los rubros que requieren atención prioritaria del Estado y, proponer acciones de carácter integral y

transversal tendentes a combatir y eliminar esta problemática, para coadyuvar con las personas tomadoras de decisiones en el diseño y la implementación de políticas, programas y planes encaminados a garantizar, de forma efectiva, el bienestar y desarrollo integral de las y los titulares de derechos.

En ese sentido, el estudio se enmarca en los objetivos 3, 4, 5, 10, 11 y 16 de la Agenda 2030 e intenta contribuir con los fines que persiguen dichos objetivos:

<i>3. Salud y bienestar</i>	<i>10. Reducción de las desigualdades</i>
<i>4. Educación de calidad</i>	<i>11. Ciudades y comunidades sostenibles</i>
<i>5. Igualdad de género</i>	<i>16. Paz, justicia e instituciones sólidas</i>

2. SÍNTESIS METODOLÓGICA

2.1 Apuntes metodológicos para diagnósticos en materia de derechos humanos

La búsqueda por consolidar el respeto a los derechos humanos en las sociedades actuales involucra esfuerzos interdisciplinarios, multisectoriales, así como evaluaciones periódicas, con el fin de obtener parámetros confiables que rastreen avances y revelen áreas de oportunidad. En las últimas dos décadas se ha dado un nutrido debate sobre la pertinencia de diversos métodos, técnicas e indicadores en materia de derechos humanos,²⁶ y el impacto de la violencia asociada al crimen organizado en la vida cotidiana de diversas poblaciones. Alimentados desde la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales, los aportes han sido cada vez más significativos,

²⁶ Indicadores de derechos humanos: “brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York, EEUU/Ginebra, Suiza, ONU, 2012, p. 19.

al sumar voluntades y experiencias por sistematizar, medir y contrastar cambios de una temática altamente compleja, especializada y frecuentemente invisibilizada.²⁷

Al considerar la trayectoria de este debate, el equipo interdisciplinario de investigación se inclinó por un diseño mixto capaz de sumar los distintos datos e indicadores cualitativos y cuantitativos con los recursos humanos, materiales y fuentes de información disponibles.²⁸ La estrategia metodológica se trazó a la medida de los objetivos iniciales de la investigación, pensando en que cada una de sus técnicas e indicadores fueran concurrentes con los establecidos por el documento: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), publicado en 2012. Muestra de ello es que se retomaron todas las categorías de indicadores de derechos humanos.

Figura 1. Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos.²⁹

	Objetivo / basado en hechos	Subjetivo / basado en juicios
Cuantitativo	A. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio,	B. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales.

²⁷ Vid. Philip Alston, “Towards a Human Rights Accountability Index”, *Journal of Human Development*, Vol.1, núm. 2, 2000; Ariadna Estévez y Daniel Vázquez, “Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria”, *Norteamérica*, Vol.6 núm.1, enero-junio de 2011; Todd Landman, “The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, 2006; Todd Landman y Edzia Carvalho, *Measuring Human Rights*. Londres, Routledge, 2009; Karina Ansolabehere, Francisco Valdés Ugalde y Daniel Vázquez, *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina*. México, FLACSO/México, 2015.

²⁸ Elisa Ortega Velázquez (coord.), *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*. México, CNDH, 2018.

²⁹ ACNUDH, *op. cit.*, p. 14.

Los indicadores pueden ser:

* Cualitativos, cuando cuentan con información articulada en forma descriptiva o categórica. Se utilizan para profundizar en la temática analizada.

* Cuantitativos, cuando involucran estadística descriptiva o inferencial. Se utilizan para obtener un panorama amplio de la temática analizada.

* Objetivos, pueden observarse y verificarse directamente (por ejemplo, número de muertes violentas, nacionalidad de una víctima).

* Subjetivos, se basan en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por personas expertas o involucradas en la temática analizada; por ejemplo, testimonios de entrevistas personales o grupales.

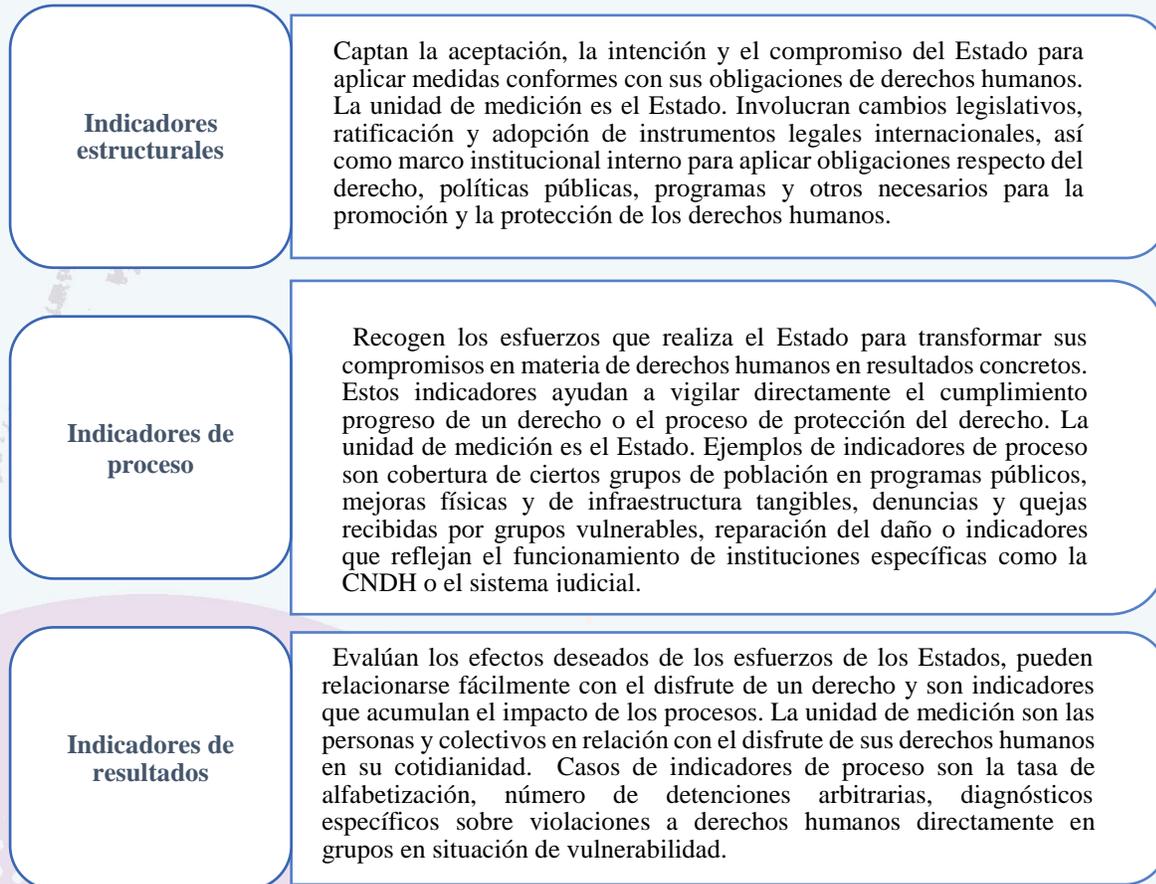
	directamente observables o verificables.	
Cualitativo	C. Indicador articulado de forma descriptiva, en forma categórica y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.	D. Indicador articulado en forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio.

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*. Nueva York, EE. UU./Ginebra, Suiza, ONU, 2012, p. 14.

Si bien, la Guía del Alto Comisionado señala que “la preferencia se inclinaría por los indicadores del cuadrante A sobre los del cuadrante C, y por los del cuadrante B sobre los del D o los de AC sobre los de BD y a los de A sobre los demás”,³⁰ en estudios transversales, complejos y con objetivos precisos como el presente, donde la información no siempre es fiable y objetiva, es necesario ampliar el abanico de indicadores, teniendo en cuenta las preferencias antes señaladas y siempre optando por calidad y no necesariamente con cantidad de información. Tener más cifras no brinda necesariamente diagnósticos más precisos. Por ello, es clave la mezcla de técnicas cualitativas y cuantitativas, así como la selección adecuada de indicadores (estructurales, de proceso o de resultados) de acuerdo con los objetivos particulares de la investigación.

³⁰ *Ibidem*, pp. 20-21.

Figura 2. Indicadores estructurales, de proceso y de resultados



Fuente: Elaboración propia a partir de ACNUDH, Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación, 2012; y K. Ansolabehere, et al., Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina, 2015.

Por la naturaleza del estudio, para cumplir con los objetivos en materia de diagnóstico, análisis jurídico y de políticas públicas, la investigación se alimentó de indicadores estructurales y de proceso, los cuales cuentan como unidad de análisis al Estado. Por otro lado, al retomar testimonios y datos cuantitativos relacionados con niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada al crimen organizado, se incluirán también indicadores de resultados.³¹ En conjunto, y con la suma

³¹ Se realizará observación participante y entrevistas semiestructuradas a personas mayores de 18 años víctimas de la violencia asociada con el crimen organizado, considerando estándares internacionales éticos, metodológicos que eviten la revictimización de las personas seleccionadas.

de experiencias de personas expertas se consolidaron líneas de acción y propuestas generales en la materia.³²

2.2 Métodos y técnicas de investigación

El presente estudio tuvo como fin la elaboración de un diagnóstico del estado de la cuestión, teórico y empírico, del contexto de niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia asociada con el crimen organizado, con trabajo de gabinete, trabajo de campo y diversas técnicas que a continuación se detallan. Se retomaron informes espejo de OSC, organismos internacionales, bases de datos, estadísticas e informes nacionales y otras fuentes que el equipo interdisciplinario de investigación consideró pertinentes a partir de las fuentes secundarias de información disponibles.

A continuación, se describen las técnicas de investigación que se siguieron para fines de lo anterior y que parten de una postura metodológica mixta.

2.2.1 Análisis jurídico

El análisis jurídico partió del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), el cual es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.³³

El Enfoque Basado en Derechos Humanos se aplica siguiendo cinco principios rectores³⁴:

³² ACNUDH, *op.cit.*, pp. 40-47. Es igualmente importante señalar que los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes, es decir, pueden traslaparse, y uno de proceso para un derecho humano puede ser un indicador de resultados para otro.

³³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), *Preguntas frecuentes sobre el Enfoque Basado en Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo*, 2006. Disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf

³⁴ *Idem.*

- i. *Observancia de todos los derechos (legalidad, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos).*
- ii. Participación en el proceso de toma de decisiones y acceso al mismo.
- iii. No discriminación e igualdad de acceso.
- iv. Rendición de cuentas y acceso al Estado de derecho.
- v. Transparencia y acceso a la información.

En el caso en particular, el análisis del marco jurídico aplicable a los niños, las niñas y los adolescentes víctimas del crimen organizado en México se elaboró desde una perspectiva basada en derechos humanos bajo los rubros del interés superior de la niñez y los aspectos transversales como el género y la multiculturalidad. Esto en concordancia con el artículo 1º Constitucional que establece que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos tanto en la propia Constitución como en los tratados internacionales de los que el país es parte.³⁵

La reforma constitucional de 2011 obligó a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, además de señalar expresamente que la interpretación normativa en materia de derechos humanos se realizará de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas.

La reforma al artículo 1º constitucional reconoció la incorporación, con jerarquía constitucional, de las normas de derechos humanos de fuente internacional, lo cual implica la apertura del ordenamiento jurídico mexicano al derecho internacional de los derechos humanos. Con ello, el Estado mexicano adquiere la obligación de aplicar todo el conjunto normativo internacional del que es parte para la protección de las personas (normas y jurisprudencia) y no sólo las normas

³⁵ Con anterioridad a la reforma constitucional en materia de derechos de 2011, este principio rector de los derechos de NNA ya se encontraba recogido en la legislación federal, en los artículos 3, fracción A, 4, 24 y 45 de la Ley Para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, emitida el 29 de mayo de 2000, y abrogada el 4 de diciembre de 2014, por la emisión de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de esa fecha.

sujetas a la interpretación exclusiva de las autoridades mexicanas.³⁶ De esa manera, se conformó el “bloque de derechos” o “bloque constitucional”, entendido como el conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico de cada país y que, además, se compone de principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional, pero a los cuales la propia Constitución remite.³⁷

En México ese bloque de derechos se construye a través de la cláusula de recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de la inclusión del principio de interpretación conforme,³⁸ el cual impone a los jueces la obligación de procurar la armonización, complementariedad e integración de las normas constitucionales y convencionales con aquellas que provienen de fuentes de menor jerarquía normativa. Aunque este bloque aún no se encuentra lo suficientemente desarrollado en el plano legislativo, ha ido tomando forma a través de un desarrollo jurisprudencial que impacta la conformación y el desarrollo de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La labor llevada a cabo por el Poder Judicial contribuye en forma decisiva a su desarrollo, dentro de un marco de protección y respeto a los derechos humanos, a través de las diversas facultades que tiene asignadas.³⁹

Con el reconocimiento de la jerarquía constitucional a las normas de derechos humanos contenidas tanto en la Constitución como en los tratados internacionales en los que México es parte, los principios y las normas de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1990, entre los que se encuentran el principio del interés superior de la niñez (artículo 3) es plenamente aplicable en nuestro país y de observancia obligatoria para todas las autoridades.

³⁶ Pedro Salazar Ugarte, coord., *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos. Una Guía Conceptual*. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014, p. 53.

³⁷ *Ibidem.*, p. 19; Graciela Rodríguez Manzo, Juan Carlos Arjona Estévez y Zamir Fajardo Morales, *Bloque de constitucionalidad*, 1ª edición. México, SCJN, OACNUDH, CDHDF, 2013, p. 17.

³⁸ En relación con las obligaciones constitucionales establecidas a partir de la reforma al artículo 1º constitucional, entre las que se encuentran las referidas a la “interpretación conforme” y sus aspectos vinculados, la Primera Sala de la SCJN ha establecido el criterio 1a. XVIII/2012 (9a.), publicado en el Tomo 1, Libro IX, junio de 2012 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 257, Décima Época, cuyo rubro es: “Derechos humanos. Obligaciones constitucionales de las autoridades en la materia”.

³⁹ Perfecto Ibáñez Andrés y Robert Alexy, *Jueces y ponderación argumentativa*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

El análisis jurídico estudió el marco de protección de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado y a una vida libre de violencia, a través del análisis de la normativa correspondiente –nacional e internacional– en torno a cuatro grupos de derechos humanos: 1) vida e integridad personal; 2) libertad personal, seguridad de las personas y libertad de circulación y residencia; 3) salud; 4) educación. Ello, debido a que la actividad criminal genera consecuencias que impiden, obstaculizan o anulan los derechos de niñas, niños y adolescentes, e inciden directamente en su desarrollo integral, el cual varía de acuerdo con su edad, género, contexto geográfico y social.

El análisis consideró los derechos sustantivos de niñas, niños y adolescentes, en la medida en la que se relacionan con las situaciones que el estudio cualitativo y cuantitativo revelaron pertinentes para el análisis. Al mismo tiempo, el marco jurídico planteó las preguntas jurídicas asociadas al entorno institucional con el fin de que permitan la promoción, protección y garantía de los derechos; por ejemplo ¿cómo se encuentran articuladas las instituciones en el Estado mexicano para identificar a niñas, niños y adolescentes que requieren la intervención de las autoridades para preservar o promover la vigencia de sus derechos? Para ello, se tuvo en mente la compleja estructura de competencias en materias como niñez, seguridad, justicia, salud, asistencia social, educación, o derechos de víctimas.

2.2.2 Análisis cualitativo

2.2.2.1 Diagnóstico cualitativo sobre la situación de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado en México. Investigaciones recientes y categorías de análisis

El análisis de la niñez y la adolescencia en contextos de violencia y criminalidad es una problemática social de gran complejidad. La comprensión de las formas en que niñas, niños y adolescentes en México son afectados por el crimen organizado requiere un abordaje desde los derechos humanos. El diagnóstico cualitativo retoma como principales categorías analíticas las contempladas en el Informe “Violencia, niñez y crimen organizado”,⁴⁰ elaborado por la Comisión

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Violencia, niñez y crimen organizado*. Washington DC, CIDH, 2015.

Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco jurídico internacional aplicable a la protección de niñas, niños y adolescentes contra toda forma de violencia. El diagnóstico está organizado en cuatro grupos de derechos humanos: derecho a la vida y a la integridad personal; derecho a la libertad personal, a la seguridad de las personas y a la libertad de circulación y residencia; derecho a la salud; y derecho a la educación, a la recreación, al ocio, el juego y la cultura.

A partir del Informe se identifican distintas categorías de análisis que sirven como base para realizar una amplia revisión de literatura que incluye investigaciones de organismos internacionales, organizaciones de sociedad civil y de la academia, principalmente desde la sociología y antropología. Se priorizan investigaciones realizadas en los últimos cinco años e investigaciones científicas de corte empírico; sin embargo, también se incluyen algunas investigaciones fuera del periodo analizado (2014-2018),⁴¹ pero consideradas emblemáticas en su campo.

Cabe destacar que la violencia constituye una de las problemáticas centrales en la literatura sobre el tema, ya que en contextos enmarcados por altos índices de inseguridad y criminalidad niñas, niños y adolescentes constituyen uno de los grupos más vulnerables frente a los factores de riesgo. Este diagnóstico parte desde un enfoque basado en derechos humanos y de la comprensión de la violencia como un concepto amplio que abarca una dimensión estructural, cultural y directa.

2.2.2.2 Identificación y análisis de las políticas públicas

La identificación y el análisis de las políticas públicas, los programas, los planes u otras acciones a nivel federal, dirigidas a garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado partieron de solicitudes de información enviadas a la administración pública federal (APF), así como del análisis de contenido de los informes anuales de actividades⁴² del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

⁴¹ Cabe aclarar que algunos de los estudios que se retoman son anteriores a 2014, ya que representan un referente importante para el tema estudiado y delimitan el marco desde el cual parte el análisis.

⁴² Primer Informe de Actividades (diciembre 2015-julio 2016), Informe de Actividades (agosto 2016-noviembre 2017), Informe de Actividades (diciembre 2017-julio 2018), Informe de Actividades (julio 2018-marzo 2019).

(SIPINNA) y los informes de avances y resultados del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 (PRONAPINNA).⁴³ Las solicitudes de información a las distintas secretarías de Estado, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) recogieron lo siguiente:

- a) Un informe sobre el contenido de acciones, planes, programas, políticas públicas, enfocadas en niñas, niños y adolescentes y que, en particular, puedan estar relacionadas con su atención a la violencia asociada con el crimen organizado durante la administración 2012-2018.
- b) Impacto de cada una de las acciones, planes, programas, políticas públicas informadas.
- c) Documentación de soporte al informe rendido.

El equipo de investigación se encargó de realizar solicitudes de información a las siguientes autoridades federales en abril y mayo de 2019.⁴⁴

Tabla 1. Solicitudes de Información a Instituciones Federales

Instituciones Federales	
1	Fiscalía General de la República
2	Oficina de la Presidencia de la República
3	Secretaría de Bienestar
4	Secretaría de Educación Pública
5	Secretaría de Gobernación
6	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
7	Secretaría de Relaciones Exteriores
8	Secretaría de Salud

⁴³ Informes de avances y resultados 2017 y 2018 del PRONAPINNA.

⁴⁴ Cuatro de las once dependencias a las que se les solicitó información indicaron no contar con documentación que refiera la aplicación de acciones para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado.

Instituciones Federales	
9	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
10	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes
11	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Fuente: Elaboración propia a partir de las solicitudes de información realizadas a instituciones federales a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) con corte hasta el 29 de mayo de 2019.

Posteriormente, se realizó el análisis de contenido de las respuestas a solicitudes de información para identificar y clasificar el impacto de cada una. Dichas respuestas y evidencias, fueron entregadas a la CNDH.

El análisis de contenido de las respuestas a las solicitudes de información identificó el impacto y avance de las políticas públicas, al cruzar las líneas de acción definidas en el PRONAPINNA (2016-2018) y las acciones implementadas. Una vez sistematizada la información, se realizó un primer análisis con el objetivo de identificar el contenido de las respuestas y de los informes de actividades, avances y resultados. Posteriormente, fueron generadas las siguientes categorías en las que se agruparon las acciones implementadas para la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado y las acciones vinculadas para la atención de la problemática:

- Cambios normativos.
- Acompañamiento, asesoría y representación jurídica a niñas, niños y adolescentes.
- Capacitación de servidores públicos (formación, cursos, talleres, conferencias).
- Colaboración con otras instancias gubernamentales en diferentes órdenes de gobierno (coordinación interinstitucional).
- Grupos de trabajo, Comités, Comisiones y Subcomisiones especializadas o interinstitucionales para la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado.
- Políticas públicas con población objetivo: niñas, niños y adolescentes e interés superior de la niñez.

- Firma de acuerdos, programas, proyectos o protocolos internacionales para la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia relacionada con el crimen organizado.
- Creación de protocolos para la atención de personas menores de 18 años víctimas de violencia relacionada con el crimen organizado.
- Bases de datos y sistemas de información.
- Visitas de supervisión o seguimiento de acciones implementadas para la protección de niñas, niños y adolescentes.
- Gestión o elaboración de diagnósticos vinculados con la problemática.
- Reuniones de trabajo, audiencias, foros sobre temáticas vinculadas con la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado.
- Resoluciones en materia de reparación integral y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Fondos de ayuda o emergencia para la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado.

En síntesis, el análisis de las políticas, planes y programas tiene el propósito de conocer y evaluar el estado actual de las acciones implementadas por las instituciones federales responsables de la atención de personas menores de edad víctimas de violencia e identificar aquellas que requieren ser reforzadas. Particularmente ante la emergencia actual en materia de derechos humanos, así como los cambios jurídicos y compromisos internacionales adquiridos por México para la protección de la población objetivo.

2.2.2.3 Historias de vida

Con el fin de caracterizar el fenómeno de la violencia asociada al crimen organizado en México, los contextos de riesgo y su impacto en la vida de niñas, niños y adolescentes, se realizaron cinco historias de vida en cinco localidades distintas del país para conocer a profundidad las prácticas, los discursos, y los significados que los y las jóvenes elaboran sobre los efectos del crimen organizado en sus trayectorias de vida. Esa herramienta metodológica permite comprender a través de narrativas tanto el sentido subjetivo de los significados elaborados por los y las jóvenes como

lo que una vida humana nos dice del orden social. Uno de sus elementos más valiosos es identificar los espacios y las situaciones en que estas personas interactúan de formas diversas con determinantes sociales de orden estructural como son la clase social, la edad y el género en contextos de violencia.

Las historias de vida se realizaron con personas adultas jóvenes que en su niñez y/o adolescencia crecieron en contextos caracterizados por la violencia y el crimen organizado. La propuesta aborda cinco lugares distintos para conocer a profundidad los elementos comunes y las particularidades del impacto del crimen organizado en las trayectorias de vida de los y las jóvenes en el norte, sur y centro del país. No se busca una muestra representativa, ya que éste no es un fin de los métodos cualitativos; el propósito de las historias de vida será dar voz a sus relatos, así como generar conocimiento acerca de la complejidad social de los contextos donde interviene el crimen organizado y las distintas maneras que afecta a la población joven en México. Se emplea la estrategia de muestreo teórico a partir de las categorías analíticas que se identifiquen en la elaboración del estado del arte. Con ello se busca diversificar la muestra no sólo en cuanto al espacio geográfico, sino también con el género, la edad, la relación con diversos grupos y actividades vinculadas con el crimen organizado en su contexto más inmediato.

2.2.2.4 Grupos de enfoque

Se rastrearon y generaron propuestas consensuadas con personas expertas de academia, gobierno y OSC sobre normativas de política pública, procedimiento, sociales, o de cualquier otra índole, con miras a la atención y restitución integral de los derechos de la niñez y adolescencia víctima del crimen organizado en México. El ejercicio estuvo contemplado a partir de la realización de cuatro grupos de enfoque en la Ciudad de México, cada uno de los cuales estuvo integrado entre 6 a 10 personas expertas quienes diagnosticaron, debatieron y propusieron soluciones en la materia de forma general. Posterior a la realización de los grupos de enfoque y, con el análisis de la información recogida en los mismos, así como a la sumada por el resto de las técnicas de investigación, se consolidaron propuestas generales en la materia.

2.2.3 Análisis cuantitativo

2.2.3.1 Diagnóstico cuantitativo sobre la situación de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado en México

Con el propósito de rastrear las condiciones actuales de violencia que viven niñas, niños y adolescentes, así como los efectos que provoca el crimen organizado en sus dinámicas sociales, en este apartado se presenta una revisión de las fuentes de información y bases de datos existentes para analizar los factores de riesgo a los que está expuesto dicho sector de la población, con detalle a nivel estatal.

La información cuantitativa disponible fue agrupada en tres secciones: la primera rastrea la conformación por grupos de edad de la población objetivo en México, precisando su ubicación y cantidad, la segunda sección describe la situación de la población menor de 18 años por entidad federativa respecto a los principales factores sociales, de salud, educativos y económicos que influyen en la posibilidad de que ese sector pueda ser víctima de violencia por parte del crimen organizado, y la tercera sección muestra las características de niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos relacionados con el crimen organizado, como los homicidios dolosos y la desaparición forzada, además de la población de adolescentes en el Sistema de Justicia Penal.

2.2.3.2 Índice Estatal de Riesgo de Violencia Asociada con el Crimen Organizado con Impacto en Niñas, Niños y Adolescentes

La violencia del crimen organizado hacia las personas menores de edad abarca múltiples factores. En consecuencia, se elaboró un Índice Estatal de Riesgo que contempla los principales temas sociales, económicos y de violencia con el fin de expresar de manera más amplia las circunstancias de riesgo de violencia en las entidades federativas. Para la selección de variables se tomaron en cuenta las condiciones de ejercicio efectivo de los siguientes derechos humanos y que son de carácter transversal en la investigación: 1) derecho a una vida libre de violencia, a la vida e integridad personal; 2) derecho a la libertad personal, seguridad de las personas, libertad de circulación y de residencia; 3) derecho a la salud; y 4) derecho a la educación, recreación, ocio y cultura.

Dentro del análisis general de los Estados, se tomó en consideración el número de delitos relacionados con el crimen organizado, junto con las carencias en los hogares, la cobertura educativa y derechohabiencia en los servicios de salud, además de la desigualdad de ingresos, que es considerada como un factor importante para el surgimiento de la violencia en las sociedades.

Por otra parte, se tomaron en cuenta indicadores que afectan específicamente a la población menor de 18 años en términos de violencia relacionada con el crimen organizado. La forma de vincular esos grupos criminales es por medio de los delitos mayormente relacionados con sus actividades como homicidio, secuestro, trata y actividades relacionadas con narcotráfico. En el caso de las personas menores de edad, se contemplaron como víctimas tanto a quienes padecieron esas circunstancias como a las personas menores de edad que las cometieron. Son también parte del Índice Estatal la percepción de seguridad reportada por ese sector de la población con el propósito de reducir la omisión estadística de violencia por delitos no denunciados, así como las condiciones de adicción en los hogares como factores de riesgo que pudieran llevar a niñas, niños y adolescentes a participar en actividades del crimen organizado.

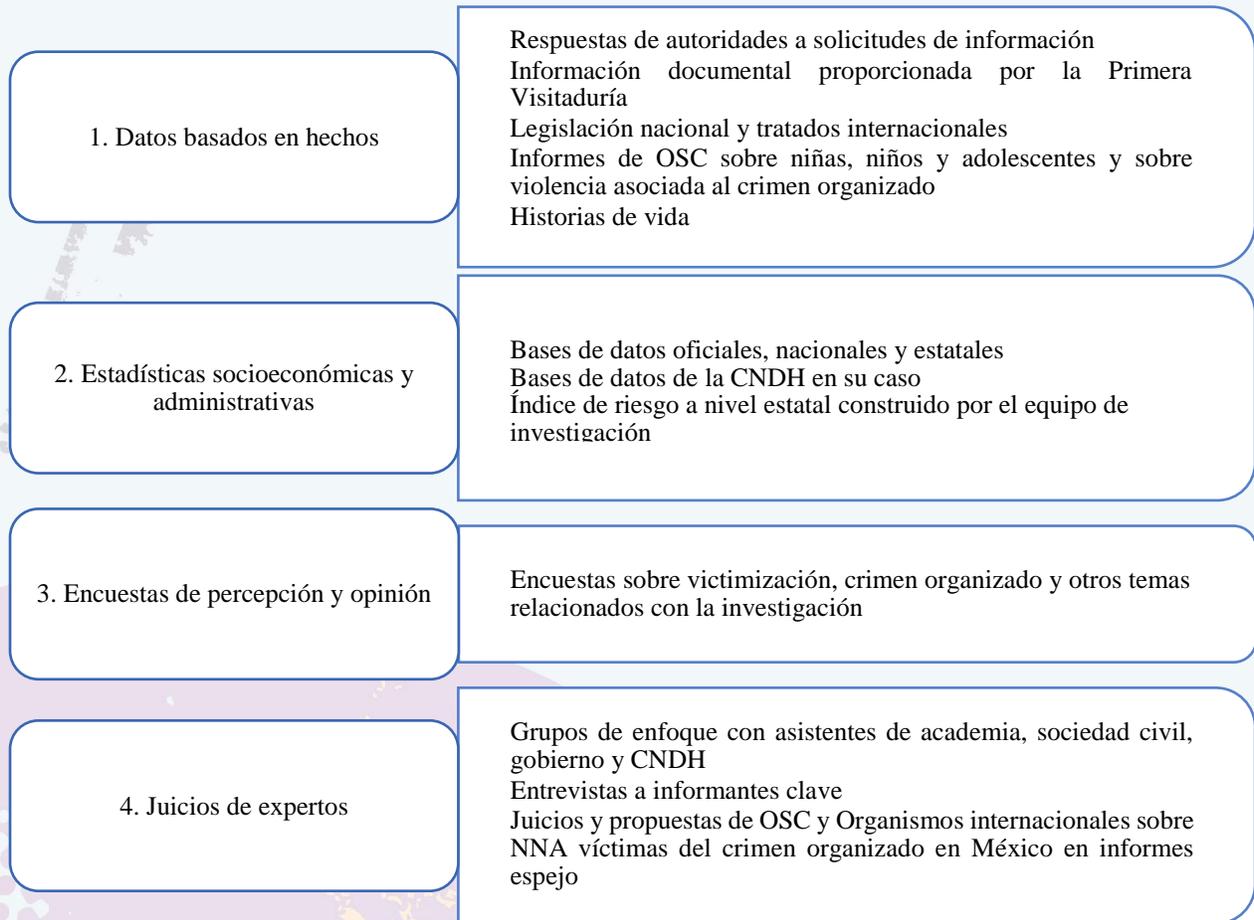
El Índice Estatal está compuesto por siete indicadores y un resultado general, construido con información de los años 2015 a 2018. En todos los casos, los valores más bajos significan una condición positiva, ya sea en términos socioeconómicos o de violencia, mientras que los valores más altos representan lo opuesto: elevados niveles de desigualdad, rezago social o delitos cometidos.

2.3 Fuentes y datos para la consolidación de indicadores para la investigación

En cuanto a las fuentes y los mecanismos para el análisis de datos e indicadores se planteó recoger todas aquellas sugeridas por la Organización de las Naciones Unidas para el estudio de derechos humanos⁴⁵ y en su caso generar nuevas a partir del trabajo de gabinete y de campo planteado:

⁴⁵ ACNUDH, *op.cit.*, p. 19.

Figura 3. Fuentes y mecanismos para el análisis de datos e indicadores



Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto de investigación y ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, 2012, p. 58.

Como se puede observar en el listado de fuentes y mecanismos para la generación de datos y construcción de indicadores, la estrategia metodológica que se plantea es transversal y longitudinal, lo anterior permite recoger indicadores que derivan en un diagnóstico amplio sobre la violencia asociada al crimen organizado y de la cual son víctimas niñas, niños y adolescentes en México.

En suma, la investigación consolida un trabajo interdisciplinario en el que las distintas técnicas cualitativas y cuantitativas estarán reflejadas en el diagnóstico general de la problemática, en el análisis jurídico y de políticas públicas, para finalmente aterrizar en propuestas generales en la

materia que permitan a niñas, niños y adolescentes en el país tener una vida libre de violencia vinculada con el crimen organizado a mediano y largo plazo.

3. MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS, ADOLESCENTES Y CRIMEN ORGANIZADO

3.1 Introducción

Entre las causas o los factores más usuales que generan contextos violentos en la sociedad se encuentran: la existencia de grupos del crimen organizado donde se obtiene lucro del tráfico de drogas, armas y personas; el fácil acceso y elevado número de armas de fuego en manos de particulares; las desigualdades y la exclusión social que enfrentan determinados grupos y sectores poblacionales; la falta de oportunidades reales para los adolescentes que les permitan desarrollar su proyecto de vida; la existencia de un cierto nivel de “normalización” y “tolerancia social” hacia la violencia en sus diversas manifestaciones y en los diversos ámbitos público y privado; la “legitimación social” de los grupos criminales en los casos en que éstos asumen el control y la gestión de facto de una zona en la cual funcionan como autoridades y proveen servicios de seguridad; la debilidad institucional; los niveles de impunidad en la investigación; y la escasa capacidad de reintegración social del sistema penitenciario y la capacidad de cooptación que tiene el crimen organizado en las instituciones del Estado, influenciando en las decisiones de las autoridades, entre otros.⁴⁶

Niñas, niños y adolescentes pueden encontrarse en situación de violencia en distintos ámbitos de su vida como el familiar, el escolar o el comunitario, y por distintas razones; por ejemplo, por ser discriminados con base en su condición socioeconómica, por no contar con oportunidades reales para desarrollar su proyecto de vida, sufrir abusos, violencia o explotación por parte de grupos criminales y en enfrentamientos con agentes del Estado, entre otros. Lo cierto es que cualquier tipo de violencia que padezcan, y por las razones que sean, provoca una afectación integral en sus derechos.

⁴⁶ CoIDH, *op. cit.*, p.72.

La presencia de inequidades, exclusión social y la ausencia de igualdad de oportunidades en el ejercicio y disfrute de los derechos, en relación con los determinados sectores, inclusive la existencia de situaciones de discriminación hacia ellos, son un motivo importante de preocupación desde el punto de vista de los derechos humanos que requiere ser abordado por los Estados ya que son fuente de eventuales tensiones y conflictos sociales, violencia e inseguridad.⁴⁷

En el caso de la niñez, a nivel normativo, en el plano internacional se cuenta con la Convención sobre los Derechos del Niño: el instrumento normativo de mayor amplitud y calado en materia de protección de los derechos de la niñez que ha sido ratificado por casi la totalidad de Estados.⁴⁸ Sin embargo, varios Estados parte no han establecido las políticas públicas necesarias para la prevención y erradicación de la violencia de niñas, niños y adolescentes en los distintos ámbitos: desde el familiar, en el que muchas veces se justifica la violencia como tipo de educación o disciplina, hasta el comunitario, donde se estigmatiza a jóvenes de zonas marginadas con altos índices de violencia y criminalidad y los agentes del Estado no sólo no auxilian a su protección, sino que, por el contrario, coadyuvan a esta violencia en la que se pueden contar torturas, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales.⁴⁹

A pesar de que la violencia varía de país a país, existe un patrón de mayor concentración de los delitos violentos y los homicidios en las grandes ciudades. La característica que comparten es que han crecido de modo rápido y desordenado, que poseen zonas o barrios con infraestructura precaria, y que carecen o tienen limitado acceso a servicios públicos como agua, saneamiento, alumbrado público, educación, servicios de salud.⁵⁰

De ahí que niñas, niños y adolescentes que se encuentran en ese tipo de zonas donde existe más violencia, ya sea dentro o fuera de sus casas, aunado a la situación económica en la que viven, se vean envueltos en grupos delictivos, algunas veces por la necesidad de “pertenencia”, sentimiento frecuentemente presente en la adolescencia, otras veces por amenazas de parte de esos grupos para

⁴⁷ *Ibidem*, p. 40.

⁴⁸ Véase estatus de ratificaciones en:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en

⁴⁹ Véanse, por ejemplo: UNICEF, *Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y las Niñas*. Ginebra, UNICEF, 2006; UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*. Ginebra, UNICEF, 2014.

⁵⁰ UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano*. Ginebra, UNICEF, 2012, p. 44.

que se integren a ellos. Las pandillas formadas para cometer ciertos actos delictivos pueden ser consideradas como el escalón inicial para acceder al crimen organizado. Éstas se forman por grupos pequeños de adolescentes, aunque también en ocasiones buscan a niños y niñas para que se integren, quienes es posible que sufran de maltrato emocional, percibiéndose con baja autoestima, inmaduros, solitarios, con dificultad para manejar sus emociones—especialmente la ira y la ansiedad—, temerosos, con pobre control de impulsos, etcétera. Estos factores hacen que quieran llegar a “dominar” y tener poder y control sobre otros.⁵¹ Una vez dentro de esos grupos delictivos, los niños, las niñas y los adolescentes se empiezan a familiarizar con las drogas y el alcohol y reflejan la personalidad agresiva de sus líderes; hacen de ese comportamiento un hábito y un rasgo de identidad, lo que algunos psicólogos llaman “proceso de socialización”.⁵²

En diversos países las organizaciones de carácter criminal se han convertido en estructuras sociales, políticas y económicas paralelas que cubren vacíos o sustituyen al Estado en varios ámbitos, como en la prestación de servicios básicos y, de dicha manera, los dirigentes de esos grupos son vistos como líderes en sus comunidades.⁵³ En ese sentido, la incorporación de los niños, las niñas y los adolescentes a estos grupos delictivos tiene dos caras. Por un lado, hace posible que puedan destacar como “líderes” y; por otro, hace que corran el riesgo de quedar atrapados en ese contexto de criminalidad —en caso de ser detenidos por los agentes del Estado, encontrarse en una situación de conflicto con la ley y vulnerabilidad— lo que hace que sus vidas se encuentren en un constante círculo de violencia.

Las personas menores de 18 años que coadyuvan en las diversas tareas del crimen organizado se ven envueltos en diversos tipos de violencia para “quedar bien” con el jefe o, en su caso, evitar que les hagan daño a sus familias. Los tipos de violencia que sufren van de abusos físicos a psicológicos que los afectan en su integridad personal de por vida. Las violencias ejercidas dentro

⁵¹ Margarita Barrón (comp.), *Violencia, Serie adolescencia: educación y salud*. Argentina, Editorial Brujas, 2015, p. 124.

⁵² Mónica González Contró, *Derechos Humanos de los niños: una propuesta de fundamentación*. México, IJ UNAM, 2008, p. 149; Hugo Simkin, Gastón Becerra, “El proceso de socialización. Apuntes para su exploración en el campo psicosocial”, *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Vol. XXIV, núm. 47, noviembre, 2013, pp. 119-142; Antonio Lucas Marín, “El Proceso de Socialización: Un enfoque sociológico”, *Revista Española de Pedagogía*, Año XLIV, No. 173, julio- septiembre de 1986.

⁵³ CIDH, *op.cit.*, p. 51.

de esos grupos criminales han provocado que los niños, las niñas y los adolescentes sean víctimas de explotación sexual, laboral y tráfico de migrantes o de órganos, lo que hace que sus derechos no sean garantizados y sean vulnerados constantemente. Hay una ausencia de políticas públicas para combatir a las pandillas y grupos criminales y, para proteger y prevenir su acceso de la niñez y la adolescencia desde la familia, la escuela y la comunidad.⁵⁴

El artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. Se necesita que los Estados aseguren efectivamente la vigencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y que se tome en consideración su situación de especial vulnerabilidad en esos contextos, así como sus necesidades de protección.

Sin embargo, en México, tal como muestra el Índice de Peligros para la Niñez 2018 de *Save The Children*,⁵⁵ los derechos de niños, niñas y adolescentes siguen siendo vulnerados por temas relacionados con la violencia, a pesar de la existencia de normativa internacional y nacional sobre ese fenómeno:

⁵⁴ Por ejemplo, escuelas para padres, apertura de espacios donde los niños, las niñas y los adolescentes se desarrollen y eviten el camino más fácil a la captura de dinero o integración a un grupo que les traiga consecuencias personales, familiares y de conflicto con la ley. *Ibid.*, párrafo 67.

⁵⁵ Save the Children, *Índice de Peligros para la niñez 2018*. México, Save The Children, 2018, disponible en: <https://www.savethechildren.mx/scimx/media/documentos/Versioncompletadelindicepeleigro2018.pdf>

Figura 4. Índice de peligros para la niñez

PELIGROS PARA LA NIÑEZ	EL NIÑO O LA NIÑA MUERE	EL NIÑO O LA NIÑA SUFRE DE MALNUTRICIÓN GRAVE	EL NIÑO O LA NIÑA NO VA A LA ESCUELA	EL NIÑO O LA NIÑA COMIENZA A TRABAJAR	EL NIÑO O LA NIÑA CONTRAE MATRIMONIO	LA NIÑA TIENE UN HIJO O UNA HIJA	EL NIÑO O LA NIÑA SUFRE VIOLENCIA EXTREMA		ÍNDICE DE PELIGROS PARA LA NIÑEZ 2018	
							Población desplazada por la fuerza debido a un conflicto (porcentaje del total)	Tasa de homicidios de niños y niñas (muertes por cada 100 000 habitantes de 0 a 19 años)		
INDICADOR	Tasa de mortalidad de niños y niñas menores de 5 años (muertes por cada mil nacidos vivos)	Retraso del crecimiento (porcentaje de niños y niñas de 0 a 59 meses)	Niños y niñas en edad de educación primaria y secundaria no escolarizados (porcentaje)	Niños y niñas que trabajan (porcentaje de niños y niñas de 5 a 17 años)	Adolescentes que han contraído matrimonio o que viven en pareja (porcentaje de niñas de 15 a 19 años)	Tasa de partos de adolescentes (partos por cada mil niñas de 15 a 19 años)			Puntuación (de un total de 1000 puntos)	Clasificación (de un total de 175 países)
México	2016	2012-2017*	2012-2017*	2012-2017*	2012-2017*	2015	2017	2015	822	93
	14,6	12,4	10,4	12,4	15,4 a	62,2	0,1	5,6		

Fuente: Save the Children, *Índice de Peligros para la niñez 2018*. México, Save The Children, 2018.

Existe una vulneración continua a los derechos de niños, niñas y adolescentes, especialmente el derecho a la vida e integridad personal; el derecho a la educación, recreación, ocio, juego y cultura; el derecho a la libertad personal, seguridad de las personas y libertad de circulación y residencia; y el derecho a la salud. La violencia tanto física como psicológica que sufren los niños, las niñas y los adolescentes plantea serias limitaciones para su desarrollo e impacta en su etapa de crecimiento y maduración.⁵⁶

⁵⁶ CIDH, *op.cit.*, p. 153.

3.2 Delimitación conceptual del análisis jurídico: “niños, niñas y adolescentes víctimas del crimen organizado”

3.2.1 Niños, niñas y adolescentes

3.2.1.1 Los niños, las niñas y los adolescentes como sujetos plenos de derecho que requieren medidas especiales de protección

Los niños, las niñas y los adolescentes, debido a su edad, constituyen un grupo humano en condiciones de vulnerabilidad⁵⁷ que enfrenta situaciones de desigualdad y discriminación estructural por razones históricas y sociales. Resulta útil recurrir al principio de igualdad para entender la situación de esas personas; sin embargo, no a su vertiente individualista y descontextualizada de la situación de cada individuo que, a su vez, refleja el “principio de igualdad de trato en igualdad de circunstancias”. Según este último principio, los tratos diferenciados, en sí mismos, no son contrarios al derecho a la igualdad y a la no discriminación, salvo cuando tienen como objetivo vulnerar los derechos de un grupo diferenciado, es decir, cuando no es posible superar el test de razonabilidad.⁵⁸ Por el contrario, hay que acudir al principio de igualdad pero desde la vertiente en la cual se le contextualiza con las circunstancias específicas de cada persona que la hacen estar sometida a ciertas prácticas o tratos sociales por pertenecer a un grupo determinado. Esto es, hay que ver al principio de igualdad desde una dimensión estructural, tal y como lo ha denominado Fiss,⁵⁹ y otros autores como Post, Siegel, MacKinnon y Saba apoyan.⁶⁰

⁵⁷ Se puede afirmar que son personas en condiciones de vulnerabilidad si entendemos por “vulnerabilidad” la mayor susceptibilidad de algunos grupos humanos frente a situaciones de riesgo en la sociedad, generada por la concurrencia de determinadas condiciones, sociales y económicas que les sitúan en posición de desventaja, en determinados aspectos, frente al resto de la población. E. Uribe Arzate, L. González Chávez, “La protección jurídica de las personas vulnerables”, *Revista de Derecho*, No. 27, 2007, pp. 205-229; E. Bustelo (coord.), *Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina*. Bogotá, UNICEF-FCE, 1986.

⁵⁸ Roberto Saba, “(Des)igualdad estructural”, *Revista Derecho y Humanidades*, No. 11, 2005, p. 12, 18-19.

⁵⁹ Owen Fiss, “Groups and the Equal Protection Clause”, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 5, 1976, p. 107.

⁶⁰ Robert Post, “Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law”, p. 1-53; Reva B. Siegel, “Discrimination in the Eyes of the Law: How Color Blindness Discourse Disrupts and Rationalizes Social Stratification”, p. 99-152, ambos en Robert Post, *et.al.*, *Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law*. Durham, Duke University Press, 2003; Catharine A. MacKinnon, *Sexual Harassment of Working Women*. New Haven, Yale University Press, 1979, p. 102-103; Roberto Saba, *op.cit.*

De hecho, Fiss y MacKinnon rechazan la versión de la igualdad asociada a la idea de no discriminación por no incorporar el componente sociológico.

La vertiente estructural de la igualdad ante la ley no se relaciona con la irrazonabilidad (funcional o instrumental) del criterio elegido para realizar la distinción de trato, sino que entiende que lo que la igualdad ante la ley persigue es—justamente—evitar la constitución y el establecimiento de grupos sometidos, excluidos o sojuzgados por otros grupos. Así, como señala Saba,⁶¹ la versión de la igualdad estructural no se adhiere sólo y exclusivamente a la idea de no discriminación, entendida como trato no arbitrario fundado en prejuicios, sino a un trato segregacionista y excluyente tendiente a consolidar una situación de grupo marginado. Ahora, la idea de igualdad como no sometimiento no se opone al ideal de no arbitrariedad que subyace a la idea de igualdad como no discriminación, sino que lo concibe como insuficiente o incompleto.⁶²

Teniendo en cuenta que niños, niñas y adolescentes constituyen un grupo humano vulnerable que se enfrenta a condiciones de desigualdad y discriminación estructural, es preciso—para contrarrestar lo anterior—que se les considere como sujetos plenos de derecho, pero que requieren medidas específicas de protección, distintas a las de los adultos, con el fin de que puedan desarrollar plenamente sus capacidades. Éste es el espíritu de la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual claramente señala en su preámbulo:

“[...] toda persona tiene todos los derechos y libertades (...), sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (...) la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales, (...) el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento (...)

⁶¹ Roberto Saba, *op.cit.*, p. 20.

⁶² *Idem.*

para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad [y] (...) poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.”⁶³

La CDN reconoce a niños, niñas y adolescentes los derechos humanos reconocidos a las personas adultas –por ejemplo los derechos a la libertad de opinión, expresión, conciencia, religión, pensamiento, asociación, a la salud, educación, etc.,⁶⁴ con el fin de que no sean discriminados en su ejercicio por su edad–, pero a través de garantías reforzadas.⁶⁵ Lo anterior no excluye que puedan tener otras vulnerabilidades, por ejemplo, en razón de su condición de movilidad, discapacidad, etnia,⁶⁶ etcétera. De hecho, es común que existan diversas vulnerabilidades, de hecho y derecho, y hay que hacer un análisis caso por caso.⁶⁷

Como afirma White, el tema clave de la CDN es “el reconocimiento de que los niños no deben ser simplemente considerados como un modelo a escala de los adultos, sino en sus propios términos, como un conjunto de sujetos en desarrollo que requiere de un enfoque diferenciado y particular”.⁶⁸ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que los niños y las niñas, además de ser titulares de los derechos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, gozan de medidas especiales de protección que deben ser definidas según las circunstancias de cada caso concreto,⁶⁹ y que dichas medidas “adquieren fundamental importancia debido a que se encuentran en una etapa crucial de su desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social que impactará de alguna forma su proyecto de vida”.⁷⁰

⁶³ Párrafos, 4-7 y 10.

⁶⁴ Párrafos, 12 a 15, 24 y 28.

⁶⁵ Párrafos, 2 a 11, 18-21, entre otros.

⁶⁶ Párrafos, 22, 23 y 30.

⁶⁷ Sobre este tema, véase: Elisa Ortega Velázquez, *Estándares para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Obligaciones del Estado Frente a Ellos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México, UNAM, CNDH, 2017, p. 11 y ss.

⁶⁸ Sara White, “Being, becoming and relationship: conceptual challenges of a child rights approach in development”, *Journal of International Development*, Vol. 14, No. 8, 2002, p. 1095-1104.

⁶⁹ CoIDH, *Caso “Gelman vs. Uruguay”*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 121; *Caso “Atala Riffo y Niñas vs. Chile”*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, pá. 196; *Caso “Fornerón e hija vs. Argentina”*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 242, párr. 44.

⁷⁰ CoIDH, *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, pá. 172.

3.2.1.2 Niños, Niñas y Adolescentes y no “menores”

Si consideramos el marco teórico y las categorías de análisis del apartado anterior; esto es, que niñas, niños y adolescentes constituyen un grupo humano en condiciones de vulnerabilidad que se enfrenta a condiciones de desigualdad y discriminación estructural y que, por ello, es preciso que se les considere como sujetos plenos de derecho que requieren de medidas específicas de protección distintas a las de los adultos para que puedan desarrollar plenamente sus capacidades. Es adecuado, también, que nos refiramos a ellos como “niños, niñas y adolescentes” y no como “menores”. Si usamos esas categorías, no sólo atendemos a la idea de que son sujetos plenos de derechos, sino que también podemos diferenciarlos debido al género (niños/niñas) y su desarrollo (adolescentes). Lo anterior, sin perjuicio de reconocer que la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el tratado internacional de derechos humanos más ratificado del mundo,⁷¹ define como “niño” a “todo ser humano menor de dieciocho años” en su artículo 1,⁷² definición que goza, como se mencionó, de aceptación universal.

El uso del término “menor”, por el contrario, trae aparejados inconvenientes; de un lado, que la definición de ese concepto tiene connotaciones negativas y supone una descripción limitada de esas personas; y, de otro, que esta definición varía de unos países a otros,⁷³ como se verá a continuación.

⁷¹ Véase la situación de su ratificación y reservas en:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en

⁷² En los trabajos preparatorios de la CDN imperó el criterio de varios países influyentes cuyas leyes nacionales reconocían 18 años como la mayoría de edad. Joseph Moerman, “Identificación de algunos obstáculos a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular, ciertas objeciones sobre los derechos de los padres y el reconocimiento de las familias”, en Miguel Ángel Verdugo y Víctor Soler-Sala (eds.), *La Convención sobre los Derechos del Niño. Hacia el Siglo XXI*. Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996, p. 148.

⁷³ Por ejemplo, en Irán, el artículo 1210 del Código Civil (enmendado en 1962) reconoce como menores de edad a los niños (varones) que son menores de 15 años y a las niñas que son menores de 9 años. En Honduras, el Código de la Niñez y la Adolescencia de 1996 establece que la niñez legal comprende los períodos siguientes: “la infancia que se inicia con el nacimiento y termina a los doce (12) años en los varones y a los catorce (14) años en las mujeres y la adolescencia que se inicia en las edades mencionadas y termina a los dieciocho (18) años”. Y en España, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor define como “menor” a la persona que tiene menos de 18 años. Como se aprecia, la definición de “menor” varía dependiendo del país del que se hable, por lo que no se puede afirmar que el estándar de mayoría de edad reconocido en las legislaciones nacionales sea 18 años. De ahí la importancia de usar el parámetro que establece la CDN de reconocer como niños a todos los menores de 18 años.

El Diccionario de la Real Academia Española señala que “menor” es un adjetivo comparativo que proviene del latín “minor” y significa “que es inferior a otra cosa en cantidad, intensidad o calidad”; o que es “menos importante con relación a algo del mismo género”.⁷⁴ Como afirma González Contró, “el vocablo menor refleja una situación relacional en la que siempre habrá un mayor, por lo que a primera vista parece desaconsejable su uso, y es precisamente ésta la primera de una serie de razones que motivan la argumentación a favor de cambiar esta denominación fuertemente arraigada en el léxico jurídico”.⁷⁵

En el ámbito latinoamericano, hasta antes de la aprobación de la CDN, la doctrina de la situación irregular dividía a las personas menores de edad en dos grupos: en “niños”, quienes no llegaban a ser propiamente sujetos jurídicos, al estar tutelados y protegidos por las instituciones de la familia y la escuela, y en “menores”, quienes eran ajenos a estas instituciones por haber sido abandonados, víctimas de abusos o maltratos o infractores de la ley penal, sin tener posibilidad de defenderse por ciertas condiciones de vulnerabilidad social vinculadas con la pobreza. De aquí nació el modelo tutelar de la ley penal, basado en el paradigma de la minoría y, en consecuencia, en la supuesta incapacidad de las personas menores de 18 años. A través de ese modelo, el Estado se arrogó la tarea de “protegerlos” y “tutelarlos” en vez de castigarlos.⁷⁶ Sin embargo, al no tener como objetivo el castigo, sino la protección, se prescindió peligrosamente de garantías para niños y las niñas tutelados por el Estado.⁷⁷

Se puede sostener que el término “menor” tiene una connotación negativa y que es mucho más adecuado nombrar a esas personas como “niños, niñas y adolescentes”, si se quiere introducir la vertiente de género—lo cual es altamente deseable—y desarrollo, o, en su caso, “niños” para usar el

⁷⁴ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 22ª ed. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/>

⁷⁵ Mónica González Contró, “¿Menores o niñas, niños y adolescentes? Reflexiones en el contexto del debate en América Latina”, en María de Montserrat Pérez Contreras y Ma. Carmen Macías Vázquez (coord.), *Marco Teórico Conceptual sobre Menores Versus Niñas, Niños y Adolescentes*. México, IJ-UNAM, 2011, p. 35.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 40. Abúndese sobre este tema en: Emilio García Méndez, “La legislación de menores en América Latina: una doctrina en situación irregular”, en Emilio García Méndez, *Derecho de la infancia/adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Santa Fé de Bogotá, Colombia, Forum Pacis, 1994; Mary Beloff, “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”, *Justicia y Derechos del Niño*, No. 1, 1999, p. 9-21; entre otros.

⁷⁷ Liborio Hierro, “Los derechos humanos del niño”, en Antonio Marzal, (ed.), *Derechos humanos del niño, de los trabajadores, de las minorías y complejidades del sujeto*. Barcelona, Bosch-ESADE, 1999, p. 15-32.

parámetro que nos marca la CDN, el cual diluye la antigua dicotomía entre “niños” y “menores” al incluir ambas categorías dentro de su ámbito de protección y resaltar que son sujetos plenos de derechos y no sólo objetos de protección.

3.2.1.3 Definición legal de niños, niñas y adolescentes

Para definir a los niños, las niñas y los adolescentes se tomará la definición de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)⁷⁸ y de la Ley General de los Derechos Niñas, Niños y Adolescentes⁷⁹ (LGDNNA); es decir, aquellas personas menores de 18 años. La CDN señala en su artículo 1 que: “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. La LGDNNA señala en su artículo 5 que: “Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño”.

3.2.2 Crimen organizado

3.2.2.1 Antecedentes

“Crimen organizado transnacional” es un término legal que se superpone a otros términos sociológicos como la mafia o las bandas. Históricamente, la idea de “crimen organizado” apareció en relación con fenómenos de criminalidad en las grandes ciudades estadounidenses de la década de 1930. Jurídicamente, el atributo de “transnacional” representa el reconocimiento de que determinadas acciones contrarias a la ley penal se ejecutan en conexión con los mercados ilícitos internacionales. Por ello, el crimen organizado no se considera un fenómeno estrictamente local. Internacionalmente surge como una categoría jurídica para la cooperación entre diversas jurisdicciones. La academia está dividida en su definición. Para algunos, el crimen organizado

⁷⁸ Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

⁷⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014.

tiene como gran objetivo y motor la generación de un beneficio económico,⁸⁰ para otros, se caracteriza más bien por su capacidad de suplantar al Estado en la venta de servicios que éste ha abandonado, por ejemplo, la protección.⁸¹

Las actividades de mercados ilegales que hoy asociamos con el crimen organizado aparecieron hace cientos de años y desde entonces han existido herramientas de cooperación internacional para hacerles frente.⁸²

Otra actividad delictiva asociada con el crimen organizado es el empleo moderno del término “esclavitud”.⁸³ El comercio de esclavos del siglo VII al siglo XIX se estima entre 7 y 12 millones de personas para los territorios de dominio árabe. Otros 12 o 13 millones de personas se trafican en el periodo colonial europeo.

Antiguamente, el tráfico de personas para explotación sexual se denominó legalmente como la “esclavitud blanca”. Esa actividad es la tercera más lucrativa para las organizaciones criminales, después del tráfico de drogas y armas. La explotación sexual infantil generalmente podría caber en la definición. Además de la convención universal, hay unos 80 instrumentos internacionales que se ocupan de la regulación de los niños en instrumentos bilaterales. Además de la explotación

⁸⁰ Frank G. Madsen, *The historical evolution of the international cooperation against transnational organized crime*, en Pierre Hauck y Sven Peterke, *International law and transnational organized crime*. Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 1. En esta sección seguiremos el argumento de Frank G. Madsen sobre el desarrollo histórico del crimen organizado y la cooperación internacional en torno de él.

⁸¹ Margaret E. Beare, *Organized crime: defined*, en Margaret E. Beare, (ed.), *Encyclopedia of transnational crime and justice*. Thousand Oaks, California, SAGE, 2012, p. 262.

⁸² Un ejemplo de crimen organizado incluye la piratería en el mar, y es posiblemente la más antigua. Desde tiempos de Grocio, se reconoce que los piratas son “enemigos de la humanidad”. El acto de atacar naves en espacios fuera de la jurisdicción de los estados resurgió con fuerza a finales del siglo XX: el secuestro de naves en el mar y el aire se volvió nuevamente un negocio en el estrecho de Malacca y el Golfo de Adén. La intervención de terceros que actúan con una suerte de autoridad o connivencia del Estado también es muy antigua: el empleo de naves privadas para atacar naves enemigas -corsarios- también se reconoce como una forma antigua de crimen transnacional. Esta práctica se prohibió por primera vez en las convenciones de la Haya de 1907, al establecerse que todos los barcos armados se entienden barcos de guerra.

⁸³ Aunque se emplea a menudo la “esclavitud” moderna para denotar el tráfico de personas, algunos escritores objetan porque “esclavitud” no se refiere propiamente al acto de comercio, sino al estatus jurídico de una persona que es dueña de otra. El acto de poseer a una persona en el régimen de esclavitud no está sujeto a la interpretación del “sueño”, sino que está en la ley con efectos generales. Véase, Frank G. Madsen, *op. cit.*, p. 6.

sexual, el tráfico de órganos es un motor importante para el tráfico de personas, ya que la actividad es extraordinariamente lucrativa.⁸⁴

El tráfico de drogas, como un problema de crimen organizado, es una creación del siglo XX. Aunque el consumo y tráfico de opio fue habitual y reconocido durante el siglo XIX, fueron los Estados Unidos de América quienes impulsaron la redefinición de esa actividad como un problema legal y no médico, a través de esquemas de prohibición en Filipinas y Shanghái al inicio del siglo XX. Con ello se inauguró una larga lista de medidas prohibicionistas.

La normatividad moderna en materia de crimen organizado se asocia a las ciudades norteamericanas de la década de los años 20 y 30 del siglo XX, como los mafiosos o delincuentes de Chicago en la época de la prohibición.⁸⁵ La regulación moderna del crimen organizado es transnacional y está concentrada en los flujos de capital. La *Organized Crime Control Act* de 1970, conocida también como *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO)*, fue un antecedente importante de la visión del combate al crimen organizado en el mundo. La legislación prohíbe fundamentalmente cuatro actividades:⁸⁶

- a) invertir el fruto de un patrón de crimen organizado en una empresa dedicada al comercio interestatal o internacional;
- b) adquirir o mantener un interés en esa empresa mediante un patrón de actividades de crimen organizado; c) emplear un patrón de actividades de crimen organizado para conducir los asuntos de esta empresa;
- d) conspirar para cualquiera de esas tres actividades.

Para Diego Gambetta, quien propone la visión del crimen organizado como un agente en la venta de poder:⁸⁷

⁸⁴ Un donante puede recibir entre 1 y 8 mil dólares en un país en Europa por un riñón; mientras que se compra en 30 o 50 mil dólares en Asia o 200 mil en Estados Unidos. Frank G. Madsen, *op. cit.*, p. 11.

⁸⁵ Sinn, Arndt, *Transnational organized crime: concepts and critics?* en Hauck, Pierre y Peterke, Sven, *op. cit.*, pp. 24 y 29.

⁸⁶ Carlo DeVito, "Racketeer influenced and corrupt organizations act (RICO)", en *Encyclopedia of International Organized Crime*. New York, Facts on File, 2005, p. 263.

⁸⁷ Margaret E. Beare, *op. cit.* p. 262.

- Activa en la industria de la protección, con una marca y características reconocibles.
- Se reconocen entre los agentes del crimen organizado como auténticos proveedores de protección.
- Excluye exitosamente a otros proveedores no autorizados.

La capacidad para hacer cumplir los compromisos -ilegales- es la característica que define esa visión de la mafia, como el concepto central del crimen organizado. Esa visión se presenta como “una forma de delincuencia organizada dentro de un grupo internacional, cerrado, estrictamente jerárquico, étnico”.⁸⁸ Una visión alternativa es la de una red entre pares con conexiones regionales, nacionales o internacionales.⁸⁹

Un enfoque diferente es la función del crimen organizado: su carácter de empresa. En ese método de análisis se soslayan las relaciones entre los criminales y su entorno, y entre la subcultura y el submundo. Permanece el crimen transaccional, el lucro como el motivo principal, y una racionalidad que busca reducir los costos de oportunidad (en la forma del riesgo de la persecución penal) emplear la división del trabajo, la corrupción y la violencia.⁹⁰

En la periferia del concepto de crimen organizado se encuentran otros como terrorismo, las bandas, el crimen de cuello blanco u otros fenómenos de desarrollo más reciente donde actores individuales fungen como proveedores singulares y se reúnen a través de una red de intermediación.⁹¹

El enfoque tradicional en las políticas contra el crimen organizado ha sido el derecho penal. Las leyes más duras se han considerado la mejor solución para disuadir el comportamiento de esos grupos. En algunos casos se han explorado las vías de contraria: la despenalización de determinadas conductas para eliminar los mercados negros e irregular el bienestar de las personas implicadas, como en el caso de algunas drogas o del trabajo sexual en Alemania, Países Bajos o

⁸⁸ Arndt Sinn, *op. cit.*, p. 29.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 30.

⁹⁰ *Idem*.

⁹¹ *Ibidem*, pp. 32-33.

Australia. Algunas otras herramientas fuera del derecho penal se han enfocado en disuadir el crecimiento de los grupos del crimen organizado mediante el control físico de potenciales sospechosos con órdenes de detención preventiva, la disuasión de la convivencia con miembros del crimen organizado, la disuasión de los encuentros públicos de grupos del crimen organizado,⁹² la detección anticipada de circunstancias de riesgo, por ejemplo, frente a esquemas de contratación pública.⁹³

3.2.2.2 Características

El crimen organizado es una actividad ejecutada, estructurada y planificada por más de dos individuos que hacen de la actividad delictiva su forma de vida para obtener ganancias o poder con propósitos ulteriores al lucro.⁹⁴ Comprende todas las actividades ilícitas llevadas a cabo por organizaciones criminales y bandas territoriales, incluidas las actividades que tienen como consecuencia el recurso a la violencia armada.⁹⁵ En 1993 el Consejo Europeo elaboró una lista de características del crimen organizado: la colaboración de más de dos personas (cada una con tareas establecidas) por un tiempo prolongado y definido, que empleen algún tipo de disciplina y control, que operen internacionalmente, que empleen estructuras comerciales o que parezcan de negocios, que estén determinados por la búsqueda de ganancias y/o el poder.⁹⁶ El crimen organizado se caracteriza por afectar de forma simultánea, directa o indirectamente, diversos bienes jurídicos: colectivos como la salud pública, el medio ambiente, los derechos de los trabajadores, etcétera, pero también bienes jurídicos individuales.⁹⁷

⁹² Julie Ayling, *Combating organized crime Aussie-style: from law enforcement to prevention*, en Nelen, Hans y Siegel, Dina (Eds.), *Contemporary organized crime. Developments, challenges and responses*. Suiza Springer, 2017.

⁹³ Stefano Caneppele, *The Awarding of Public Contracts and Safeguarding Integrity*, en Hans Nelen y Dina Siegel, (eds.), *op. cit.*

⁹⁴ Ramón De la Cruz Ochoa, *Crimen Organizado. Delitos más frecuentes. Aspectos criminológicos y penales*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016, p. 56.

⁹⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja, “El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos”, *XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, Suiza, octubre de 2011, p. 10.

⁹⁶ Anna Luczak y Jorg Kinzig, “El manejo del crimen organizado en la Unión Europea y Alemania, Comprensión y respuesta a una presunta amenaza”, en R. Macedo de la Concha (coord.), *Delincuencia Organizada*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004, p. 159.

⁹⁷ Enrique Anarte Borrallo, “Conjeturas sobre la criminalidad organizada en Delincuencia organizada. Aspectos penales procesales y criminológicos”, en Juan Carlos Ferré Olivé, *Delincuencia Organizada: aspectos penales, procesales y criminológicos*. Huelva, Universidad de Huelva Publicaciones, 1999.

A nivel internacional, la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁹⁸ adopta las siguientes definiciones clave en su artículo 2 para atender su objeto:

- a) “Grupo delictivo organizado” conformado tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.
- b) Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave.
- c) Por “grupo estructurado” un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.

Las acciones que se criminalizan en el tratado son el acuerdo para cometer un delito grave o la actividad de uno de los miembros. Los delitos graves que se deben cubrir en esa definición incluyen el blanqueo de capitales, la corrupción y obstrucción de la justicia, además de cualquier delito que lleve una pena de privación de libertad de al menos 4 años.

El crimen organizado no sólo incluye el tráfico de drogas de cualquier tipo, sino también el robo de automóviles, materias primas, piratería y tráfico de personas. De acuerdo con el artículo 3 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional,⁹⁹ se entiende por trata de personas la “captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad

⁹⁸ Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000.

⁹⁹ El Protocolo fue adoptado el 15 de noviembre de 2000 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

o a la concepción o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.”¹⁰⁰

Los grupos delictivos han ensanchado el ámbito de sus operaciones, tanto por lo que se refiere a las zonas geográficas como a los sectores que actúan, es decir, el crimen organizado no es meramente transnacional especializado sino transcontinental y diversificado.¹⁰¹ Los grupos criminales han aprovechado el creciente número de viajes internacionales, la migración, la reducción de controles transfronterizos, la expansión del comercio internacional y la insuficiente reglamentación de las redes financieras.¹⁰² Aunado a lo anterior, y debido a la globalización, el acceso a diferentes países, en los que es posible invertir los fondos de origen delictivo, ha contribuido al aumento de la criminalidad necesitando mayor mano de obra que coadyuve con el crimen organizado para incrementar sus ganancias y por lo tanto, se vean las personas atraídas a ese tipo de actividad aunque no todas lo hagan por los mismos motivos; otras lo hacen por la presión de las bandas y se sumergen en la prostitución y el tráfico de migrantes, adultos y niños.

Ferrajoli destaca tres aspectos asociados con el crimen organizado:¹⁰³

1. El crecimiento de la criminalidad es el efecto de la explotación de la miseria por las cúpulas de organizaciones criminales, las que obtienen ganancias colosales. Por ejemplo, en el mercado clandestino, el monopolio de las drogas se deriva del reclutamiento masivo de personas en situación de vulnerabilidad y adicciones quienes son los pequeños traficantes y narcomenudistas.
2. Su desarrollo transnacional o global se debe a la globalización del derecho y de sus técnicas de garantía, la impotencia del derecho o vacío de derecho público en cuya materia penal han hecho crisis las funciones que lo justifican.
3. El fenómeno criminal esta coludido con el sistema de poderes legales, tanto públicos como privados, en primer lugar, con los grandes poderes económicos transnacionales, y en

¹⁰⁰ Protocolo de Palermo: *Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.*

¹⁰¹ Ramón De la Cruz Ochoa, *op. cit.*, p. 6.

¹⁰² *Ibidem*, p. 14.

¹⁰³ Luigi Ferrajoli, “Criminalidad organizada y democracia”, *Revista IterCriminis*, marzo-abril 2010, pp. 160 y 161.

segundo lugar, con los poderes públicos, a través de una diversidad de formas de corrupción.

El crimen organizado y las bandas criminales reclutan a diversas personas por medio de la fuerza para lograr los fines que tiene el grupo delictivo. Asimismo, suelen usar a niñas, niños y adolescentes porque son más manejables y fáciles de coaccionar que los adultos. Una de las razones para reclutar a niñas, niños y adolescentes en el campo de la guerra o dentro de una organización criminal es la fabricación de pequeñas y ligeras municiones y armas que son fáciles de transportar y de utilizar por ellos.¹⁰⁴ Además, niños, niñas y adolescentes pueden desempeñar funciones de apoyo, como ser cocineros, cargadores, mensajeros, espías, o incluso combatientes. Algunos han observado la conveniencia de utilizar a personas menores de edad porque por ser más obedientes, no cuestionan las órdenes y son más fáciles de manipular.¹⁰⁵

3.2.2.3 Definición legal

El Estado mexicano, al ser parte de diversos tratados internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), la Convención Interamericana contra la corrupción, el Reglamento Modelo Americano para la Prevención y Represión del Delito de Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de drogas y otros Delitos Graves, ha considerado combatir el crimen organizado que ha afectado a diversos sectores de la sociedad, en específico a niños, niñas y adolescentes, principalmente en el narcotráfico, y ha implementado diversas normativas y programas para combatirlo.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define expresamente la delincuencia organizada como “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada”. La clasificación jurídica de un delito asociado a la

¹⁰⁴ Ilene Cohn y Guy Goodwin, *Los niños soldados: un estudio para el Instituto Henry Dunant*. Ginebra, Suiza, Madrid, Cruz Roja Juventud, 2007, p. 33.

¹⁰⁵ Asamblea General de la ONU, *Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños. Promoción y Protección de los Derechos del Niño*, agosto, 1996, A/51/306, p. 17.

“delincuencia organizada” es importante en función de las facultades extraordinarias de investigación que se activan en este régimen, asociadas con la competencia de las autoridades federales, arraigo, intervención de comunicaciones, embargos precautorios, extinción de dominio, cooperación internacional y otros.

México tiene un sistema de justicia penal donde las competencias divididas entre la federación y las entidades federativas suman una capacidad de procesar en 2017, en el fuero federal, 8,037 casos ingresados, 38,151 pendientes, y 35,183 resueltos; mientras que en el fuero común se ingresaron 43,938 en el sistema tradicional y 61,842 en el sistema acusatorio. De este universo, de acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017, solamente se ingresaron 842 expedientes en Juzgados de Distrito, se resolvieron 1,809 asuntos y 3,474 estaban pendientes por delitos de delincuencia organizada.¹⁰⁶

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada,¹⁰⁷ en su artículo 3, establece que:

“[...] cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer algún delito como terrorismo, acopio y tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de órganos, corrupción de personas menores de edad, contra el ambiente, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada.”

Además, el artículo 400 Bis del Código Penal Federal dispone que “se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas:

I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier

¹⁰⁶ Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017; Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2011-2018.

¹⁰⁷ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1996.

naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.

II. Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita”.

Y el artículo 400 Bis 1 dispone que “las penas se aumentaran cuando se utilice a niños, niñas y adolescentes o personas que no tienen capacidad para comprender el hecho”.

La calificación de un acto como delito de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada¹⁰⁸(LFDO) recae en la competencia de las autoridades federales. Algunos delitos federales se pueden perseguir, aunque no se encuentren en el régimen de delincuencia organizada, y otros se reservan para la competencia local, especialmente en materia de secuestro y delitos contra la salud. En consecuencia, el sistema formal de crimen organizado cubre solamente una fracción de los eventos delictivos en México y no necesariamente equivale al objetivo de este trabajo, que consiste en capturar la experiencia de niños, niñas y adolescentes, víctimas directas e indirectas del crimen organizado que han sido empujados a los márgenes de la vida social.

Una explicación de lo anterior es que el régimen de delincuencia organizada en México se define en atención a una forma de asociación entre quienes cometen delitos graves. Su implementación se limita a terrorismo, algunos delitos contra la salud, falsificación de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, algunos delitos en materia de derechos de autor, tráfico de armas y personas, corrupción de personas menores de 18 años, trata de personas, secuestro, contrabando, delitos en materia de hidrocarburos y en contra del medio ambiente.¹⁰⁹

Resalta la distinción de la competencia de la LFDO frente a la competencia de la *RICO Act* donde sí se admite el ejercicio de las facultades especiales de esa legislación en contra de delitos como el robo o el homicidio. La *RICO Act* también ha sido empleada con éxito para obtener

¹⁰⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de noviembre de 1996.

¹⁰⁹ Artículo 2 de la LFDO.

indemnizaciones por parte de las víctimas directas del crimen organizado en contra de personas y organizaciones.¹¹⁰

Sin embargo, esa delimitación jurídica del alcance de la delincuencia organizada no comprende fenómenos delictivos que impactan la vida de niñas, niños y adolescentes y que no necesariamente están tipificados en ese ámbito. Lo anterior ocurre porque, aunque una situación aparentemente pueda tipificarse como un delito de delincuencia organizada, solamente se puede corroborar después de una resolución judicial sobre la que ya no se admite recurso. Las resoluciones judiciales que sentencian personas en el régimen de la LFDO son apenas un puñado de casos en el universo del sistema de justicia penal de México, pero se inscriben en el marco de la política nacional de “guerra contra el crimen organizado”. La más notoria ausencia en la lista de delitos que cubre la LFDO son el homicidio y la desaparición forzada de personas. Esos delitos suman decenas de miles de víctimas directas y un número sin calcular de víctimas indirectas.

Por dichas razones, conviene emplear una conceptualización amplia, no limitada jurídicamente, de violencia asociada con el crimen organizado para definir el universo de la población objetivo. Además, el empleo del derecho penal, como la herramienta más importante para intervenir en el campo de la contención de los efectos adversos en la vida de niñas, niños y adolescentes en ese terreno, tiene un impacto limitado. Por ello, aunque la definición formal de crimen organizado debe tenerse presente, también se debe pensar en sus limitaciones para lograr identificar a la población que vive los efectos directos e indirectos de la actividad criminal de gran escala.

Vale la pena observar también que la actividad de las instituciones de seguridad y procuración de justicia en México se enmarca en el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin embargo, las acciones del Estado en relación con el crimen organizado formalmente definido se reservan al ámbito federal y no son objeto de coordinación entre los órdenes federal, local y municipal. Por el contrario, algunas actividades del crimen organizado están previstas como una cuestión de seguridad nacional en la Ley de Seguridad Nacional.¹¹¹ En ese contexto la producción

¹¹⁰ David C. Hicks, ‘Money Laundering History’, en Margaret B. Beare (ed.) *Encyclopedia of Transnational crime & Justice*. Thousand Oaks, SAGE, 2012, p. 261 y 263.

¹¹¹ Ley de Seguridad Nacional, Diario Oficial de la Federación, 2005, artículo 5.III.

y análisis de inteligencia sí puede ser una actividad donde intervengan todos los órdenes de gobierno. La colaboración de las entidades de los diferentes órdenes de gobierno se puede promover a través de la Red Nacional de Información.¹¹² También en el campo de la seguridad nacional existe un Consejo donde intervienen diversos miembros del gabinete del ejecutivo federal, para coordinar las acciones de seguridad nacional.¹¹³

3.2.3 “Violencia” y “prevención”

La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia¹¹⁴ (LGPSVD) atribuye al Consejo Nacional de Seguridad Pública –órgano de toma de decisiones del Sistema Nacional de Seguridad Pública– las funciones de “definir estrategias de colaboración interinstitucional”, “establecer los lineamientos para recabar, analizar y compartir la información existente” y “promover la generación de indicadores y métricas estandarizados” en la materia, entre otras.¹¹⁵ El Secretariado Ejecutivo es asistido en las tareas de esta materia por la Comisión Permanente de Prevención del delito y participación ciudadana.¹¹⁶

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia¹¹⁷ (PRONAPRED) 2014-2018 se alineó a la meta “México en Paz” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2016 e identificó a niños, niñas y adolescentes y personas migrantes como poblaciones de atención prioritaria. Los objetivos del PRONAPRED son:

1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social, mediante su participación y desarrollo de competencias.
2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.
3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.

¹¹² *Ibidem*, artículo 27, artículo 65.

¹¹³ *Ibidem*, artículo 12.

¹¹⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012.

¹¹⁵ Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, Diario Oficial de la Federación, 2012, Artículo 13.

¹¹⁶ *Ibidem*, artículo 16.

¹¹⁷ Programa Nacional de Prevención de la Violencia y la Delincuencia, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014.

4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/delegacionales, Entidades federativas y Federación.
5. Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.

Para cada uno de los objetivos se construyeron indicadores de desempeño a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2017, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales 2017, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica en las Relaciones en los Hogares 2016, la Encuesta Nacional de Juventud 2010, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 y el Informe sobre Medición Multidimensional de la Pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016.¹¹⁸

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) observó la situación de los indicadores en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia para dar seguimiento a los resultados del Programa. Analizó “los resultados de la Secretaría de Gobernación en la atención y reducción de los factores de riesgo, como resultado de sus acciones de coordinación e implementación de programas para la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como los resultados relacionados con el diseño, oportunidad en el otorgamiento y seguimiento del subsidio del Programa Nacional de Prevención del Delito”. El análisis de la ASF abarcó también “los mecanismos transversales, en los que se revisaron las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios P023 “Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito” y U006 “Programa Nacional de Prevención del Delito”, a fin de determinar su utilidad en la evaluación de la política pública, el diseño, implementación y actualización del control interno, para verificar si otorgó una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia, y se evaluó

¹¹⁸ SEGOB, *Plan Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Avances y resultados 2017*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/304467/Avance_y_Resultados_2017_PNPSVD.pdf

si en los documentos de rendición de cuentas se incluyó información que permitiera verificar el cumplimiento de los objetivos y metas en la materia”.¹¹⁹

De acuerdo con el *World Report on Violence and Health*,¹²⁰ la violencia que padece la niñez y la adolescencia se atribuye a factores como la integración social, los cambios en la demografía de la población joven, las desigualdades de ingreso, las estructuras políticas, la calidad de la gobernanza y la exposición a contenidos violentos en la comunicación pública. En el campo de la prevención de la violencia juvenil, la Organización mundial de la Salud identifica las siguientes factores de riesgo: 1) implicación en delitos graves y en la delincuencia, (2) compañeros antisociales y la falta de vinculación social, (3) alcohol y drogas ilícitas, (4) sexo o género, (5) situación socioeconómica, (6) implicación de los padres en conductas antisociales y delictivas, (7) conducta agresiva y los antecedentes de violencia, (8) maltrato infantil, (9) aptitud de los padres para criar a sus hijos y la relación entre padres e hijos: supervisión, disciplina, vinculación afectiva, (10) actitud hacia la escuela y el desempeño escolar; (11) trastornos psicológicos.¹²¹

Las medidas que identifica la Organización Mundial de la Salud para la prevención de la violencia son:¹²²

1. Desarrollar relaciones seguras, estables y de crianza entre niños y sus padres y cuidadores.¹²³

¹¹⁹ ASF, ‘Secretaría de Gobernación: Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Auditoría de Desempeño: 14-0-04100-07-0113 GB-012’, p. 15: “no se contaron con elementos para determinar los efectos de la política pública en la reducción de los factores de riesgo, situación que se pretende atender en el mediano plazo, pues la SEGOB acreditó el avance en la construcción de mecanismos para medir los avances de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia en la atención de los factores de riesgo, los cuales, de generar información adecuada y de utilizarse correctamente, contribuirán a evaluar el avance en la reducción de los factores de riesgo que inciden en la violencia y la delincuencia.”

¹²⁰ World Health Organization (WHO), *World Violence and Health Report 2002*. Geneva, WHO, 2002.

¹²¹ Organización Mundial de la Salud (OMS)/Organización Panamericana de la Salud (OPS), *La prevención de la violencia juvenil: panorama general de la evidencia*. Washington, OMS/OPS, 2016, p. 12-17. Disponible en: http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/28248/9789275318959_spárrpdf?sequence=5&isAllowed=y&ua=1

¹²² WHO, 2013, *op.cit.*, p. 27.

¹²³ WHO, *Violence prevention: the evidence. Preventing violence through the development of safe, stable and nurturing relationships between children and their parents and caregivers*. Malta, WHO, 2009. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44088/9789241597821_eng.pdf?sequence=1

2. Desarrollar destrezas para la vida en niñas, niños y adolescentes.¹²⁴
3. Reducir la disponibilidad y empleo dañino del alcohol.¹²⁵
4. Reducir el acceso a armas, cuchillos y pesticidas.¹²⁶
5. Promover la igualdad de género para prevenir la violencia contra las mujeres.¹²⁷
6. Cambiar las normas culturales y sociales que apoyan la violencia.¹²⁸
7. Programas de identificación, cuidado y apoyo a víctimas.¹²⁹

Para implementar esas medidas, el informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) identifica el enfoque relacional, a través de visitas domiciliarias, la capacitación para padres y madres, y programas de tutoría entre jóvenes a través de compañeros de clase. El informe señala también enfoques terapéuticos centrados en el individuo, además de los enfoques relacional e individual. El informe señala una perspectiva comunitaria y social. Identifica medidas como la educación temprana para incrementar la confianza y seguridad de niñas, niños y adolescentes, y así brindarles más herramientas para postergar o abatir la deserción escolar, la creación de programas de desarrollo social para el control de la ira, la modificación del comportamiento, la adopción de una perspectiva social, de desarrollo moral, el desarrollo de habilidades sociales en los individuos, y la capacidad para resolver problemas sociales y resolver conflictos.¹³⁰

¹²⁴ WHO, *Preventing violence: the evidence. Preventing violence by developing life skills in children and adolescents*. Malta, WHO, 2009. Disponible en:

https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/life_skills.pdf

¹²⁵ WHO, *Preventing Violence: the evidence. Preventing violence by reducing the availability and harmful use of alcohol*. Malta, WHO, 2009. Disponible en:

https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/alcohol.pdf

¹²⁶ WHO, *Preventing violence: the evidence. Guns, knives and pesticides: reducing access to lethal means*. Geneva, WHO, 2009. Disponible en: https://www.who.int/mental_health/prevention/suicide/vip_pesticides.pdf

¹²⁷ WHO *Violence prevention: the evidence. Promoting gender equality to prevent violence against women*. Malta, WHO, 2009. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/gender.pdf

¹²⁸ WHO, *Preventing violence: the evidence. Changing cultural and social norms that support violence*. Malta, WHO, 2009. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/norms.pdf

¹²⁹ WHO, *Preventing violence: the evidence. Reducing violence through victim identification, care and support programmes*. Malta, WHO, 2009. Disponible en:

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44176/9789241598477_eng.pdf?sequence=1

¹³⁰ WHO, 2013, *op. cit.*, p. 40.

En la perspectiva comunitaria se incluyen medidas como la creación de políticas de policía comunitaria,¹³¹ la regulación de la disponibilidad del alcohol, la disponibilidad de actividades extracurriculares para niñas, niños y adolescentes y, la atención a la violencia de bandas. En su enfoque social, el informe promueve la atención en la reducción de la pobreza, la atención a la violencia mediante armas entre jóvenes. Otros mecanismos incluyen la creación de campañas informativas para modificar las normas sociales y promover un comportamiento social.¹³² Con ello, se introduce la importancia de reducir la violencia en los medios de comunicación, las medidas para mitigar los efectos del cambio social acelerado, las medidas para fortalecer y mejorar la policía y los sistemas de justicia, y la reforma de los sistemas de educación.

3.2.4 Víctimas

Actualmente, en México el paradigma legal de “víctima” tiene una clara y fuerte implicación de una categoría de titularidad de derechos. No siempre ha sido así. Funcionalmente, las víctimas del crimen preponderantemente han jugado un papel instrumental como testigos de un delito, donde la operación de la persecución penal requiere de su colaboración para conseguir sus fines. Paralelamente con esa visión instrumental, se constituye como víctima quien sufre un daño en su patrimonio como una consecuencia directa de una acción contraria a ley. Incluso, las personas podrían intentar una acción civil para recuperar sus pérdidas si no desean acudir al proceso penal. Otro paradigma de la noción de víctima se asocia con una visión asistencial de la justicia donde el Estado debe protección a quien sufre los efectos del crimen.¹³³ Un enfoque diferente es el de los derechos. La persona que por alguna circunstancia se coloca en el lugar de la víctima puede exigir

¹³¹ La policía comunitaria tiene como base la evolución conceptual de la seguridad, de su tránsito gradual de un referente tradicional a uno que incluye la participación directa de la sociedad, bajo el entendido de que ésta no se limita a la protección física del individuo, sino que incluye la promoción y creación de ambientes propicios para una convivencia pacífica entre las personas. INSYDE, *Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México, INSYDE, 2015. Disponible en: http://www.cca.org.mx/usaaid_pcc/descargables/recursos/Modulo06/Policia-Comunitaria.pdf

¹³² WHO, 2013, *op. cit.*, p. 40.

¹³³ Albin Dearing, *Justice for Victims of Crime Human Dignity as the Foundation of Criminal Justice in Europe*. Suiza, Springer, 2017, capítulo 1.

al Estado la vigencia de una gama de derechos dentro y fuera del proceso, sin una perspectiva asistencialista.

Siguiendo el análisis de Ximena Medellín, el alcance jurídico del término “víctima” se presenta en dos rangos: 1) “víctimas directas” son las “personas físicas que hubieran sufrido un daño directo, resultado de una conducta atribuible a un Estado que violara una obligación internacional en materia de derechos humanos”, y 2) “víctimas indirectas” son quienes no se encuentra en esa categoría, pero “resienten las consecuencias”, como pueden ser los familiares de una víctima directa.¹³⁴ Su análisis contrasta con la categorización general del Derecho Penal en Latinoamérica, donde “víctima” es la persona sobre quien se materializa o resiente el daño directo resultado de la conducta típica, y la persona física o moral “ofendida” es la que resiente las consecuencias jurídicas de la conducta típica.¹³⁵

Existe además una nomenclatura procesal penal para quien busca representar sus intereses en el juicio. La Corte Penal Internacional adopta una definición de “víctima” donde pueden considerarse las víctimas y personas ofendidas en el Derecho Penal de los países de la región latinoamericana. Ello es congruente con los derechos enmarcados en el Protocolo I adicional de la Convención de Ginebra. En el Derecho Penal mexicano, la caracterización de víctima y ofendido, así como su reconocimiento procesal, coincide con los términos y el sentido mencionados aquí,¹³⁶ clasificación que se encuentra reflejada en el texto de la Constitución mexicana desde 1993.¹³⁷

En México, el desarrollo normativo sobre los derechos de las víctimas tuvo lugar en el marco de la reforma constitucional de junio de 2008 en materia de justicia penal, donde se extendieron los derechos procesales de las víctimas.¹³⁸ Los derechos de esta reforma constitucional se asocian al proceso penal. En 2012 el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Víctimas (LGV), donde

¹³⁴ Ximena Medellín, *Digesto de Jurisprudencia Latinoamericana sobre derechos de las víctimas*. Washington, D.C., Due Process of Law Foundation, 2014.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 2.

¹³⁶ Por ejemplo, véase el artículo 108 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹³⁷ Decreto por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993.

¹³⁸ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 16 de junio de 2008, artículo 20, párrafo C.

se regulan los derechos y procedimientos para la atención de personas que han vivido los efectos adversos del crimen y de las violaciones a los derechos humanos en México.¹³⁹ La Ley fue publicada después de su aprobación el 30 de abril de 2012 y tuvo profundas modificaciones publicadas el 3 de mayo de 2013. El 25 de julio de 2016 se publicó una reforma constitucional que dotó al Congreso de la Unión de facultades para legislar en materia de víctimas y la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para ese fin.¹⁴⁰ Una nueva reforma modificó la estructura y las funciones de los órganos responsables de la aplicación de la ley.

La Ley General de Víctimas¹⁴¹ tiene como objeto que las autoridades de todos los ámbitos de gobierno velen por la protección de las víctimas, les proporcionen ayuda y asistencia o reparación integral, la cual comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.¹⁴² Esta ley definió “víctima”¹⁴³ en los siguientes términos:

“[...] Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea Parte.

Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

¹³⁹ Ley General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2013.

¹⁴⁰ Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 25 de julio de 2016

¹⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013.

¹⁴² Ley General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación, Artículo 1.

¹⁴³ *Ibidem*, Artículo 4.

Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos.”¹⁴⁴

En ese caso, las clasificaciones jurídicas también son restrictivas, en el sentido que se circunscriben en torno a procesos formales, como la querrela o denuncia en un procedimiento penal, o a que una persona haya sido calificada como víctima en un procedimiento ante alguna *ombudsperson* del país. Por ello, se propone emplear esas definiciones jurídicas con flexibilidad y desde una perspectiva crítica, para abarcar diferentes segmentos de la población que se pretende analizar en ese estudio, si no como víctimas jurídicamente definidas, sí como sobrevivientes u otras clasificaciones que permitan capturar la situación en la que se encuentran, con dignidad y agencia.

El crimen organizado provoca efectos directos e indirectos. Los efectos directos son los causados voluntariamente, los efectos indirectos son efectos involuntarios y generalmente se pueden medir a través de datos que provienen de instituciones dedicadas a áreas diferentes de la justicia penal, como la demografía o la economía.¹⁴⁵ En el marco de esos efectos directos o indirectos se pueden encontrar la reducción en el Producto Interno Bruto que, a su vez, impacta la capacidad del Estado de proveer servicios, pero también se puede encontrar el crecimiento en la tasa de adicciones a sustancias ilegales, como consecuencia de una política mal diseñada para inhibir su consumo.

Las circunstancias locales dan forma a la experiencia de las víctimas y al contexto cultural e institucional. Los estudios de victimología deben atender a la combinación de esos factores: quienes viven los efectos “directos” del crimen, en el sentido de los efectos previstos por los autores, viven una experiencia única en el sistema de justicia, pero esa experiencia se vive en un contexto definido por las instituciones, las políticas, la identidad que pueden asumir como “víctimas” o la relación con otras personas en circunstancias similares.¹⁴⁶

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ Thomas Feltes y Robin Hofmann, *Transnational organized crime and its impacts on states and societies*, en Pierre Hauck y Sven Peterke, *International law and transnational organized crime*. Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 24, 29, 42 y 53.

¹⁴⁶ Dean Wilson y Stuart Ross, *Introduction*, en Dean Wilson y Stuart Ross (eds.), *Crime, victims and policy. International contexts, local experiences*. Londres, Palgrave-Macmillan, 2015, p. 2.

Todos esos factores complejizan la identificación de un grupo determinado como víctimas: “víctima” no es sólo una categoría institucional, sino quizá –primordialmente– una experiencia de vida. Esa multitud de factores subjetivos se mezclan con la construcción dinámica de las nociones de crimen organizado y de sus efectos para arrojar un panorama resbaloso de definiciones: los ejes del contexto y de la persona son dinámicos, especialmente si los analizamos libres de las delimitaciones jurídicas. Al mismo tiempo, ese dinamismo se incrementa porque la categoría de “niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado” no es una categoría institucional hasta este momento. Más bien, el análisis de presente documento tenderá a arrojar los elementos de esa definición.

En 2013 se aprobó la Ley General de Atención a Víctimas mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, la Comisión Ejecutiva en el ámbito federal y las comisiones estatales para ese fin. La Ley creó el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, como una instancia de coordinación en la materia, donde concurren el Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Salud, además de representantes de los poderes legislativo, judicial y de órganos públicos de derechos humanos.¹⁴⁷ Hasta diciembre de 2018, de acuerdo con la Dirección General del Registro de Atención a Víctimas, se habían recibido 10,005 solicitudes de registro.¹⁴⁸

La Ley General de Atención a Víctimas dispone un enfoque diferencial y especializado, entre otros grupos, en favor de garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación como niñas, niños y jóvenes. Se prevé también el principio de interés superior de la niñez.¹⁴⁹ Con base en ese criterio se pueden determinar medidas preferentes de ayuda inmediata,¹⁵⁰ y otras de asistencia, atención¹⁵¹ y rehabilitación.¹⁵²

¹⁴⁷ Ley General de Atención a Víctimas, *op. cit.* artículos 79, 82.

¹⁴⁸ Comisión Ejecutiva de Atención a víctimas, “Solicitudes recibidas por año”, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427941/23.-Tabla_de_Datos2018Diciembre.pdf

¹⁴⁹ Ley General de Atención a Víctimas, *op. cit.* artículo 5.

¹⁵⁰ *Ibidem*, artículo 28.

¹⁵¹ *Ibidem*, artículo 45.

¹⁵² *Ibidem*, artículo 63.

La Ley también faculta a la Comisión Ejecutiva para realizar diagnósticos nacionales donde se identifiquen las condiciones de grupos en situación de vulnerabilidad, como niños, niñas y adolescentes,¹⁵³ y, a las instancias de “seguridad pública, desarrollo social, integral de la familia, salud, educación y relaciones exteriores” para desplegar programas de prevención y erradicación de la violencia en su ámbito de competencia.¹⁵⁴

En el ámbito federal, la Comisión Ejecutiva tiene para el ejercicio de sus funciones el control del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, cuya función es “brindar los Recursos de ayuda y la reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas.”¹⁵⁵

De acuerdo con los lineamientos del Fondo, niños, niñas y adolescentes que requieran acceder a sus recursos deberán estar representados legalmente por una persona incluyendo padre, madre, abuelos, tutor testamentario, o un representante designado judicialmente:

“[...] 61. Tratándose de pagos que deban otorgarse a víctimas menores de edad, la entrega de los recursos se realizará por conducto de su representante legal. El representante legal será la persona que así se encuentre acreditada en el FUD, o en el formato de acceso a los recursos del Fondo, o en el escrito libre de solicitud de acceso a los recursos del Fondo, a la cual se le solicitará la información y documentación que acredite su personalidad y representación del menor de edad, siendo ésta la siguiente:

- a) Los padres deben exhibir el original o una copia certificada del acta de nacimiento del menor donde se asiente que ellos son sus padres, y presentar su identificación oficial vigente con fotografía;
- b) Los abuelos del menor presentarán la resolución judicial en la cual conste su designación como titulares de la patria potestad y presentar su identificación oficial vigente con fotografía;
- c) Cuando se designe el tutor por testamento, deben presentarse las actas de nacimiento del menor y defunción de los padres, el testamento e identificación oficial vigente con fotografía del representante, o
- d) Si se determina representación por mandato judicial, se acreditará mediante la exhibición de la resolución que la justifique e identificación oficial vigente con fotografía.

¹⁵³ *Ibidem*, artículo 91.

¹⁵⁴ *Ibidem*, artículo 116.

¹⁵⁵ Ley General de Atención a Víctimas, *op. cit.*, artículo 130, reformado el 3 de enero de 2017.

En caso de duda sobre la representación legal del menor, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, podrá solicitar información adicional o complementaria a la aquí prevista, para mejor acreditar la representación legal y protección de los intereses del menor. Los representantes legales serán las personas que ejerzan la patria potestad o sean tutores del menor de edad.

Tratándose de pagos que deban otorgarse a víctimas menores de edad o adolescentes, la entrega de los recursos se podrá realizar directamente a cuentas bancarias cuyos beneficiarios sean los menores o adolescentes. Lo anterior, para garantizar el principio del interés superior del menor.”¹⁵⁶

Las personas menores de 18 años sin familia podrán acceder a los servicios de la Comisión a través de la representación legal a su alcance mediante los servicios legales del Sistema Nacional de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes.

Además de la infraestructura del sistema de justicia, de acuerdo con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en un evento de separación familiar, las personas menores de 18 años tienen derecho a que las autoridades en general les brinden el “facilitar la localización y reunificación de la familia de niñas, niños y adolescentes, cuando hayan sido privados de ella, siempre y cuando no sea contrario a su interés superior”.¹⁵⁷ Mientras eso sucede, quienes han sido separados de su familia tienen derecho al acogimiento que regula la ley en sus diversas modalidades.

3.3 Las niñas, los niños y los adolescentes: marco jurídico de protección internacional y nacional de sus derechos

3.3.1 Regulación internacional de los derechos de niños, niñas y adolescentes

3.3.3.1 Ámbito universal: la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1990¹⁵⁸

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es, sin duda, el instrumento internacional de mayor relevancia en materia de niñez, en virtud de ser un tratado internacional de aceptación

¹⁵⁶ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *Acuerdo del pleno por el que se emiten los lineamientos para el Funcionamiento del Fondo de ayuda, asistencia y reparación integral*, última reforma de 4 de mayo de 2016.

¹⁵⁷ Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, *op. cit.*, artículo 24.

¹⁵⁸ La Convención de los Derechos del Niño fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

universal y el más completo en lo que se refiere a la protección de los derechos de todos los niños, las niñas y los adolescentes. En ésta se detallan una serie de derechos universales que constituyen requisitos mínimos que los Estados deben cumplir para garantizar la protección de todos los niños, las niñas y los adolescentes presentes en su jurisdicción. Los Estados partes de la Convención están obligados legalmente a garantizar que todas las protecciones y los estándares de ésta aparezcan reflejados en la implementación de leyes, políticas o procedimientos jurisdiccionales relacionadas con niños, niñas y adolescentes.

La CDN en su artículo 1 reconoce como niño a: “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

La CDN se rige por 4 principios:

a. Principio de no discriminación. Implica que todos los derechos protegidos por la Convención están garantizados sin discriminación o distinciones de ningún tipo a *todos* los niños presentes en la jurisdicción de los Estados miembros de la CDN (art. 2).

b. Interés superior del niño. De acuerdo con el artículo 3.1 de la CDN, “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha señalado que este principio implica que el desarrollo de niños, niñas y adolescentes y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida.¹⁵⁹ Así pues, el interés superior de la niñez es una protección especial, reforzada, que todos los derechos humanos deben de tener cuando se trate de niños, niñas y adolescentes; y una necesidad de satisfacción de todos los derechos de niños, niñas y

¹⁵⁹ CoIDH, *Opinión Consultiva OC-17/02 “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”*, 28 de agosto de 2002, párr.61

adolescentes que obliga al Estado.¹⁶⁰ El principio se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de niños, niñas y adolescentes, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades.¹⁶¹ El principio del interés superior de la niñez conlleva para los Estados parte de la CDN la adopción de medidas específicas, con el propósito de que niños, niñas y adolescentes gocen efectivamente de sus derechos y garantías,¹⁶² las cuales varían en función de las circunstancias del caso, la condición personal¹⁶³ y las características particulares de la situación en la que se hallen niños, niñas y adolescentes.¹⁶⁴

De acuerdo con el Comité sobre los Derechos del Niño,¹⁶⁵ el interés superior del niño, como eje rector de los derechos de la niñez, es:

1. *Un derecho sustantivo*: el derecho de niños, niñas y adolescentes a que su interés superior sea una consideración primordial, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que los afecte.
2. *Un principio jurídico interpretativo fundamental*: si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá aquélla que satisfaga de manera más efectiva el interés superior de niños, niñas y adolescentes. Los derechos consagrados en la CDN y sus protocolos facultativos establecen el marco interpretativo.
3. *Una norma de procedimiento*: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a los niños, las niñas y los adolescentes, a un grupo de ellos o a la niñez en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o

¹⁶⁰ CoIDH, *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 24 de noviembre de 2009, pa. 184; *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, Fondo, Reparaciones y Costas, 8 de septiembre de 2005, pa. 134; *Opinión Consultiva OC-17/02 "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño"*, 28 de agosto 2002, pa. 56, 57 y 60.

¹⁶¹ *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, *op.cit.*, párr. 56.

¹⁶² CoIDH, *Caso Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay*, *op.cit.*, pa. 209; *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, *op.cit.*, 98.

¹⁶³ CoIDH, *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de mayo de 2010, pa. 166.

¹⁶⁴ CoIDH, *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2012, pa. 126.

¹⁶⁵ Comité de los Derechos del Niño, *Observación general No. 14 "Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3, párr. 1)"*, CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013.

negativas) en ellos. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales y un procedimiento que las garantice. No obstante, este principio no puede ser utilizado para legitimar la inobservancia de requisitos legales, la demora o errores en los procedimientos judiciales.¹⁶⁶

Los estándares internacionales desarrollados para la protección de los niños, las niñas y los adolescentes parten, en un primer momento, del reconocimiento del niño como sujeto de derechos y, con base en ello, del respeto de su interés superior. Es muy importante que los Estados, en su labor de armonización con el derecho internacional y los estándares desarrollados, incorporen a su ordenamiento el principio de interés superior del niño. Así, por ejemplo, lo ha hecho la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión objeto de este artículo, 648/2014, de 3 de junio de 2014, en el cual señala que:

“[...] 48. Al respecto, esta Primera Sala ha subrayado la importancia de tomar en cuenta el interés superior del niño y ha dicho que éste implica, entre otras cosas, considerar aspectos relativos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para la elaboración de normas y aplicación en todos los órdenes relativos a la vida del niño, de conformidad con lo establecido en el Texto Constitucional y en la Convención sobre los Derechos del Niño; asimismo, ha sostenido que el establecimiento y definición de los derechos derivados de la patria potestad, como institución primordial en esa labor de protección de niños, infantes y adolescentes, no sólo se refiere al derecho de los menores a convivir con ambos padres o al ejercicio de su representación legal, sino también se refiere a la protección integral del niño en sus aspectos físico, moral y social, su guarda y su custodia, la administración de los bienes y el derecho de corrección,(26) es decir, el contenido de la patria potestad comprende un conjunto de deberes y facultades de ámbito no solamente personal, sino también patrimonial,(27) en la medida de que se impone a aquellos que ejercen la patria potestad, la tarea de administrar los bienes que son propiedad del menor (quehacer que incluye gestión y disposición),(28) en cuyo ejercicio

¹⁶⁶ CoIDH, *Caso Forneron e hija Vs. Argentina*, op. cit, pa. 105.

cobra relevancia la representación legal de la que son titulares, por ser éste el medio para llevar a cabo su encargo.”¹⁶⁷

En otros países del continente americano los tribunales constitucionales han seguido la misma línea. Por ejemplo, la Corte Suprema de Argentina ha indicado que toda decisión que tomen los jueces debe ser conforme al interés superior del niño:

Salvo casos de evidentes voluntarismos o direccionamientos de decisiones en base a predilecciones subjetivas del magistrado y al margen de las constancias de la causa, que cuando las hemos constatado han sido revocadas sistemáticamente, el juez antes que tomar la decisión que quiere, adopta la que puede, la que aprecia como más positiva o menos dañosa, de acuerdo a las circunstancias de la causa, la prueba acreditada en ella, y siempre, absolutamente siempre, anteponiendo a otras consideraciones la situación e interés de niñas, niños y adolescentes. Eso es, en definitiva, el principio del interés superior del niño (art. 3, Ley 26061 y Convención de los Derechos del Niño).¹⁶⁸

En Guatemala, la Corte Constitucional ha señalado que:

“[...] Para el análisis del presente caso, (...) a este Tribunal le resulta de especial relevancia, establecer qué debe entenderse por el principio del interés superior del niño. En ese sentido, debe indicarse que tal principio debe ser una “consideración primordial”, es decir, debe tener preferencia sobre cualquier otro interés, sea económico, político, o relativo a la seguridad del Estado o de los infantes.”¹⁶⁹

c. Supervivencia y desarrollo del niño. La CDN señala que “todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida”, lo cual va más allá de la mera supervivencia física e incluye el desarrollo del niño, puesto que los Estados deben “garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Tesis 1a./J. 12/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, p. 254.

¹⁶⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, *G., J. S. s/ Violencia Familiar*, Expte. N° 364 - Año 2014 CAT, Sentencia del 12/02/2015.

¹⁶⁹ Corte de Constitucionalidad en Guatemala, *Expediente 2317-2012*, 17 de octubre de 2012, considerando III.

¹⁷⁰ Artículo 6.

d. El derecho del niño a ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo. El derecho está contemplado en el artículo 12 de la CDN, que a la letra afirma que:

“[...] 1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.”¹⁷¹

Este derecho puede ser desdoblado en los siguientes términos:

1. Derecho de expresar su opinión libremente, teniendo debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que el derecho y principio de la CDN supone que los Estados parte, con respecto a su sistema judicial, lo deben garantizar directamente o adoptar o revisar leyes para que los niños, las niñas y los adolescentes puedan disfrutarlo plenamente. No obstante, también recalca que estamos hablando de un derecho y no de una obligación, por lo que es optativo para los niños, las niñas y los adolescentes el ejercerlo. En caso de que decidan ejercerlo, los Estados deben proporcionarles la información y el asesoramiento necesarios para tomar una decisión que favorezca su interés superior.¹⁷²

El derecho de los niños, las niñas y los adolescentes de ser escuchados implica para los Estados la obligación estricta de adoptar las medidas que convengan a fin de hacer respetar plenamente este derecho. Lo anterior, conlleva asegurar que existan mecanismos para recabar sus opiniones

¹⁷¹ *Ibidem.*

¹⁷² Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 12 El derecho del niño a ser escuchado*, 20 de julio de 2009, CRC/C/GC/12, párr. 15-16, 22.

respecto a todos los asuntos que los afectan y tener debidamente en cuenta esas opiniones.¹⁷³ En ese sentido, los Estados deben dar por supuesto que los niños, las niñas y los adolescentes tienen capacidad para formarse sus propias opiniones y reconocer que tienen derecho a expresarlas. No hay ningún límite de edad que restrinja su derecho de ser escuchados en todos los asuntos que los afectan,¹⁷⁴ porque la edad en sí misma no puede determinar la trascendencia de sus opiniones. Los niveles de comprensión de los niños, las niñas y los adolescentes no van ligados de manera uniforme a su edad biológica. Esto porque la experiencia, el entorno, las expectativas sociales y culturales y el nivel de apoyo contribuyen al desarrollo de la capacidad de los niños, las niñas y los adolescentes para formarse una opinión. Por ese motivo, las opiniones de los niños, las niñas y los adolescentes tienen que evaluarse mediante un examen caso por caso.¹⁷⁵

2. Derecho de ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo que los afecte.

El Comité ha señalado que este derecho es aplicable a todos los procedimientos judiciales pertinentes que afecten a los niños, las niñas y los adolescentes sin limitaciones y con inclusión de cuestiones de separación de los padres, custodia, cuidado y adopción, niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley, víctimas de violencia física o psicológica, abusos sexuales u otros delitos, atención de salud, seguridad social, niñas, niños y adolescentes no acompañados, solicitantes de asilo, refugiados y víctimas de conflictos armados y otras emergencias. Los procedimientos administrativos típicos serían, por ejemplo, decisiones sobre la educación, la salud, el entorno, las condiciones de vida o la protección de niñas y niños. Ambos tipos de procedimientos pueden abarcar mecanismos alternativos de solución de diferencias, como la mediación o el arbitraje.¹⁷⁶

El Comité recalca que una vez que los niños, las niñas y los adolescentes hayan decidido ser escuchados, deberán elegir cómo se les escuchará: "directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado", pero recomienda que, siempre que sea posible, se les brinde la oportunidad de ser escuchados directamente y en consonancia con las normas de procedimiento

¹⁷³ *Ibidem*, párr. 17.

¹⁷⁴ *Ibidem*, párr. 20-21.

¹⁷⁵ *Ibidem*, párr. 29.

¹⁷⁶ *Ibidem*, párr. 32.

de la ley nacional, sin que ello signifique alguna restricción o impedimento para el disfrute de este derecho fundamental.¹⁷⁷

La aplicación del artículo 12 de la CDN implica que los Estados cumplan con cinco medidas:¹⁷⁸

1. Preparación. Se debe preparar a los niños, las niñas y los adolescentes antes de que sean escuchados, explicándoles cómo, cuándo y dónde se les escuchará y quiénes serán los participantes.
2. Audiencia. El contexto en el que los niños, las niñas y los adolescentes ejerzan su derecho a ser escuchados tiene que ser propicio e inspirar confianza, de modo que puedan estar seguros de que el adulto responsable de la audiencia está dispuesto a escucharlos y tomar en consideración seriamente lo que hayan decidido comunicar.
3. Evaluación de la capacidad de los niños, las niñas y los adolescentes. Las opiniones de los niños, las niñas y los adolescentes deben tenerse debidamente en cuenta, siempre que un análisis caso por caso indique que son capaces de formarse un juicio propio.
4. Información sobre la consideración otorgada a las opiniones de los niños, las niñas y los adolescentes. Dado que los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho de que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta, el encargado de adoptar decisiones debe informarles del resultado del proceso y explicarles cómo se tuvieron en consideración sus opiniones. La comunicación de los resultados a los niños, las niñas y los adolescentes es una garantía de que sus opiniones no se escuchan solamente como mera formalidad, sino que se toman en serio. La información puede mover a los niños, las niñas y los adolescentes a insistir, mostrarse de acuerdo o hacer otra propuesta o, en el caso de un procedimiento judicial o administrativo, presentar una apelación o una denuncia.
5. Quejas, vías de recurso y desagravio. Es necesario disponer de legislación para ofrecer a los niños, las niñas y los adolescentes procedimientos de denuncia y vías de recurso cuando su derecho de ser escuchados y a que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones sea pasado por alto y violado.

¹⁷⁷ *Ibidem*, párr. 35-38.

¹⁷⁸ *Ibidem*, párr. 40-47.

3.3.3.2 Ámbito regional: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) no tiene un tratado específico en materia de niñas, niños y adolescentes, pero sí cuenta con un extenso *corpus juris* que es aplicable, el cual va desde tratados internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hasta jurisprudencia, consultiva y contenciosa, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De entre la diversidad de instrumentos internacionales del SIDH que son relevantes para la protección de los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes destacan la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, cuyo artículo VII señala que todo niño, tiene derecho a protección, cuidados y ayuda especiales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 19 establece que niñas, niños y adolescentes tienen derecho a las medidas de protección que su condición requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. La CoIDH ha establecido que “esta disposición debe entenderse como un derecho adicional, complementario, que el tratado establece para seres que por su desarrollo físico y emocional necesitan de protección especial”.¹⁷⁹ Por lo tanto, el Estado debe asumir una posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad tomando medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño.¹⁸⁰

El Estado debe prestar especial atención a las necesidades y los derechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad.¹⁸¹ La Corte ha afirmado reiteradamente que “tanto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño forman parte de un muy comprensivo corpus juris internacional de protección de los niños que debe servir [...] para fijar el contenido y los alcances de la disposición general definida en el artículo 19 de la Convención Americana”.¹⁸²

¹⁷⁹ *Opinión Consultiva OC-17/02 “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, op.cit.*, párr. 53, 54 y 60; *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala, op.cit.*, párr. 164.

¹⁸⁰ *Opinión Consultiva OC-17/02 “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, op.cit.*, párr. 164.

¹⁸¹ *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala, op.cit.*, párr. 184; CoIDH, *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010. párr. 201.

¹⁸² CoIDH, *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*, Fondo, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, párr. 194; *Caso Fornerón e hija Vs. Argentina*, párr. 137.

En la Opinión Consultiva 17/2002, sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció al niño como sujeto de derechos. En palabras del voto concurrente del Juez Cançado Trindade:

“[...] La Corte Interamericana de Derechos Humanos no titubea en afirmar que todos los seres humanos, independientemente de su condición existencial, son sujetos de derechos inalienables, que le son inherentes (párr. 41), y en subrayar el imperativo de atender a las necesidades del niño ‘como verdadero sujeto de derecho y no sólo como objeto de protección’ (párr.48).”

En relación con el derecho de los niños, las niñas y los adolescentes de ser escuchados en los procesos jurisdiccionales y administrativos en los que sean parte, la OC 17/2002 señala que tales procesos deben observar los principios y las normas del debido proceso legal. Ello abarca las reglas correspondientes a juez natural –competente, independiente e imparcial–, doble instancia, presunción de inocencia, contradicción y audiencia y defensa, atendiendo las particularidades que se derivan de la situación específica en que se encuentran niñas, niños y adolescentes y que se proyectan razonablemente, entre otras materias, sobre la intervención personal de dichos procedimientos y las medidas de protección que sea indispensable adoptar en el desarrollo de éstos.¹⁸³

En el caso de personas menores de 18 años a quienes se atribuya la comisión de una conducta delictuosa, la OC 17/2002 dispone que deben quedar sujetos a órganos jurisdiccionales distintos de los correspondientes a los mayores de edad. Las características de la intervención que el Estado debe tener en el caso de los niños, las niñas y los adolescentes infractores debe reflejarse en la integración y el funcionamiento de estos tribunales, así como en la naturaleza de las medidas que ellos pueden adoptar.¹⁸⁴ La conducta que motive esa intervención estatal debe estar descrita en la ley penal. Otros casos, como son los de abandono, desvalimiento, riesgo o enfermedad, deben ser atendidos en forma diferente a la que corresponde a los procedimientos aplicables a quienes incurrir en conductas típicas. Sin embargo, en dichos casos es preciso observar, igualmente, los principios y las normas del debido proceso legal, tanto en lo que corresponde a niños, niñas y

¹⁸³ CoIDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02*, párr. 116.

¹⁸⁴ *Idem.*

adolescentes como en lo que toca a quienes ejercen derechos en relación con éstos, derivados del estatuto familiar, atendiendo también a las condiciones específicas en que se encuentren las personas menores de 18 años.¹⁸⁵

La OC 17/2002 señala que los niños, las niñas y los adolescentes deben ser informados de su derecho a ser escuchados directamente o por medio de un representante, si así lo desean. Al respecto, en casos en que se presenten conflictos de intereses entre la madre y el padre, es necesario que el Estado garantice, en lo posible, que los intereses de hijos e hijas sean representados por alguien ajeno a dicho conflicto.¹⁸⁶ De hecho, la CoIDH enfatiza que no basta con escucharlos: sus opiniones tienen que tomarse en consideración a partir de que sean capaces de formarse un juicio propio, lo que requiere que sus opiniones sean evaluadas mediante un examen caso por caso.¹⁸⁷

3.3.2 Regulación nacional de los derechos de niños, niñas y adolescentes

3.3.2.1 Orden constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 4º, párrafos 9 a 11, el principio del interés superior de la niñez, el cual ha de regir todas las actuaciones del Estado en relación con esas personas—entre ellas los procedimientos jurisdiccionales que afectan su esfera jurídica—, y que es un símil del establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, respecto de la cual México se encuentra obligado desde 1990.¹⁸⁸ Ese artículo señala:

“[...] En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación

¹⁸⁵ *Idem.*

¹⁸⁶ *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile, op.cit.*, párr. 199.

¹⁸⁷ *Ibidem*, párr. 200.

¹⁸⁸ México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990, por lo que quedó obligado a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en ella a favor de todos los niños, niñas y adolescentes en el país.

y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.¹⁸⁹

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”

Nuestra Carta Magna incluyó de forma explícita el principio del interés superior de la niñez con la reforma constitucional del 12 de octubre de 2011, la cual, por un lado, reformó el artículo 4º y, por otro, el artículo 73, fracción XXIX-P, para facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.¹⁹⁰ Esas reformas constituyeron un avance importante en el tratamiento de los temas de niñez y adolescencia en México, y permitieron la publicación de dos de las leyes generales más trascendentes en la materia: el 24 de octubre de 2011, la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y, el 4 de diciembre de 2014, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Sin embargo, desde junio de 2010, el principio del interés superior de la niñez ya se encontraba reconocido constitucionalmente, puesto que la reforma del artículo 1º constitucional, de 10 junio de 2011, estableció que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos tanto en la propia Constitución mexicana como en los tratados internacionales de los que el país es parte.¹⁹¹ Con el reconocimiento de la jerarquía constitucional a las normas de derechos humanos

¹⁸⁹ Última reforma a los párrafos 9 y 10 del artículo 4º constitucional: DOF 12-10-2011. Última reforma al párrafo 11: DOF 12-04-2000.

¹⁹⁰ El artículo 73 de la Constitución señala: “El Congreso tiene facultad: (...) XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte; (...)”. Fracción adicionada DOF 12-10-2011. Reformada DOF 29-01-2016.

¹⁹¹ Con anterioridad a la reforma constitucional en materia de derechos de 2011, principio rector de los derechos de niños, niñas y adolescentes ya se encontraba recogido en la legislación federal, en los artículos 3, fracción A, 4, 24 y 45 de la Ley Para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, emitida el 29 de mayo de 2000, y abrogada el 4 de diciembre de 2014, por la emisión de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de esa fecha.

contenidas tanto en la Constitución Política mexicana como en los tratados internacionales en los que México es parte, los principios y las normas de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1990, entre los que se encuentran el principio del interés superior del niño (art. 3) es plenamente aplicable en nuestro país y de observancia obligatoria para todas las autoridades.

3.3.2.2 Orden general

Antes de 2014, México ya contaba con una ley federal de protección de la niñez. No obstante, la aplicación de esa norma no podía ser automática en las entidades federativas, aunque las materias de salud, educación, trabajo y seguridad sí podían atenderse a través de mandatos del Congreso de la Unión ya que se trata de materias coordinadas o concurrentes, atendidas entre todos los ámbitos de gobierno, salvo el caso del derecho del trabajo que tiene una normatividad nacional. Frente a estas complejidades, en 2011 se facultó al Congreso de la Unión para legislar en la materia de niños, niñas y adolescentes para todo el país.¹⁹²

El 4 de diciembre de 2014 se promulgó la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes,¹⁹³ la cual fue resultado del empleo, por primera vez, del recurso de “iniciativa preferente”.¹⁹⁴ La Ley estableció el diseño institucional que dirigiría la política nacional en materia de infancia durante los años siguientes. El origen de la ley revela una preocupación compartida por el bienestar de niños, niñas y adolescentes en México. La legislación aprobada tuvo como base la iniciativa del Poder Ejecutivo con importantes observaciones y las contribuciones de más de 50 iniciativas de legisladores de diversos grupos parlamentarios entre 2007 y 2014.

De esas iniciativas, se puede observar un gran interés de los legisladores y legisladoras por los siguientes temas (se incluyen las referencias numéricas que se emplearon en el dictamen del 26 de septiembre de 2014):¹⁹⁵

¹⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73.XXIX-P.

¹⁹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014.

¹⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 71, segundo párrafo, modificado el 9 de agosto de 2012.

¹⁹⁵ Dictamen que presentan las comisiones unidas de derechos de la niñez y de la adolescencia, de atención a grupos vulnerables, para la igualdad de género, de educación, de derechos humanos, de estudios legislativos, segunda, con

1. Siete iniciativas generales sobre derechos de la infancia: (3) del PRI del 8 de noviembre de 2011, (12) del PRI del 12 de junio de 2013, (27) de diversos grupos parlamentarios del 18 de abril de 2013, (29) del PRI del 28 de abril de 2014, (41) del PRD del 25 de julio de 2014, (48) del PAN/PT del 11 de septiembre de 2014, (50) del PRI del 15 de noviembre de 2012.
2. Diez iniciativas sobre acoso escolar: (5) iniciativa del PRI del 20 de septiembre de 2012, (7) del PRD del 11 de noviembre de 2012, (9) del PRD del 21 de abril 2013, (20) del PRI del 20 nov 2013 crea un protocolo de violencia escolar, (22) del PAN del 2 de diciembre de 2013 para considerar graves los delitos de acoso y hostigamiento, (22) del PAN del 6 de marzo de 2014 para integrar cursos sobre acoso escolar para profesores, (32) del 3 de junio de 2014, sobre prevención de violencia infantil, (33) de diversos grupos parlamentarios sobre una ley de prevención de violencia escolar, (35) del PRI del 18 de junio de 2014 para crear una ley de prevención de violencia escolar, (44) del PT para erradicar el 3 de septiembre de 2014 para erradicar la violencia escolar.
3. Iniciativas con relación a los derechos de las personas migrantes y extranjería : (15) del 3 de septiembre de 2013, (28) de diversos grupos parlamentarios de 3 de abril de 2014, (29) de diversos grupos parlamentarios del 28 de abril de 2014, Educación: (17) del PRI del 17 de octubre de 2013, sobre participación ciudadana, (39) de diversos grupos parlamentarios del 16 de julio de 2014, (40) de diversos grupos parlamentarios del 23 de julio de 2014; (43) de diversos grupos parlamentarios del 20 de agosto de 2014, (47) del PRI del 11 de septiembre de 2014.
4. Iniciativas sobre salud y alimentación: (19) del PRI del 14 de noviembre de 2013 en relación con derechos sexuales de adolescentes, (31) del PRI del 13 de mayo de 2014 sobre el derecho a la lactancia, (45) del PRO del 3 de septiembre de 2014 para prevenir la diabetes, (46) del PT del 9 de septiembre de 2014 para crear una ley general de lactancia, (8) del 21 de marzo de 2013 en materia de alimentación, (14) del PRI del 20 de agosto de 2013 sobre violencia obstétrica.

opinión de la Comisión de la Familia y desarrollo humano, por el cual se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil del 26 de septiembre de 2014.

5. Iniciativas relacionadas con derecho de familia: (4) facilidades en los trámites de adopción, del 20 de septiembre de 2012, (10) del PRI del 30 de abril de 2013 para añadir el requisito de que menores de 18 años tengan estudios de primaria para poder contraer matrimonio, (18) del PAN del 12 noviembre de 2013 crea un programa de familia sustituta, (21) del PRI del 21 de noviembre de 2013, propone que tutores sean responsables de la guarda y custodia de personas incapaces, (26) del PVEM del 25 de marzo de 2014 para crear una ley de protección materna y neonatal.
6. Cinco iniciativas en materia de trabajo infantil: (1) iniciativa del PAN del 9 de octubre de 2007, (11) de PT del 20 de junio de 2013 para prohibir el trabajo de menores de 14 años, (16) del 15 de octubre de 2013 prohíbe el trabajo infantil y el de quienes “no puedan comprender el significado del hecho”, (24) del PRI del 13 de marzo de 2013, sobre prácticas de empleabilidad para jóvenes, (42) del PRI del 8 de agosto de 2014 para prohibir la contratación de menores de 15 años.
7. Cuatro iniciativas sobre abuso sexual infantil y otras formas de violencia: iniciativa (6) del PRI del 27 de noviembre de 2012, (15) del PRI 24 de junio de 2013 para tratar en programas de salud a víctimas y victimarios de abuso infantil, (25) del PRI del 20 de marzo de 2014 para proponer tratamiento de quienes provoquen abuso o maltrato infantil, (38) del PRI del 18 de junio de 2014, para incluir agravante en caso de lesiones u homicidio contra niños.
8. Dos iniciativas sobre educación: (38) del PT del 18 de junio de 2014 para indicar que el objeto de la educación debe ser el libre desarrollo de la personalidad.
9. Dos iniciativas sobre publicidad: (34) del PRI del 11 de junio de 2014 para regular la publicidad dirigida a niños, (37) del PRI del 25 de junio de 2014 para incorporar la sociología de la educación.
10. Una iniciativa en relación con la violencia institucional: (48) del PAN del 17 de septiembre de 2014.

De las audiencias públicas llevadas a cabo en el proceso legislativo para dictaminar la iniciativa preferente, se pueden recoger algunas percepciones de organizaciones internacionales como *Save the Children*, UNICEF, personas de la academia y autoridades. Se percibió que el Ejecutivo Federal no partió de un diagnóstico para impulsar la legislación propuesta. Más bien, se advertía

que el principal motor de la iniciativa era crear un modelo residencial de atención para niñas, niños y adolescentes en situaciones de riesgo. Se percibía que la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes frente a particulares era insuficiente, por ejemplo, en los servicios de Internet o la publicidad. En esa época se advertían grandes desafíos, como la creación de un registro nacional de niñas, niños y adolescentes en albergues privados o públicos. Además, se señaló que no se contaba con información de diagnóstico sobre las causas y formas de prevenir la violencia familiar en su contra. Sobre niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, no se indica que las medidas de intervención estatal serán temporales, no se previó atención a las familias de origen en los casos de separación temporal, y no se hizo referencia al proyecto de vida de las niñas, niños y adolescentes.

El proceso legislativo permitió un debate amplio donde muchas de las preocupaciones vertidas en las audiencias públicas y las iniciativas presentadas por legisladores se atendieron. El resultado fue la creación de un andamiaje institucional nacional con obligaciones para todos los órdenes de gobierno y facultades de coordinación. Sin embargo, destaca que a lo largo del proceso legislativo no se hizo referencia alguna a la situación crítica para la niñez y los y las adolescentes de México, que claramente imponía difíciles condiciones de vida: los asesinatos de personas menores de 18 años, el asesinato y la desaparición de los padres o las madres de personas jóvenes y la consecuente agudización de su situación de vulnerabilidad. Los temas no tuvieron lugar en la discusión de este gran proyecto. En consecuencia, la atención de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado se debió hacer en el marco de esas nuevas reglas y con la estructura institucional existente para la atención del crimen en México.

Aunque el resultado del proceso legislativo arrojó un gran parámetro de operación para la medidas de protección, lo cierto es que no se hacen distinciones respecto de la forma u origen de la violencia frente a la cual se busca ofrecer protección.¹⁹⁶ En todo caso, la gama de alternativas legales para atender la situación de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado debe atender a la conjunción de varios regímenes normativos: al del sistema creado por la Ley General aludida; al del sistema de atención a víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, a través de

¹⁹⁶ Dictamen del 26 de septiembre, Véase p. 139.

la Ley General de Atención a Víctimas; a las disposiciones de los entes responsables de las violaciones directas sobre este grupo de población y las disposiciones generales de garantía de los derechos humanos, en la forma de procesos y procedimientos de investigación, persecución, sanción y reparación.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes representa un avance importantísimo en materia de protección de niños, niñas y adolescentes porque parte del paradigma de considerarlas como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en los términos que establece el artículo 1º constitucional y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, a saber, la Convención sobre los Derechos del Niño. Así, la LGDNNA reconoce que el interés superior del niño es uno de sus principios rectores (art. 6, fracción I) y que debe ser tomado en cuenta de acuerdo con el artículo 18 en todas las medidas que lleven a cabo los órganos jurisdiccionales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos en relación con niñas, niños y adolescentes.

3.4 Principales derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto del crimen organizado

3.4.1 Derecho a la vida e integridad personal

3.4.1.1 Derecho a la vida

En México, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras paralelas de poder.¹⁹⁷ Las circunstancias han dado lugar a la existencia de una grave crisis de derechos humanos, caracterizada por una situación extrema de inseguridad y violencia, así como de graves violaciones, en especial, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, crisis que también afecta a niños, niñas y adolescentes.¹⁹⁸ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha constatado una profunda brecha entre el

¹⁹⁷ CIDH, *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 41.

¹⁹⁸ CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, *op.cit.*, párr. 400.

andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país.¹⁹⁹

Las formas más claras de relación de niños, niñas y adolescentes como víctimas del crimen organizado es su lugar como víctimas de la violencia letal del Estado y como víctimas de la violencia por particulares. En el contexto del crimen organizado es posible advertir que el empleo de la fuerza letal para hacerle frente ha sido la estrategia favorecida por el Estado mexicano desde hace 12 años. Además del incremento de la violencia letal, se puede advertir un incremento en la violencia en los entornos sociales: las familias, las comunidades y los entornos escolares se han tornan cada vez más violentos.

Niñas, niños y adolescentes en México mueren como consecuencia del uso letal de la fuerza por parte de agentes del Estado. En su informe de 2018 *Corrupción que mata*, la *Open Society Justice Initiative* resalta el ejemplo de un adolescente y un bebé asesinados en Temixco, Morelos.²⁰⁰ La prensa recupera también los casos de “vuelos de la muerte” en Veracruz donde policías, a quienes hoy se les sigue un proceso penal, fueron acusados de arrojar cuerpos a una barranca—incluyendo cuerpos de personas menores de 18 años.²⁰¹

La terciarización de la violencia en contra de niñas, niños y adolescentes en el país tiene un nivel alarmante también. De acuerdo con datos del INEGI, entre 2007 y 2017, casi se ha triplicado el número de víctimas de homicidio entre 0 y 19 años: de 1,002 de un total de 8,867 en 2007 a 2,858 en 2017, de un total de 32,079.²⁰² Las condiciones de victimización de este grupo de población deben atenderse comenzando por el deber del estado de preservar la vida humana y la minimización del riesgo.

¹⁹⁹ *Ibidem*, párr. 401.

²⁰⁰ Open Society Justice Initiative, *Corrupción que mata. Por qué México necesita un mecanismo internacional para combatir la impunidad*. New York, Open Society Foundations, 2018, p. 18, citando “Policías de Morelos allanan vivienda y matan a seis personas en Temixco”, *Jornada* (1 de diciembre de 2017), disponible en: <http://jornada.unam.mx/2017/12/01/estados/029n1est?partner=rss>

²⁰¹ Regeneración, ‘Veracruz, policía habría arrojado hasta 200 cuerpos en barrancas’, 4 de marzo de 2018, disponible en: <https://regeneracion.mx/veracruz-vuelos-de-la-muerte-hasta-200-cuerpos-en-barrancas/>

²⁰² INEGI Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidio https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=

3.4.1.1.1 Marco internacional

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, de forma reiterada, la existencia de un muy comprensivo *corpus juris* de derecho internacional de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes que debe ser utilizado como fuente de derecho por el Tribunal para establecer el contenido y los alcances de las obligaciones que han asumido los Estados al respecto.²⁰³ El concepto de *corpus juris* se refiere al conjunto de normas fundamentales que se encuentran vinculadas con el fin de garantizar los derechos humanos en materia de niñez.²⁰⁴ Tanto la Corte Interamericana como la Comisión han utilizado la noción de *corpus juris* en sus decisiones concernientes a los derechos de niños, niñas y adolescentes para fortalecer la interpretación que han hecho de diversas disposiciones de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁰⁵

Entre las disposiciones señaladas se encuentran el artículo 19 de la Convención Americana, el artículo VII de la Declaración Americana y el artículo 16 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”). Dichos preceptos garantizan el derecho de niños, niñas y adolescentes a medidas de protección especiales por parte de su familia, la sociedad y el Estado.

Sin embargo, las disposiciones señaladas no deben interpretarse exclusivamente a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pues existen otros instrumentos internacionales que pueden contener normas más específicas en relación con la protección de la niñez. Un claro ejemplo de ello se encuentra en la conformación del *corpus juris* en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes, la cual fue posible gracias a un importante desarrollo que experimentó el derecho internacional de los derechos humanos, del que destaca la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño.²⁰⁶

²⁰³ CoIDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 57.

²⁰⁴ CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, *op. cit.*, párr. 259.

²⁰⁵ CoIDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 121.

²⁰⁶ CIDN, *Violencia, niñez y crimen organizado*, *op. cit.*, párr. 261.

Tal y como lo señala la Comisión Interamericana, el marco jurídico de protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, para dotar de significado a los artículos 19 de la Convención Americana y VII de la Declaración Americana, está constituido por: la Convención sobre los Derechos del Niño, Directrices para la Prevención del Delito, Directrices para la Cooperación y la Asistencia Técnica en la esfera de la Prevención de la Delincuencia Urbana, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal, Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos, Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, Directrices para la aplicación efectiva del código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.²⁰⁷

Los niños, las niñas y los adolescentes cuentan con el derecho a medidas de protección especial de conformidad con el artículo 19 de la Convención Americana y el artículo VII de la Declaración Americana.²⁰⁸ La necesidad de esas medidas se debe a la condición especial que poseen, ya que se trata de personas en crecimiento que tienen una serie de diferencias respecto de las personas adultas, en cuanto a las posibilidades y los desafíos para el efectivo ejercicio y la plena vigencia de sus derechos.²⁰⁹ Ante esa situación, la familia, la sociedad y el Estado tienen deberes específicos con la niñez.²¹⁰ En especial, se encuentra en una posición de garante de carácter reforzado, lo que implica la adopción de medidas de distinto tipo y contenido dirigidas a los niños, niñas y adolescentes.²¹¹

²⁰⁷ *Ibidem*, párr. 265.

²⁰⁸ OEA, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, artículo 19; OEA, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, adoptada en Bogotá, Colombia, en 1948, artículo VII.

²⁰⁹ CoIDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 51.

²¹⁰ CoIDH, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*. Sentencia de 02 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 147.

²¹¹ CoIDH, *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 164.

Respecto a los deberes específicos mencionados, no se debe pasar por alto que, con el transcurso del tiempo, éstos deben adaptarse al crecimiento, estadios de madurez y progresiva autonomía personal de los niños, niñas y adolescentes. La adaptación significa que la familia, la sociedad y el Estado reconocen a niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos y abandonan la idea de verlos como simples objetos y recipientes de asistencia y atención.²¹²

La obligación del Estado de brindar medidas de protección especial, contenida en el artículo 19 de la Convención Americana se relaciona con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento internacional. En relación con la última disposición señalada, las medidas de derecho interno pueden ser de carácter general (dirigidas a todos los niños), de carácter específico (dirigidas a determinados grupos de niños) o especiales (protección del niño como individuo en su contexto particular) para brindar una protección idónea, adecuada e individualizada.²¹³

Como lo señala la Comisión Interamericana, niños, niñas y adolescentes que viven y crecen en contextos en los que la inseguridad, la violencia y el delito son una constante en la cotidianidad, como aquellas víctimas del crimen organizado, están expuestos de forma continuada a distintos riesgos que los hacen especialmente vulnerables a sufrir violaciones a todos sus derechos, incluidos los derechos a la vida, a la integridad personal y a la educación.²¹⁴ Por ello, los Estados tienen la obligación de garantizar estándares especiales de protección de la niñez como consecuencia de la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.²¹⁵

El derecho a la vida en el Sistema Interamericano está reconocido en los artículos I de la Declaración Americana y 4.1 de la Convención Americana.²¹⁶ El goce de ese derecho, como lo ha

²¹² CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 de octubre de 2013, párr. 44.

²¹³ CoIDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02, *op. cit.*, párr. 61.

²¹⁴ CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, *op. cit.*, párr. 276.

²¹⁵ CIDH, *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párr. 34.

²¹⁶ *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 4.1; *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, artículo I.

señalado la Corte Interamericana, es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos, lo que le otorga un carácter fundamental.²¹⁷

Debido a ello no son admisibles enfoques restrictivos del mismo; es decir, no puede ser suspendido en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o la seguridad del Estado Parte.²¹⁸ Por esa razón, como ha indicado la Comisión Interamericana, la existencia de contextos de inseguridad y violencia generalizada no pueden ser alegados por los Estados para justificar la restricción o suspensión de estos derechos.²¹⁹

Respecto a las obligaciones que el derecho a la vida impone a los Estados, éstas no solo implican que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere la adopción de todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), en cumplimiento de lo establecido por el artículo 1.1 de la Convención Americana.²²⁰

La violación del derecho a la vida se produce tanto por la privación arbitraria de la vida por parte de actores estatales, tales como las fuerzas de seguridad, como por la incapacidad del Estado para ejercer la debida diligencia y tomar medidas razonables para prevenir muertes.²²¹ La falta de una investigación adecuada, enjuiciamiento y sanción a los responsables de vulneraciones a ese derecho, y la reparación de las víctimas y sus familiares, conlleva a su violación.²²²

Cuando el Estado se encuentra en presencia de un niño, niña o adolescente, además de las obligaciones que se desprenden del derecho a la vida ya señaladas, concurren una serie de obligaciones adicionales como consecuencia de su condición especial. Éstas se derivan del artículo 19 de la Convención Americana y del artículo VII de la Declaración Americana, y consisten en

²¹⁷ CoIDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144.

²¹⁸ *Idem*.

²¹⁹ CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, *op. cit.*, párr. 297.

²²⁰ CoIDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 129.

²²¹ CoIDH, *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 153.

²²² *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, *op. cit.*, párr. 108.

que el Estado asuma una posición de garante con mayor cuidado y responsabilidad por tratarse de niños, niñas y adolescentes,²²³ es decir, una posición garante de carácter reforzado. Además, todas las medidas especiales que adopte deben orientarse en el interés superior del niño.²²⁴

Como lo ha desarrollado la Corte Interamericana, el interés superior del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños y en la necesidad de propiciar el desarrollo de estos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades, así como en la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño.²²⁵

La Comisión Interamericana ha manifestado su preocupación respecto de niños, niñas y adolescentes que viven en zonas particularmente afectadas por la inseguridad y la violencia, dado que están más expuestos a vulneraciones a su derecho a la vida debido a las condiciones mismas que se experimentan en esos contextos. Si bien la violencia letal en su contra, por agentes estatales y por terceros, es alarmante por los elevados números de víctimas mortales entre ese grupo poblacional, también la violencia no letal resulta un motivo de preocupación porque varía desde lesiones leves a lesiones graves que pueden resultar en discapacidades y problemas de salud permanentes.²²⁶

Frente a las circunstancias descritas, los Estados tienen el deber inaplazable de adoptar todas aquellas medidas necesarias para proteger la vida de todas las personas bajo su jurisdicción, incluidos niños, niñas y adolescentes. Ese deber implica también una protección de cara a la violencia ejercida por grupos armados y el crimen organizado.²²⁷

Entre las medidas necesarias señaladas se encuentran el diseño y la implementación de políticas públicas sobre seguridad ciudadana, planes y programas eficaces de prevención que tengan como

²²³ CoIDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*, julio de 2004, *op. cit.*, párr. 124.

²²⁴ CoIDH, *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*, *op. cit.*, párrafos 146 y 191; CoIDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02, *op. cit.*, pa. 60; CoIDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*, *op. cit.*, párr. 164; CoIDH, *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 134.

²²⁵ CoIDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*, *op. cit.*, párr.163; CoIDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 *op. cit.*, párr.56.

²²⁶ *Violencia, niñez y crimen organizado*, *op. cit.*, párr. 301.

²²⁷ *Ibidem*, párr. 302.

objetivo disminuir el riesgo de reproducción de la violencia y el delito, a la vez que hacer efectivos todos los recursos necesarios para perseguir y poner a disposición de los organismos del sistema judicial a los autores de crímenes, en especial, aquellos que implican violencia contra las personas.²²⁸

3.4.1.1.2 Protección contra la fuerza letal

El crimen organizado puede afectar la vida de las personas de las maneras más diversas. La afectación más clara comienza por el riesgo que representa para la sobrevivencia la vida entre combates con armas de alto poder entre funcionarios del Estado y civiles —sea cual fuere su calificación legal. Ese es el ámbito del control del uso de la fuerza a cargo de cuerpos encargados de hacer cumplir la ley, ya sean policías y otros funcionarios, públicos o privados concesionados.

El derecho a la vida está previsto en los tratados internacionales de los que México es parte: artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 6 de la Convención de los Derechos del Niño, artículo 10 de la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, el derecho a una vida libre de violencia en el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará. Las obligaciones de promover, proteger y garantizar los derechos humanos, con relación al derecho a la vida y la violencia del crimen organizado, implican que el Estado 1) impida que particulares atenten contra este derecho, 2) se abstenga de interferir con dicho derecho activamente y 3) opere los medios para que las violaciones se investiguen, se sancionen y se aseguren medidas de no repetición.²²⁹

En el contexto que nos ocupa, el derecho a la vida requiere que el Estado no interfiera activa o pasivamente con ese derecho y la integridad personal, pero también que impida que otros —agentes no estatales— interfieran con el ejercicio del mismo. Las obligaciones de protección frente a actos consumados de particulares se han explorado en la jurisprudencia del sistema universal y en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

²²⁸ *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, *op. cit.*, párr. 109.

²²⁹ Sara De Vido, “States positive obligations to eradicate domestic violence: the politics of relevance in the interpretation of the European Convention on Human Rights”, *ESIL Reflections*, Vol. 6, Núm. 6, 6 de julio de 2017.

Por ejemplo, la jurisprudencia europea en materia de tortura tradicionalmente reconoce la aplicación del artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (protección de la integridad personal) a situaciones donde niños, niñas y adolescentes enfrentan actos de violencia en sus escuelas por parte de miembros de su familia, o sufren negligencia de sus padres o madres, o incluso violación. En *Costello*, un castigo físico administrado por el director de una escuela privada se declaró incompatible con el artículo 3 de la Convención. En *A vs Reino Unido*, el abuso sexual de un niño por parte de su padrastro se calificó como una violación al deber del estado de acuerdo con el artículo 3 de la Convención.²³⁰ La particularidad que se impone en el contexto de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado, es la factibilidad de extender esta noción de prevención frente a actos consumados — en la forma de diligencia debida— a actos futuros.²³¹

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos es flexible para considerar situaciones de gran urgencia o gravedad, como el deber de hacer frente al crimen organizado y al terrorismo. Al mismo tiempo, también se afirma la necesidad de cumplir con las obligaciones positivas del Estado en el contexto. Así lo reconoce la Comisión Africana de Derechos Humanos en su Observación General sobre el derecho a la vida:

“[...] La delincuencia organizada y el terrorismo pueden representar amenazas importantes para el disfrute del derecho a la vida y requieren una respuesta sólida del Estado, pero que en todo momento tenga en cuenta los requisitos del derecho internacional de los derechos humanos.”²³²

²³⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *A v. United Kingdom*, sentencia del 23 de septiembre de 1998; *Costello-Roberts v. United Kingdom*, sentencia del 25 de marzo de 1993, Series A, No. 247-C; citados en Dean Spielmann, “The European Convention on Human Rights. The European Court of Human Rights”, en Oliver Dawn y Jörg Fedtke (eds.), *Human Rights and the Private Sphere. A Comparative Study*. New York, Routledge Abingdon, 2007, p. 458.

²³¹ Anne T. Gallagher, *International law and human trafficking*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 565. “The standard of ‘due diligence’ is becoming the accepted benchmark against which state actions to prevent or respond to human rights and other violations originating in the acts of third parties are to be judged. An assessment of whether a state has met such a standard will depend on the content of the original obligation, as well as the facts and circumstances of the case”.

²³² ACHPR, *General Comment No. 3 on the African Charter on Human and Peoples Rights: The Right to Life (Article 4)*, §2.

La consideración de factores contextuales no puede implicar la abrogación de derechos. El 30 de octubre de 2018, el Comité de Derechos Humanos actualizó su Observación General sobre el derecho a la vida y aprobó la Observación General 36 del artículo 6 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Con relación al respeto del derecho a la vida en el contexto de la operación de los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley y la regulación del uso de la fuerza, el Comité observó que ésta debe ser: 1) estrictamente necesaria en función de la amenaza que representa el atacante, 2) debe ser un último recurso, 3) la fuerza debe ser la estrictamente proporcional, 4) debe ser exactamente dirigida al atacante, 5) la amenaza debe implicar muerte o lesión severa inminente.²³³

La Observación General se ocupa de las medidas generales para prevenir el uso de la fuerza letal: la legislación, el desarrollo de procedimientos, los mecanismos para informar, para llevar a cabo revisiones officiosas de los eventos y la investigación sobre eventos de letalidad.²³⁴ Además de la fuerza letal, existen otras formas de intervención estatal que pueden poner en riesgo la vida o la integridad de las personas, como la fuerza *menos* letal. Asimismo, analiza el empleo de armas de este tipo, incluyendo los artefactos de disuasión electromuscular, balas de goma o espuma, u otros proyectiles.²³⁵ Y aborda el papel de los particulares en quienes se encomienda el empleo de la fuerza del Estado, por ejemplo, como concesionarios para administrar centros de detención o para desempeñar tareas de seguridad privada.²³⁶

Aunque el uso de la fuerza se admite lisa y llanamente en el derecho internacional como una intervención legítima del Estado en un sentido genérico, no debe soslayarse la gravedad y excepcionalidad de esa forma de intervención. Al respecto, el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales afirma que el uso de la fuerza por parte de los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley implica que se ha perdido la oportunidad de aplicar medidas preventivas. Por ello, en esos casos, la meta debe ser la reducción del daño. Afirma el Relator: “Si, en un contexto así, en que la

²³³ Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 36 (2018) sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida*, CCPR/C/GC/36, 30 de octubre de 2018, párr. 25-32.

²³⁴ *Ibidem*, párr. 33-38.

²³⁵ *Ibidem*, párr. 39-44.

²³⁶ *Ibidem*, párr. 45-47.

vida corre peligro, no se toman las precauciones adecuadas, se considerará que se ha vulnerado el derecho a la vida”.²³⁷

Por su parte, la Comisión Africana de Derechos Humanos ha establecido en su Observación General sobre el derecho a la vida, que:

“[...] El uso letal de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y otros está prohibido a menos que sea estrictamente inevitable para proteger la vida (haciéndola proporcional) y todos los demás medios sean insuficientes para lograr ese objetivo (haciéndolo necesario).”²³⁸

De estas disposiciones se puede colegir que el Estado tiene un deber de no interferir activamente con los derechos a la vida y la integridad. La restricción en el uso de la fuerza letal se puede articular en términos limitados para que se emplee sólo en un acto de protección de otra vida humana en una situación de riesgo inminente, pero no para proteger bienes o para asegurar la continuidad de la custodia de la persona. En términos generales, el Estado tiene la obligación de proteger el derecho a la vida, es decir, de no tomar acciones que lleven a la pérdida o riesgo de pérdida de la vida humana, de manera arbitraria.

El Estado tiene una obligación positiva de *proteger* el derecho a la vida. De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 6 del PIDCP: “Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”.²³⁹ Además del deber de no interferir, el Estado tiene la obligación positiva de *actuar* en función de la preservación de la vida humana. En el contexto de la operación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la preservación de la vida humana debe analizarse como otras obligaciones de prevención, es decir, como una obligación de medios y no necesariamente de resultado.

²³⁷ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias relativo al derecho a la vida y el uso de la fuerza por los proveedores de servicios de seguridad privada en contextos de mantenimiento del orden*, A/HRC/32/39, 6 de mayo de 2016, párr. 77.

²³⁸ African Commission on Human and Peoples’ Rights, *General comment no. 3 on the African charter on human and peoples’ rights: the right to life (article 4)*, 57 Ord Sess, 4-18 de November de 2015.

²³⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6.1.

En el contexto del uso de la fuerza —que opera en la determinación del derecho a la integridad física y psíquica, o de ser libre de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes— el derecho a la vida se puede ver implicado por la falta de planificación de una intervención. Eventos que se han llamado comúnmente en México “daños colaterales” pueden ser ejemplos de esta falta de planificación. Ejemplificaremos con algunos casos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH):

En el caso *Finogenov y otros vs Rusia* se discutió la intervención para atender una crisis de rehenes en Moscú en 2002.²⁴⁰ Como resultado de la crisis, fallecieron los terroristas que tomaron el teatro y algunos de los rehenes sufrieron graves daños en la salud. Los peticionarios en el caso reclamaron que se había aplicado fuerza excesiva, y que ello condujo a la muerte de sus familiares, quienes estaban detenidos como rehenes. Con ello, los peticionarios sufrieron graves afectaciones a su salud física y mental. Los peticionarios señalaron la falta de planificación para reducir los riesgos a las víctimas del secuestro y que las investigaciones fueron ineficaces y ellos carecieron de los recursos para demandar estas deficiencias.²⁴¹ En ese caso, el TEDH señaló la relación entre el artículo 2 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el derecho a la vida, y el ejercicio de los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley.

En otra situación similar, en el caso *Tagayevna vs Rusia*, en el contexto de una crisis de rehenes y masacre en la escuela de Beslán, en Osetia del Norte,²⁴² un grupo de asalto de fuerzas rusas intervino para liberar a niños y familiares secuestrados por un grupo terrorista. En ese caso, se estima que murieron cerca de 200 personas retenidas como rehenes y más de 600 resultaron heridas. El 13 de abril de 2017, el TEDH determinó que el asalto efectivamente había vulnerado el derecho a la vida de las personas afectadas, en virtud de la falta de planificación de la intervención con miras a reducir los riesgos para la población:

²⁴⁰ “El asalto al teatro de Moscú causa la muerte de 90 rehenes, muchos de ellos asfixiados por gas”, *El País*, 27 de octubre de 2002, disponible en: https://elpais.com/diario/2002/10/27/internacional/1035669601_850215.html

²⁴¹ TEDH, *Finogenov y otros vs Rusia*, 20 de diciembre de 2011, párr. 3.

²⁴² “Matanza en la escuela de Beslán”, *El País*, 4 de septiembre de 2004, disponible en: https://elpais.com/diario/2004/09/04/internacional/1094248802_850215.html

“[...] con base en la práctica resumida arriba, el Tribunal confirma que debe hacerse una diferencia entre operaciones policiales de rutina y situaciones de gran escala de combate al terrorismo. En el segundo caso, a menudo en casos de una crisis aguda que requiere una solución “a la medida”, el Estado debería de emplear soluciones eficaces a las circunstancias.”²⁴³

Con ello, hizo referencia a la regla de “absoluta necesidad” para emplear la fuerza letal. Los casos se basan en la noción de las obligaciones positivas de acuerdo con el artículo 2 de la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales; es decir, si las autoridades tomaron todas las precauciones necesarias para minimizar los efectos negativos de la medida. En el caso de *Finogenov* esto incluía minimizar el efecto del gas vertido y la previsión de las medidas de evacuación.

Estas resoluciones toman como punto inicial la línea de la jurisprudencia del TEDH en el caso *MacCann vs Reino Unido*²⁴⁴ donde tres sospechosos de pertenecer al Ejército Republicano Irlandés fueron derribados por el ejército en Gibraltar por la sospecha de que estaban a punto de detonar una bomba. El TEDH encontró que la decisión de disparar para matar a los tres sospechosos no podía calificarse como estrictamente necesaria porque: 1) no se impidió a los sospechosos llegar a Gibraltar, 2) no se previó una actuación considerando un margen de error para la inteligencia reunida, 3) “el empleo automático de la fuerza letal cuando los sospechosos abrieron fuego”. Por estas razones, el TEDH no estuvo convencido de que fuera “absolutamente necesario” asesinar a los sospechosos y, en consecuencia, consideró una violación a las obligaciones positivas frente al derecho a la vida.²⁴⁵ Es importante observar los contextos de extrema gravedad en que se valoran las acciones de los oficiales en esos casos: rehenes o conatos de ataques terroristas.

El gran parámetro de protección del derecho a la vida en el contexto del uso de la fuerza es la salvaguarda de la vida. Como explica el Relator Especial Hynes, “una vida se puede tomar

²⁴³ TEDH, *Tagayeva y otros vs Rusia*, 13 de abril de 2017.

²⁴⁴ TEDH, *McCann and Others vs. the United Kingdom*, 27 de September de 1995.

²⁴⁵ *Ibidem*, párr. 213-214.

intencionalmente solo para salvar otra vida”.²⁴⁶ Esta afirmación se hace con fundamento en el principio 9 de los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, de donde se puede desprender un principio general de proporcionalidad.²⁴⁷

Los razonamientos aplicados en los casos de *MacCann* y otros pueden valorarse frente al caso de *Menezes* relativo a una persona que vivía en el mismo edificio que un terrorista suicida implicado en los ataques del 7 de julio de 2005 en el metro de Londres. El señor de Menezes aparentemente tenía un perfil similar al del atacante, pero nunca fue identificado. Subió a un autobús rumbo a la estación de metro Brixton, la cual no pudo abordar porque estaba cerrada y volvió al autobús para seguir a la estación Stockwell. Una vez encaminado a la entrada, oficiales de policía recibieron la instrucción de no dejarlo subir y aparentemente estaban operando bajo la creencia de que el señor Menezes era el atacante suicida. El señor Menezes logró llegar a un vagón del metro y allí fue sujetado por los brazos y empujado para permanecer en el asiento. En esa posición recibió ocho disparos por parte de agentes de policía.

Los disparos contra el señor Menezes fueron realizados desde distancias de 1 a 8 centímetros. Luego se persiguió penalmente a la oficina del comisionado de policía y se le ordenó pagar una multa de 175 mil libras esterlinas y costas por 385 mil libras. También un procedimiento civil por daños en contra de la oficina del comisionado de policía se resolvió por mediación.²⁴⁸ Más adelante, una prima de Menezes se presentó al TEDH.²⁴⁹ Allí, se resolvió que había una violación al derecho a la vida por la falta de persecución penal de los policías que dispararon contra el señor Menezes.²⁵⁰ La literatura observa cómo este fallo no atendió al hecho de que los sistemas de

²⁴⁶ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, A/HRC/26/36*, 1 de abril de 2014.

²⁴⁷ Adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

²⁴⁸ TEDH, *Armani da Silva vs. Reino Unido*, 30 de marzo de 2016, párr. 142.

²⁴⁹ *Ibidem*, párr. 2.

²⁵⁰ *Idem*.

vigilancia del Reino Unido no bastaron para determinar al señor Menezes, lo que indiscutiblemente contribuyó para su muerte.²⁵¹

Otra manera de conceptualizar el nexo entre el derecho a la vida y la regulación del uso de la fuerza por agentes del Estado es la distinción entre atentar contra la integridad física de una persona o intentar asesinar, pero fracasar, o poner en riesgo la vida de manera negligente.²⁵²

La separación del riesgo a la vida y la integridad es una cuestión de grado. Desde luego, una de las formas para evitar escenarios donde se ponga en riesgo la vida humana es a través de la regulación del uso de la fuerza en general y de las armas de fuego en particular. Otro escenario donde se puede poner en riesgo la vida humana de manera arbitraria es el empleo incorrecto de armas menos letales en el contexto de las operaciones para hacer cumplir la ley. Por una parte, existe un consenso en relación con el carácter menos letal de cierto equipamiento empleado para sujetar o controlar una situación de riesgo. Aunque esas armas de menor letalidad no llevan los mismos riesgos que las armas de fuego, ello no las hace inofensivas y por eso se prefiere el término de armas “menos letales”. Existe también un consenso sobre la necesidad de que los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley sean equipados con armas menos letales, como una estrategia para reducir el riesgo a la vida humana. Al respecto, se puede ver la resolución 25/38 del Consejo de Derechos Humanos.²⁵³

Aunque el término “armas menos letales” sugiere una mayor libertad o discrecionalidad para su empleo, estas armas también pueden ser letales dependiendo de su empleo y de la circunstancia. Como reconoce el Comité de Derechos Humanos en su Observación General sobre el derecho a la vida, el empleo de armas menos letales debe restringirse a los mismos criterios de proporcionalidad y necesidad que otras intervenciones debe aplicarse sólo por funcionarios debidamente capacitados

²⁵¹ Stuart Casey-Maslen & Sean Connolly, *Police use of force under international law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 291.

²⁵² TEDH, *Ilhan vs. Turquía*, 9 de noviembre de 2004, párr. 76.

²⁵³ Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *The promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests*, A/HRC/RES/25/38, 11 de abril de 2014.

y debe someterse a pruebas independientes para asegurar que se conocen el contexto y los efectos de su empleo.²⁵⁴

La afectación del uso de la fuerza mediante armas menos letales opera en contextos de disciplina de niñas, niños y adolescentes, aunque como vimos en *Finogenov*, también está presente en el enfrentamiento de graves amenazas a la seguridad. Por ejemplo, se ha detectado el empleo de gas pimienta sobre niños, niñas y adolescentes con problemas de disciplina en posesión de armas blancas o sin armas.²⁵⁵ Los comentaristas observan el riesgo de generalizar el empleo de armas menos letales sobre poblaciones en situación de vulnerabilidad y en particular sobre niñas, niños y adolescentes. De los casos reportados en Victoria, Australia, destacan las lesiones autoinfligidas por una joven sobre quien se roció gas pimienta por haberse encerrado en una habitación 45 minutos o sobre unos adolescentes sin boletos del tranvía que no cometían actos violentos sino solo se resistían pasivamente.²⁵⁶

Otra manifestación de las obligaciones positivas del Estado es la de impedir que los ciudadanos sean asesinados por miembros del crimen organizado o grupos militantes.²⁵⁷

3.4.1.1.3 Regulación del mercado de armas

Entre las medidas inmediatamente disponibles para el Estado se encuentra la creación de un marco legal con miras a reducir el daño de la operación de artefactos riesgosos. En el caso de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado, la reducción del daño por el uso de armas de fuego y armas menos letales es un ejemplo claro de una intervención estatal positiva. El Consejo de

²⁵⁴ Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida, op.cit.*, párr. 14.

²⁵⁵ A. White, “Police Use Capsicum Spray on ‘Disobedient’ Children”, *Herald Sun*, 21 de December de 2014, Disponible en: www.heraldsun.com.au/news/law-order/police-use-capsicum-spray-on-disobedient-children/news-story/9c33fd3ccb55b5647a3eabbd61a53c79.

²⁵⁶ Stuart Casey-Maslen & Sean Connolly, *op.cit.*, p.163.

²⁵⁷ *Observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida, op.cit.*, párr. 21: “La privación de la vida de personas como consecuencia de actos u omisiones que vulneren otras disposiciones del Pacto distintas del artículo 6 es, por regla general, arbitraria. Eso vale, por ejemplo, para el uso de la fuerza que provoque la muerte de manifestantes que ejercen su derecho a la libertad de reunión y para las condenas a muerte dictadas al término de un juicio en el que no se hayan respetado las garantías procesales enunciadas en el artículo 14 del Pacto”.

Derechos Humanos recibió el 3 de mayo de 2017 el informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en relación con el impacto de la transferencia de armas en el ejercicio de los derechos humanos.²⁵⁸

El 23 de diciembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto promulgatorio del Tratado sobre el Comercio de Armas, cuyo preámbulo reconoce que “la gran mayoría de las personas afectadas por los conflictos armados y la violencia armada son civiles, en particular mujeres y niños” y reiteró el compromiso del artículo 26 de la Carta de las Naciones Unidas en relación con la menor cantidad posible de desvío de recursos a armamento.²⁵⁹

El Tratado sobre comercio de Armas impone la obligación sobre los países exportadores, de evaluar con cuidado los efectos del empleo de las armas no letales, de manera independiente:

“4. Al realizar la evaluación, el Estado parte exportador tendrá en cuenta el riesgo de que las armas convencionales [...] se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños.”

La decisión sobre la venta debe tener en cuenta la información emitida por el país importador respecto de los usuarios finales de las armas:

“1. [...] apropiada y pertinente al Estado parte exportador que así lo solicite a fin de ayudarlo a realizar su evaluación nacional de exportación con arreglo al artículo 7. Tales medidas podrán incluir el suministro de documentación sobre los usos o usuarios finales.”

El artículo 9 del Tratado también requiere que se regule internamente el traslado de armas al interior del territorio de los Estados parte.²⁶⁰

En México, el comercio internacional e interno de armas se regula por la Ley de Armas de Fuego y Explosivos. La normatividad es básica en el sentido de que sólo distingue el tipo de arma cuya

²⁵⁸ Consejo de Derechos Humanos, *Impact of arms transfers on the enjoyment of human rights*, A/HRC/35/8, 3 de mayo de 2017.

²⁵⁹ Carta de Naciones Unidas, artículo 26.

²⁶⁰ Tratado de Comercio de Armas, artículo 9.

posesión o portación se permite y algunos datos personales del solicitante.²⁶¹ No se establecen los mecanismos de regulación moderados o avanzados a los que hace referencia, como el control de balística, la capacitación para la seguridad o las medidas adicionales de seguridad en el almacenamiento, los requisitos adicionales en el control de edad, el control de las cantidades de armas que se pueden adquirir, la vigencia por defecto de la licencia o el registro de adquirentes.²⁶²

En México, la regulación del mercado de armas ha resultado ser ineficaz para transparentar su flujo. De acuerdo con las respuestas a solicitudes de información dirigidas a la Secretaría de la Defensa Nacional por el proyecto Desarma México, hubo 20,447 armas reportadas como perdidas por corporaciones policiales entre 2006 y 2017.²⁶³ La prensa reporta 13,103 armas de 2006 a 2015.²⁶⁴

La regulación del mercado de armas debería alcanzar un grado de control y detalle que permita a las autoridades reducir efectivamente la disponibilidad de armas ilegales. Desde luego, la presencia de elementos del crimen organizado con acceso a armamento de alto poder hace casi fútil la regulación del mercado de armas pequeñas. No obstante, el hecho de que la muerte por arma de fuego sea la segunda causa de defunciones entre personas jóvenes en México requiere examinar todas las opciones legales. Por ejemplo, el Estándar Internacional de Control de Armas Pequeñas prevé la regulación básica, intermedia y avanzada del acceso, empleo y flujo de armas, el control

²⁶¹ Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, artículo 25, (1). El modo honesto de vivir, con certificado de la primera autoridad administrativa del lugar, y en el Distrito Federal, con el certificado del Delegado respectivo; (2) El cumplimiento del Servicio Militar Nacional, con la Cartilla oficial correspondiente; (3) La capacidad física y mental para el manejo de armas, con certificado expedido por un médico con título legalmente registrado; (4) El no haber sido condenado por delitos cometidos con el empleo de armas, con certificado expedido por la autoridad que corresponda; (5) La necesidad de portar el arma, con las constancias que en cada caso señale la Secretaría.

²⁶² Se entendería que los titulares de licencias colectivas deben constatar que las personas físicas a quienes se expide credencial cumplen con los requisitos de ley para portar armas. Pero ello no se hace explícito ni en la ley ni en el reglamento.

²⁶³ Paulina Arriaga, “Retos de las Armas legales e ilegales en México”, *[Des]Arma México*, Colegio de México, disponible en: <https://violenciaypaz.colmex.mx/images/assets/adf/PACr.pdf>

²⁶⁴ Daniela Guazo, “Pierden 13 mil armas las policías”, *El Universal*, 31 de julio de 2016, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2016/07/31/pierden-13-mil-armas-las-policias>

sobre la capacitación para su empleo, almacenamiento y compra de municiones y controles avanzados de balística, controles adicionales sobre la edad de los usuarios, respectivamente.²⁶⁵

3.4.1.2 Derecho a la integridad personal

3.4.1.2.1 Marco internacional

En el Sistema Interamericano el derecho a la integridad personal está contenido en los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, y en el artículo I de la Declaración Americana, los cuales señalan que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral, y a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.²⁶⁶

El derecho a la integridad personal, al igual que el derecho a la vida, es un derecho humano fundamental y básico, y constituye un mínimo indispensable para el ejercicio de cualquier otro derecho.²⁶⁷ En ese sentido, como lo ha señalado la CoIDH, no solo implica que el Estado deba respetarlo (obligación negativa), sino que, además, requiere que adopte todas las medidas apropiadas para garantizarlo (obligación positiva), en cumplimiento de su obligación general establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana.²⁶⁸

Al igual que el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal no puede ser suspendido en ninguna circunstancia por tratarse de un derecho humano fundamental. Eso quiere decir que la existencia de contextos de inseguridad y violencia generalizada, como aquellos en los que opera el crimen organizado, no pueden ser utilizados para justificar la restricción o suspensión de ese derecho.

²⁶⁵ UNCASA, *National regulation of civilian access to small arms and light weapons*, International Arms Control Standard, ISACS 03.30:2015(E)V1.0, 15 de junio de 2011.

²⁶⁶ *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículos 5.1 y 5.2; *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, artículo I.

²⁶⁷ CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, *op.cit.*, párr. 295.

²⁶⁸ CoIDH, *Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay*. Sentencia de 02 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 158; CoIDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 129; y CoIDH, *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 153.

Respecto a la infracción del derecho a la integridad personal, la CoIDH ha establecido que se trata de una violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según factores endógenos y exógenos (duración de los tratos, edad, sexo, salud, contexto, vulnerabilidad, entre otros).²⁶⁹ Sin embargo, la violación del derecho a la integridad personal no solo se configura por la realización de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes en contra de una persona, pues el Estado tiene también el deber de prevenir e investigar las violaciones a este derecho y al no hacerlo con la debida diligencia estaría vulnerando el mismo. En ese sentido, el Estado debe de iniciar de oficio y de inmediato una investigación imparcial, independiente y minuciosa cuando existan indicios de la ocurrencia de tortura que permita determinar la naturaleza y el origen de las lesiones advertidas, identificar a los responsables e iniciar su procesamiento. Es indispensable que el Estado actúe con diligencia para evitar alegados actos de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes, tomando en cuenta que la víctima suele abstenerse de denunciar los hechos por temor.²⁷⁰

En específico, cuando se trata de la integridad personal de niños, niñas y adolescentes, el Estado tiene la obligación de adoptar una posición de garante, reforzada por las condiciones especiales de este grupo de personas y por factores endógenos, tales como la edad, el sexo, el efecto de la tensión y el miedo que se haya experimentado, el estado de salud de la víctima y su madurez.²⁷¹ Además, se deben tener presentes factores exógenos que pueden repercutir en el grado de la tortura o de los tratos crueles, inhumanos y degradantes llevados a cabo en contra de niños, niñas y adolescentes, tales como el contexto de inseguridad y violencia en el que se encuentran, y la situación de especial vulnerabilidad en que ese contexto los ubica. Todas las medidas especiales de protección

²⁶⁹ CoIDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 133.

²⁷⁰ CoIDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 135.

²⁷¹ CIDH, Informe No. 33/04. Caso 11.634. Fondo. *Jailton Neri Da Fonseca*. Brasil. 11 de marzo de 2004, párr. 64.

adoptadas por los Estados, en relación con la niñez, deben estar orientadas al interés superior del niño.²⁷²

Como consecuencia de lo anterior, la CoIDH y Comisión Interamericana han entendido que por encontrarse ante personas en desarrollo se aplica un estándar más riguroso para la calificación como tratos o castigos crueles, inhumanos y degradantes o tortura determinadas acciones que atentan contra la integridad física, psíquica o moral de niños, niñas y adolescentes.²⁷³

La protección contra la tortura, como la forma más grave de interferencia en la integridad de las personas es absoluta. Esta prohibición se reconoce como válida, sin importar la conducta del sujeto pasivo, o su estatus como sospechosa o sospechoso de un delito.²⁷⁴ Puede presentarse una violación al derecho a la integridad física en casos de familiares de personas desaparecidas, en virtud del estrés psicológico y emocional que representa la ineficacia de la acción oficial, la incertidumbre sobre el paradero de la persona y la dificultad de enfrentar numerosas instancias sin respuesta.²⁷⁵ En un modo análogo, se reconoce también que forzar a las familias a abandonar su lugar de residencia habitual como una forma de desplazamiento puede ser una fuente de tratos inhumanos, crueles o degradantes.²⁷⁶

De acuerdo con el relator especial sobre tortura, Juan Méndez,²⁷⁷ las violaciones a la integridad física de niñas, niños y adolescentes pueden implicar la participación de éstos como víctimas de trata.²⁷⁸ Por ello, los protocolos de atención deben tomar en cuenta la edad y necesidades de la población, para evitar la revictimización.

²⁷² CoIDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 60.

²⁷³ CIDH, Informe sobre *violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 de noviembre de 2015, párr. 300; CoIDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 170.

²⁷⁴ TEDH, *Bobrov vs Russia*, Sentencia (1a sección), 23 de octubre de 2014 (Versión final de 23 de enero de 2015), §31.

²⁷⁵ Comité de Derechos Humanos, *Quinteros Almeida vs Uruguay*, Comunicación No. 107/1981, 21 de julio de 1983, párr.14; *Schedko vs Belarus*, Comunicación No. 886/1999, 3 de abril de 2003, párr.10.2.

²⁷⁶ Comité contra la Tortura, *Hajrizi Dzemajl et al. vs Yugoslavia*, Comunicación No. 161/2000.

²⁷⁷ Consejo de Derechos Humanos, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, A/HRC/31/57, HRC 31ª sesión, 5 de enero de 2016.

²⁷⁸ *Ibidem*, párr. 41.

Otro grupo de población en riesgo son los jóvenes en detención a quienes se somete a aislamiento en solitario.²⁷⁹ En el caso de niñas y niños la normatividad permite que habiten con sus madres en centros de detención, por virtud de su interés superior y el riesgo psicológico que implica la separación de sus hijos para la madre.²⁸⁰ Finalmente, Juan Méndez observa un riesgo adicional para las niñas en conflicto con la ley que se encuentran detenidas, en lugar de emplear otras medidas alternativas, lo que implica también el hecho de que no existan medidas con perspectiva de género en la administración de justicia.²⁸¹

La explotación contra niñas, niños y adolescentes es una manifestación de una violación a la integridad personal. En esta sección seguiremos el análisis de Thorsten Müller al respecto.²⁸² En primer lugar, el PIDCP prevé la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en su artículo 24:²⁸³

1. Todo niño tiene 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.
2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.
3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

Por su parte, el PIDESC establece un deber de protección especial para niñas, niños y adolescentes:

Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición.

²⁷⁹ *Ibidem*, para. 22.

²⁸⁰ *Ibidem*, para. 27, 28.

²⁸¹ *Ibidem*, para. 30.

²⁸² Thorsten Müller, “Transnational Organised Crime and the Sale of Children, Child Prostitution, and Pornography”, en Pierre Hauk & Sven Peterke, *International law and transnational organised crime*. Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 287

²⁸³ PIDCP, artículo 24

Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. 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, será sancionado por la ley. 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.²⁸⁴

Por su parte, la Convención de los Derechos del Niño prevé el deber de garantizar la supervivencia de las niñas, niños y adolescentes:²⁸⁵

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.
2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

En nuestro contexto, los llamados derechos de provisión y protección son de especial importancia:

- Derechos de provisión, relativos a la realización de las necesidades básicas de niñas, niños y adolescentes.²⁸⁶
- Protección contra la violencia, el abuso, la discriminación y todas las formas de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes.²⁸⁷

Los derechos relacionados con la protección de la vida y la integridad se pueden relacionar entonces, de la siguiente forma:

Derecho a la vida—la preservación de la vida y el control adecuado de medidas que pueden implicar un riesgo para la vida.

²⁸⁴ PIDESC, artículo 10.3.

²⁸⁵ CDN, artículo 6.

²⁸⁶ CDN, artículos 24, en relación con el más alto nivel de vida y el derecho a la salud; 26 en relación con la seguridad social; y 28 en relación con la educación.

²⁸⁷ CDN, artículos 19 en relación con la protección contra “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación”; artículo 37 relativo a la protección contra la tortura y plan de protección de la libertad personal; artículo 34 en relación con la protección frente a la explotación y el abuso sexuales; y el artículo 36 en relación con todas las formas de explotación.

Ese razonamiento se puede extender a otras formas de explotación que implican la cosificación u objetivación de niñas, niños y adolescentes --es decir, su uso como un objeto del comercio--, aunque no existan factores de sujeción o privación de libertad. La protección contra estas formas de abuso independientes de la privación de libertad ha sido subrayada por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General.²⁸⁸

La explotación sexual puede incluir la pornografía infantil, la prostitución infantil y el tráfico para fines sexuales. Aunque estas prácticas pueden implicar la afectación a muchos derechos al mismo tiempo, una de estas afectaciones es a la integridad física y psíquica, incluso si no existen medios de sujeción que puedan implicar una violación al derecho a la libertad personal.

El comercio de niños, niñas y adolescentes para fines de explotación, sexual u otra está previsto en el artículo 35 de la Convención de los Derechos del Niño. Este comercio puede incluir violaciones a la libertad personal o libre tránsito en los casos en que se acompaña de la sustracción o retención. La explotación sexual para fines comerciales se define como “el abuso sexual por parte del adulto y remuneración en efectivo o en especie al niño o tercer persona o personas.”²⁸⁹

La explotación infantil para fines comerciales se regula también en el convenio 182 de la OIT relativo a las peores formas de trabajo infantil.²⁹⁰ Las formas de explotación que se consideran prohibidas incluyen la prohibición de la esclavitud y, la prohibición de “la utilización, el reclutamiento o la oferta” de niños en actividades de pornografía, la producción o tráfico de estupefacientes.²⁹¹

La explotación infantil puede ejecutarse en espacios virtuales--sin que necesariamente exista una violación al derecho a la libertad persona. Un ejemplo de regulación al respecto es la Convención Europea sobre Cibercrimen. Su artículo 9 define la pornografía infantil en relación con imágenes de niñas, niños y adolescentes involucrados en actividades sexuales explícitas, e imágenes. Las

²⁸⁸ Comité de los Derechos del Niño, *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*, op. cit., (CRC/C/GC/13) 2011, párr. 7.

²⁸⁹ World Congress Against Commercial Sexual Exploitation of Children, *Declaration and Agenda for action*, 5 de junio de 1997, párr. 5.

²⁹⁰ Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, OIT no. 182, DOF 7 de marzo de 2001.

²⁹¹ *Ibidem*, artículo 3.

violaciones a la convención en relación con la pornografía infantil son actividades de producción para fines de su distribución a través del sistema de cómputo; ofrecer y hacer disponible la pornografía infantil a través de equipos de cómputo; producirla para sí o para otros a través de un sistema de cómputo; poseerla en un sistema de cómputo o un medio de almacenamiento de datos de cómputo.²⁹² La Convención incluye estas definiciones para fines de persecución penal.

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía²⁹³ define penalmente las conductas de venta, prostitución y pornografía infantiles.²⁹⁴ El Protocolo Facultativo establece la jurisdicción del Estado si los actos se cometen dentro de su territorio, en los casos de nacionalidad de la víctima o el atacante; o de residencia de alguno de los dos en el territorio del Estado.²⁹⁵ Los actos prohibidos son: a) ofrecer, entregar, o aceptar un niño a la explotación sexual, trabajo forzoso o lucro mediante venta de órganos, o inducir a alguien a que participe en ello; b) la oferta, posesión, adquisición o entrega de un niño con fines de prostitución; o c) producción, distribución, divulgación, importación, exportación, oferta, venta o posesión de pornografía infantil. Entre las medidas de acción del protocolo, se prevén también acciones en contra de los bienes empleados para cometer estos actos; o los bienes obtenidos como consecuencia.²⁹⁶ El Protocolo también prevé la adopción de “medidas adecuadas para proteger en todas las fases del proceso penal los derechos e intereses de los niños víctimas”.²⁹⁷

El desarrollo temático de la protección de niñas, niños y adolescentes frente a la violencia y el abuso en los contextos de venta implica efectos severos sobre su derecho a la integridad personal, manifestado como protección frente a la violencia, los malos tratos y la explotación:

“67. Debido al control que sus empleadores ejercen sobre ellos, los niños vendidos con fines de trabajo forzoso son particularmente vulnerables a la violencia y el maltrato. Por

²⁹² *Convention on Cybercrime*, ETS 185, Budapest, 23 de noviembre de 2001.

²⁹³ DOF 22 de abril de 2002.

²⁹⁴ Protocolo facultativo de la convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, Artículo 2.

²⁹⁵ *Ibidem*, artículo 4.

²⁹⁶ *Ibidem*, artículo 7

²⁹⁷ *Idem*.

ejemplo, el trabajo infantil en el servicio doméstico hace que los niños sean vulnerables a la violencia sexual y los malos tratos, así como a las palizas y el trato degradante. Los niños, en particular las niñas, sometidos al trabajo forzoso en la manufacturación, como por ejemplo en el sector textil, con frecuencia son víctimas de violencia sexual²⁴. En los conflictos armados, las prácticas sistemáticas de violencia sexual y esclavitud a menudo son una realidad cotidiana para las niñas²⁹⁸.

Se puede observar que las formas de explotación y los principios de jurisdicción que se integraron en el Protocolo Facultativo reflejan una época anterior del desarrollo de la globalización y la tecnología. Un ejemplo de ello es la afectación a los derechos de niñas niños y adolescentes vinculada al deporte transnacional. La actividad comercial transnacional incrementa el riesgo de explotación de niños, niñas y adolescentes mediante la sobreexposición de la población de un lugar a la interacción con empresas y asociaciones transnacionales. El caso de los eventos deportivos masivos ha despertado el interés de la Relatora sobre la venta de niños para lanzar un informe al respecto. En ese ámbito convergen también las obligaciones de los particulares y las personas morales transnacionales incluyendo a FIFA y los procesos que se llevan bajo su control, por ejemplo, para definir la sede de sus eventos deportivos o para asignar subsidios o transferir jugadores. La exposición de esta población se incrementa en función de la poca escolaridad que alcanzan algunos deportistas. Por otro lado, la condición de vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes se incrementa por las condiciones del empleo a través de los clubes deportivos, la vaguedad y falta de uniformidad en la regulación y los códigos privados, los escasos incentivos para perseguir las conductas que ponen en riesgo a las niñas, niños y adolescentes en virtud de la dimensión de las oportunidades financieras.²⁹⁹

Otro riesgo asociado al flujo de personas y el cambio de las condiciones del entorno social, es la presencia de miembros del ejército:

²⁹⁸ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*, 1 de agosto de 2016, A/71/261.

²⁹⁹ Consejo de Derechos Humanos, *Venta y explotación sexual de niños, incluidos la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y demás material que muestre abusos sexuales de niños. Informe de la Relatora Especial. Estudio sobre la venta y la explotación sexual de niños en el contexto de los deportes*, A/HRC/40/51, 27, diciembre de 2018.

[...] el flujo de trabajadores de la cooperación internacional, personal militar, fuerzas de paz y empleados de organizaciones internacionales en una situación de conflicto armado o inestabilidad política, a menudo trae consigo una demanda de servicios derivados de la explotación sexual.³⁰⁰

De acuerdo con el informe de la Relatora, esta demanda se ha satisfecho mediante tráfico para la prostitución, fuerza o coerción. “En algunas ocasiones, personal militar expatriado o personal civil se ha involucrado directamente porque podían contar con la inmunidad legal o fáctica”.³⁰¹ El informe se refiere a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que llegaron desplazados temporalmente del extranjero. Es previsible que lo mismo puede suceder con personal nacional desplegado desde zonas remotas.

3.4.1.2.2 Derecho a la integridad personal en relación con el uso de la fuerza en el derecho mexicano

La protección de la vida y la integridad física en el contexto de la política frente al crimen organizado se conduce en un ámbito de normatividad vaga, reducida a términos generales. La regulación del uso de la fuerza para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley es una materia de escasa en México. Frente a un panorama internacional desarrollado con contenidos detallados aplicables a situaciones de hecho diversas en su complejidad y requerimientos, el orden jurídico mexicano tiene poco desarrollo. Además de los principios generales que se desprenden del derecho internacional, el derecho mexicano ha avanzado poco, con mínimo escrutinio público sobre los eventos de muertes civiles violentas a cargo de agentes del Estado.

En un dictamen de ejercicio de facultad de investigación, en relación con eventos ocurridos en el municipio de Atenco en el Estado de México en 2006, la Suprema Corte de Justicia emitió una larga resolución donde se evalúa el contexto del uso de la fuerza por parte de cuerpos encargados de hacer cumplir la ley. El asunto sobresale por ser el único caso del que han emanado criterios judiciales. La Corte vincula los derechos relevantes a la legalidad y seguridad jurídica (artículos

³⁰⁰ Consejo de Derechos Humanos, *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*, Juan Miguel Petit, E/CN.4/2006/67, 12 enero de 2006, párr. 60.

³⁰¹ *Ibidem*, párr. 62.

14 y 16 constitucionales); la prohibición de hacerse justicia por propia mano (artículo 17 constitucional); la prohibición de los abusos durante la detención (artículo 19) y el artículo 22 que prohíbe las penas inusitadas y trascendentales. De acuerdo con el único criterio jurisprudencial sobre el punto emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 2011, son:

- a) principios constitucionales de los cuerpos de seguridad pública: “legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”³⁰²
- b) normatividad interna en la forma de protocolos de uso de la fuerza³⁰³
- c) sólo en casos extremos se admite el empleo de armas de fuego³⁰⁴

En un asunto más reciente resuelto por la Primera Sala se ordenaron estos deberes para verificar detenciones mediante el empleo de la fuerza pública.³⁰⁵ En el caso se discutió el uso de la fuerza en eventos de detención en flagrancia. Los criterios que explicitó la sala fueron de legitimidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad. De manera muy puntual, la Suprema Corte reconoció en el dictamen del ejercicio de facultad de investigación, que la regulación del uso de la fuerza debe hacerse con base en normatividad administrativa detallada.³⁰⁶ En los criterios que emanan del asunto, la Suprema Corte retoma los parámetros de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.³⁰⁷

En su aspecto institucional, los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley siempre han estado descentralizados en México, siguiendo la estructura del orden federal: cada titular del ejecutivo en los ámbitos federal, estatal y municipal son a su vez titulares de la seguridad pública en el ámbito de su competencia. Ello se desprende de la lectura del artículo 21 constitucional, en relación con

³⁰² Tesis P. L/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011, p. 52.

³⁰³ Tesis P. LVI/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011, p. 58.

³⁰⁴ Tesis P. LV/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011, p. 59.

³⁰⁵ Tesis 1a. CCLXXXVI/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, T. II, octubre de 2015, p. 1652.

³⁰⁶ P. LXVIII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011, p. 65.

³⁰⁷ Tesis P. LIII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011, p. 61; Tesis P. LIV/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011, p. 62; P. LVII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011, p. 63.

los artículos 115.³⁰⁸ La Ciudad de México en coordinación con el Consejo de Desarrollo Metropolitano para la zona conurbada³⁰⁹ y las entidades federativas.³¹⁰

El 26 de marzo de 2019 se sumó a los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley una “Guardia Nacional” de carácter civil, disciplinado y profesional, en los términos del artículo 21 constitucional. La Guardia Nacional se integra al Sistema Nacional de Seguridad Pública, según el mismo precepto. Además, la Guardia Nacional está “adscrita a la Secretaría del ramo de la seguridad pública” y es ella quien formulará la “Estrategia Nacional en Seguridad Pública”. La formación de todos los cuerpos de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, se regirán por “una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior y en lo conducente a la perspectiva de género”.³¹¹

Además, el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobó en su sesión de 21 de diciembre de 2017, cuyo acuerdo se publicó el 6 de febrero de 2018, la creación de un protocolo nacional de uso de la fuerza:

“[...] 14/XLIII/17. Protocolo Nacional de Uso Legítimo de la Fuerza. El Consejo Nacional de Seguridad Pública aprueba que la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad, en coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República e instancias competentes de las entidades federativas y municipios, elabore el Protocolo Nacional de Uso Legítimo de la Fuerza.”³¹²

³⁰⁸ CPEUM, *op. cit.* artículos 115.III.h), y 115 VII.

³⁰⁹ *Ibidem*, artículos 122.B, 122.C.

³¹⁰ Como consecuencia de la cláusula del artículo 124 constitucional.

³¹¹ SEGOB, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 26 de marzo de 2019, artículo 21, último párrafo.

³¹² SEGOB, *Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2017*, Diario oficial de la Federación, 6 de febrero de 2017.

Al término de la administración de 2012-2018, el 18 de octubre de 2017, se emitió el Protocolo de Uso de la Fuerza de la Policía Federal.³¹³

Institucionalmente, el sector de seguridad ha tenido grandes cambios estructurales. La regulación de este sector se alojó tradicionalmente en la Secretaría de Gobernación; luego de 2000 a 2012 en una Secretaría de Seguridad Pública;³¹⁴ luego nuevamente en la Secretaría de Gobernación,³¹⁵ y actualmente en una Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.³¹⁶ Esos cambios institucionales de gran escala trajeron en su época un nuevo marco normativo para la función policial en México, pero no se tradujeron en reformas institucionales que permitieran regular, reportar, e investigar los eventos de uso de la fuerza letal.

Aunque el Sistema Nacional de Seguridad Pública fue creado desde 1995, no ha emitido ninguna normatividad en torno de los parámetros de uso de la fuerza por parte de los cuerpos de policía. En junio de 2018, antes de la última sesión del Consejo presidida por el entonces titular del ejecutivo, se promovió la aprobación de un protocolo nacional de uso de la fuerza, pero no prosperó. Hasta antes de la entrada en vigor de la Fiscalía General de la República, la policía ministerial, a cargo del titular de la Procuraduría, pertenecía al Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta estrategia será informada y sobre ella rendirá cuentas el titular del ejecutivo federal frente al Congreso de la Unión a partir del segundo periodo de sesiones.³¹⁷ El Senado tiene la facultad exclusiva de aprobar dicha estrategia.³¹⁸

Otras disposiciones relevantes son la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Policía Federal y su reglamento. En ambas se establecen los principios del uso de la fuerza “racional, congruente, oportuna y proporcional”.³¹⁹ Después, en el acuerdo 04/2012, la

³¹³ SEGOB, *Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza*, Diario Oficial de la Federación, 18 de octubre de 2017.

³¹⁴ Ley Orgánica de la Secretaría de la Administración Pública, artículo 30 bis, última reforma del 30 de noviembre de 2000.

³¹⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 27, última reforma del 2 de enero de 2013.

³¹⁶ *Ibidem*, artículo 30 bis, reformada el 30 de noviembre de 2018.

³¹⁷ CPEUM, *op. cit.* artículo 69.

³¹⁸ *Ibidem*, artículo 76, XI.

³¹⁹ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 41; Ley de la Policía Federal, artículo 19, XXXIII; Reglamento de la Ley de Policía Federal, artículo 185.

Secretaría de Seguridad Pública, emitió los “lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados”.

La Ciudad de México fue la primera entidad en adoptar legislación específica en torno del uso de la fuerza policial. El 22 de abril de 2008 se expidió la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal. Años más tarde, la Secretaría emitió un acuerdo en relación con la detención de personas en el marco del sistema procesal acusatorio.³²⁰

Por su parte, la titular del Secretariado Técnico del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Penal promovió la adopción de un Protocolo Modelo de Uso Legítimo de la Fuerza.³²¹ Existen algunos ejemplos, como Querétaro,³²² el estado de Oaxaca,³²³ el estado de San Luis Potosí,³²⁴ el municipio de Guadalupe, en Nuevo León,³²⁵ o el estado de Veracruz.³²⁶

Aunque algunas entidades han adoptado normas generales emitidas por el Poder Ejecutivo, pocas han aprobado legislación en la materia. El Congreso del Estado de Puebla aprobó el 19 de mayo de 2014 la Ley para Proteger los Derechos Humanos y que regula el Uso Legítimo de la Fuerza

³²⁰ SSPDF, *Acuerdo 01/2015 por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la Detención de Probables Responsables en el Marco del Sistema Penal Acusatorio*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 14 de enero de 2015.

³²¹ SEGOB, Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Penal, “Protocolo Modelo Uso Legítimo de la Fuerza”, [s.f.]; disponible en: http://transparencia.tlaxotalpan.gob.mx/documentos/seguridad/PROTOCOLO_USO_LEGITIMO_DE_LA_FUE RZA.pdf

³²² Secretaría de Seguridad Ciudadana, “Acuerdo por el que se expide el Protocolo del Uso Legítimo de la Fuerza para el Personal Operativo adscrito a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro”, *La Sombra de Arteaga*, Periódico Oficial del Gobierno de Querétaro, 7 de marzo de 2018.

³²³ Secretaría de Seguridad Pública, “Protocolo de actuación policial para el uso legítimo de la fuerza por integrantes de las instituciones policiales de la Secretaría de Seguridad Pública”, Periódico Oficial, 21 de mayo de 2016.

³²⁴ Secretaría de Seguridad Pública, “Manual para la regulación del Uso de la Fuerza Pública y las Armas de fuego de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí”, disponible en: <http://sspslp.mx/pdf/unidad-de-derechos-humanos/Manual-Regulacion-Fuerza-Publica.pdf>

³²⁵ Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito, “Protocolo de uso de la fuerza para policías municipales”, 14 de junio de 2017, disponible en: http://guadalupe.gob.mx/Transparencia/Formatos/Articulo95/Articulo_95_1/Lineamientos/IMPLANI-Protocolo%20del%20Uso%20de%20la%20Fuerza.pdf

³²⁶ Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Veracruz, “Protocolo de actuación policial para el uso de la fuerza pública”, [s.f.], disponible en: <http://www.veracruz.gob.mx/seguridad/wp-content/uploads/sites/18/2016/07/1.-Protocolo-Uso-de-la-Fuerza.pdf>

por parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla. Poco tiempo después de su adopción, un niño murió por impacto de una bala de goma disparada para contener una manifestación. La Ley establecía la prohibición del empleo de la fuerza letal para cualquier fin diverso de la legítima defensa.³²⁷ Sin embargo, el artículo 6 permitía el empleo de armas menos letales sin mayor regulación en los siguientes supuestos.

El uso legítimo de la fuerza por parte del elemento policial se realizará siempre como última medida en los siguientes casos:

1. Para lograr el sometimiento de una persona que se resista a la detención ordenada por una autoridad competente o luego de haber infringido alguna ley o reglamento;
2. Obtener el cumplimiento de un deber o las órdenes lícitas giradas por autoridades competentes;
3. Con el fin de prevenir la comisión de conductas ilícitas;
4. Cuando la fuerza se ejerza para proteger o defender bienes jurídicos tutelados; o
5. Por legítima defensa.

La expansión del papel de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública en los últimos años ha evidenciado la necesidad de que se adopten reglas para el uso de la fuerza aplicables a su relación con civiles. Se adoptó el 30 de mayo de 2014 el *Manual de uso de la fuerza de aplicación común a las tres fuerzas armadas*. Al mismo tiempo, se modificó el Código de Justicia Militar respecto al alcance de los delitos contra la disciplina militar y para excluir aquellos en donde la víctima sea un civil y los delitos donde se requiera querrela.³²⁸

En la administración anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 enmarcó la política de seguridad en el rubro “México en Paz”. El objetivo fue definido así: “Un México en Paz requiere la consolidación de la fortaleza institucional”.³²⁹ Desde el Plan Nacional de Desarrollo se identificó

³²⁷ Artículo 7: El elemento policial únicamente podrá hacer uso del arma de fuego en caso de legítima defensa, propia o de terceros, por peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida.

³²⁸ SEDENA, Código de Justicia Militar, artículo 57, reformado el 13 de junio de 2014.

³²⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación 13 de mayo de 2013.

la situación de riesgo que los grupos delincuenciales presentaban para adolescentes en ese momento:

“[...] En este sentido, 63 por ciento de los participantes en la Consulta Ciudadana realizada en la página de Internet pnd.gob.mx (en adelante, “Consulta Ciudadana”) consideró que la medida más efectiva para prevenir la delincuencia es ampliar las oportunidades de estudio y empleo de la juventud y otros grupos vulnerables.”³³⁰

En el Plan Nacional de Desarrollo se identificaba también como un reto que la violencia no se registraba desagregada por grupos de edad, por lo que UNICEF observó la necesidad de que se desagregaron para capturar la tasa de victimización de niños, niñas y adolescentes.³³¹ Frente a estas necesidades, el gobierno en su plan de desarrollo se propuso lo siguiente:

Asimismo, se hará frente a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en todas sus formas, sobre la base de una coordinación eficiente que asegure la participación de todos los sectores responsables de su prevención, atención, monitoreo y evaluación. Además de fortalecer el enfoque de respeto y protección de los derechos humanos en los temas mencionados, se incorporará de una manera amplia en las diversas acciones de gobierno.³³²

En la actualidad, después de la entrada en vigor de la reforma constitucional que crea la Guardia Nacional, existen diversas iniciativas en el Congreso de la Unión para regular el uso de la fuerza de las policías.

3.4.1.2.3 Derecho a la integridad personal. Las obligaciones frente a la explotación

La Ley General De los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) prevé el derecho a una vida libre de violencia.³³³ Ese derecho se vincula con el de integridad personal. La LGDNNA puntualiza los siguientes escenarios como causas de violencia, donde se incluyen violaciones a las

³³⁰ *Ibidem*, p. 15.

³³¹ *Idem*, p. 15.

³³² *Ibidem*, p. 21.

³³³ *Ley General de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 2014, artículo 6 .XIII, 12.VIII, 46.

leyes penales, como la corrupción de personas menores de 18 años, la trata y el tráfico de personas. Casi como una reflexión pasada, se incluye “[l]a incitación o coacción para que participen en la comisión de delitos o en asociaciones delictuosas, en conflictos armados o en cualquier otra actividad que impida su desarrollo integral”.³³⁴ Las autoridades en general están llamadas a prevenir, atender y sancionar las conductas que implican estas formas de violencia. En el mismo artículo, la LGDNNA señala además que las leyes ordenarán la coordinación para prevenir, atender, sancionar y erradicar estas formas de violencia. Asimismo, las autoridades deben promover la “recuperación” física y psicológica, así como la “restitución de derechos”.³³⁵ Además, la ley señala el deber de coordinación del Sistema Integral de Protección con el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.³³⁶

En el contexto del derecho a la educación, al LGDNNA prevé la obligación de las autoridades de crear una “instancia multidisciplinaria” para la atención de la violencia en los centros educativos.³³⁷ Además, se prevé la inclusión de la cultura de paz y no violencia en los contenidos educativos.³³⁸ La prevención de la violencia es también una de las responsabilidades de quienes ejercen la patria potestad o la guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes.³³⁹ Se reitera también la obligación de los centros de acogimiento para niñas, niños y adolescentes regulados en la legislación del sistema nacional de asistente social, para establecer “entorno seguro, afectivo y libre de violencia.”³⁴⁰

Las instancias federales y locales son responsables de forma concurrente para las acciones en torno de la creación de un ambiente libre de violencia en los centros educativos.³⁴¹

³³⁴ *Ibidem*, artículo 47.VII.

³³⁵ *Ibidem*, artículo 48.

³³⁶ *Ibidem*, artículo 49.

³³⁷ *Ibidem*, artículo 57.XI, XII.

³³⁸ *Ibidem*, artículo 58.IX, 59.

³³⁹ *Ibidem*, artículo 103.

³⁴⁰ *Ibidem*, artículo 109.I

³⁴¹ *Ibidem*, artículo 116.XV

3.4.2 Derecho a la educación

3.4.2.1 Marco internacional

Una educación deficiente es un factor común en muchos sectores afectados por el crimen organizado. Por ejemplo, en las muertes asociadas a la mafia italiana en Sicilia se identifica la baja educación como un factor común entre víctimas de homicidio vinculadas con el crimen organizado en esta región.³⁴² En el caso de Nigeria, el crecimiento de los ingresos petroleros en los años 70 produjo una alta cantidad de graduados de la educación universitaria, educados en el exterior, pero el colapso económico de la década de 1980 provocó un desajuste social importante, lo que permitió el crecimiento del crimen organizado en el país.³⁴³ Esto sucedió en parte mediante los contactos que estudiantes de origen nigeriano en el exterior se vieron forzados a establecer ante la falta de sustento por la crisis financiera nacional. Tristemente, sin embargo, la operación del crimen organizado no se detiene con la educación.

En los estados fallidos, los miembros de grupos criminales tomarán ventaja de la ausencia del poder formal del estado al enfocarse en los deberes que el estado ha dejado de lado, como ofrecer protección. En estados occidentales modernos con una infraestructura adecuada (un alto nivel de servicios, un sistema de carreteras que funciona, un alto nivel educativo) el crimen organizado buscará tomar ventaja de las oportunidades que ofrece esta infraestructura.³⁴⁴

El crimen organizado transnacional tiene un grave efecto en las sociedades. Aunque la diversidad de fenómenos y contextos donde se aplica es amplia, todos los espacios de explotación humana por parte del crimen tienen algo en común:

“[...] Todos estos fenómenos de explotación tienen al menos una característica en común: la mayoría de las víctimas provienen de entornos social y económicamente precarios donde

³⁴² Letizia Paoli, *Oxford Handbook on Organized crime*. Oxford, OUP, 2014, p. 137

³⁴³ *Ibidem*, p. 258

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 323

las tasas de desempleo, la pobreza o las desigualdades son altas, y donde las perspectivas educativas y las perspectivas de progreso social y económico son bajas.”³⁴⁵

El derecho a la educación se ve particularmente afectado en los contextos en que concurre una situación generalizada de inseguridad y violencia, esto debido a la falta de servicios educativos de calidad, altos niveles de ausentismo y deserción escolar. Como consecuencia, el número de adolescentes que cursan estudios superiores una vez concluida la educación obligatoria es sumamente reducido, lo que restringe sus oportunidades profesionales, fomenta su ingreso a empleos informales o contribuye a que sus condiciones laborales sean precarias. Lo anterior tiene como resultado que los índices de movilidad social sean bajos y que se reproduzcan condiciones de pobreza y exclusión social.³⁴⁶

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos el derecho a la educación está previsto en el artículo 13 del Protocolo de San Salvador, el cual señala que “[t]oda persona tiene derecho a la educación” y que esta “deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz (...) y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz”. Además, se encuentra contemplado en los artículos XII de la Declaración Americana y 49 de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

A pesar de contar con disposiciones específicas que contemplan el derecho a la educación y de que el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador prevé la aplicación del sistema de peticiones individuales en casos de violaciones a tal derecho, la CoIDH no declaró violado el derecho a la educación de manera directa hasta el año 2015 en el caso emblemático *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*.³⁴⁷ La postura de la Corte Interamericana hasta el año 2015, respecto al derecho a la educación, fue la de hacerlo justiciable a partir de los derechos a la vida y de los derechos de niños, niñas y adolescentes, contemplados en los artículos 4 y 19 de la Convención Americana

³⁴⁵ ‘The impact of TOC in states and societies’ en *International law and transnational organized crime*, p. 57.

³⁴⁶ CID, *Violencia, niñez y crimen organizado*, *op.cit.*, párr. 364.

³⁴⁷ CoIDH, *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298.

respectivamente, en relación con las obligaciones generales previstas en el artículo 1.1 del mismo ordenamiento.³⁴⁸

En ese tenor, la CoIDH estableció que los Estados tienen el deber de garantizar la accesibilidad y sostenibilidad de la educación básica gratuita.³⁴⁹ Además, señaló que la educación de niños, niñas y adolescentes constituye un pilar fundamental para garantizar el disfrute de una vida digna, lo que supone la adopción de diversas medidas de protección, en virtud de que se hallan a menudo desprovistos de los medios adecuados para la defensa eficaz de sus derechos.³⁵⁰ Asimismo, derivado de la protección especial que se debe brindar a la niñez, el Estado tiene como obligación adicional implementar programas de educación a la luz de las disposiciones pertinentes de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 13 del Protocolo de San Salvador. Estas medidas adquieren una importancia fundamental debido a que niñas, niños y adolescentes se encuentran en una etapa crucial de su desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social que impactará de una u otra forma en su proyecto de vida.³⁵¹

Ahora bien, a partir de la sentencia del caso *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*, la CoIDH, basándose en el trabajo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, desarrolló estándares específicos para garantizar el derecho a la educación y establece cuatro características esenciales e interrelacionadas que deben ser cumplidas en todos los niveles educativos: 1) disponibilidad, 2) accesibilidad, 3) aceptabilidad y 4) adaptabilidad.³⁵²

1. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios

³⁴⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1.1, 4 y 19.

³⁴⁹ CoIDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 211.

³⁵⁰ *Ibidem*. 214, párr. 258.

³⁵¹ CoIDH, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*, *op. cit.*, párr. 172.

³⁵² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General Número 13*, E/C.12/1999/10, 08 de diciembre de 1999, párr. 6. Citado en: CoIDH, *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 235.

competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

2. **Accesibilidad:** La característica de la accesibilidad se refiere a que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: No discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica.

a) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.

b) Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).

c) Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

3. **Aceptabilidad:** La característica de aceptabilidad se relaciona con la forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, los cuales han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 del Protocolo de San Salvador y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza.

4. **Adaptabilidad:** Respecto a la adaptabilidad, la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

En materia del derecho a la educación y con relación a las características interrelacionadas y fundamentales descritas, la Corte Interamericana ha señalado que se habrán de tener en cuenta ante todo los intereses superiores de los alumnos para su aplicación correcta.³⁵³

Las metas del desarrollo sostenible (SDGs) prevén, por un lado, la creación de sociedades pacíficas e inclusivas, con acceso a la justicia para todos. La satisfacción de la meta 16, requiere en primer lugar, instituciones del sector de seguridad y justicia que rindan cuentas al público. La rendición de cuentas de las instituciones de justicia se puede satisfacer a través del fortalecimiento institucional, por ejemplo, mediante los mecanismos de control del uso de la fuerza.

La otra cara del proyecto de una sociedad pacífica, inclusiva con acceso a la justicia para todos, es la disposición de acciones para promover una cultura de la legalidad. Para ello, los estados partes de la Convención de Crimen Organizado transnacional, han empleado dos iniciativas:

“[...] Tras el Decimotercer Congreso, que reconoció expresamente la importancia de la educación para promover una cultura de legalidad, la UNODC, bajo su Programa Global para la Implementación de la Declaración de Doha, lanzó dos iniciativas: la iniciativa Educación para la Justicia (E4J) y la Prevención del Delito Juvenil a través de Iniciativa deportiva. Esta última se enfoca en usar el deporte como un vehículo para entrenar habilidades sociales y de vida para niños y jóvenes y, por lo tanto, para abordar importantes factores de riesgo para el crimen y la violencia. La iniciativa Educación para la Justicia se centra en la educación sobre el estado de derecho, la prevención del delito y la justicia penal en los niveles de educación primaria, secundaria y terciaria. Estos programas responden a las diferentes necesidades de los jóvenes en la educación y capacitación formal y de habilidades para la vida.”³⁵⁴

³⁵³ CoIDH, *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*, op. cit., párr. 235.

³⁵⁴ UNODC, *Fourteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice Kyoto, Japan, 20–27 April 2020. Discussion guide*, A/CONF.234/PM.1, 28 de septiembre de 2018, párr. 117.

3.4.2.2 El derecho a la educación en el marco jurídico mexicano

La Ley General de Atención a víctimas prevé como medida especial de apoyo y asistencia, la permanencia en el sistema educativo:

“[...] Las políticas y acciones establecidas en este Capítulo tienen por objeto asegurar el acceso de las víctimas a la educación y promover su permanencia en el sistema educativo si como consecuencia del delito o de la violación a derechos humanos se interrumpen los estudios, para lo cual se tomarán medidas para superar esta condición provocada por el hecho victimizante, particularmente niñas, niños y adolescentes.”³⁵⁵

La Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes establece que es obligación de todas las autoridades de todos los ámbitos de gobierno:

“[...] Diseñar, implementar y evaluar programas, políticas públicas a través de Acciones afirmativas tendientes a eliminar los obstáculos que impiden la igualdad de acceso y de oportunidades a la alimentación, a la educación y a la atención médica entre niñas, niños y adolescentes.”³⁵⁶

Además de esta obligación general, las autoridades están sujetas a establecer medidas que den preferencia a niñas y adolescentes en condiciones desaventajadas:

“[...] Establecer medidas dirigidas de manera preferente a niñas y adolescentes que pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja para el ejercicio de los derechos contenidos en esta Ley.”³⁵⁷

³⁵⁵ Ley General de Atención a Víctimas, artículo 47; Véase también artículo 52 en relación con paquetes escolares y uniformes.

³⁵⁶ *Ibidem*, artículo 37. II.

³⁵⁷ *Ibidem*, artículo 37. IV.

Además, específicamente en relación con el derecho a la educación, la LGDNNA hace referencia al marco constitucional y a la Ley General de Educación y requiere de las autoridades en el marco de sus competencias:

“[...] Adaptar el sistema educativo a las condiciones, intereses y contextos específicos de niñas, niños y adolescentes para garantizar su permanencia en el sistema educativo.”³⁵⁸

Destaca la inclusión en la LGDNNA de una obligación de las autoridades para “contribuir” a enfrentar la deserción escolar.³⁵⁹ La Ley además prevé, la creación de un mecanismo para identificar, registrar e intervenir en caso de que una niña, niño o adolescente dejen de asistir a la escuela:

“[...] Establecer mecanismos para que las autoridades educativas, escolares y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, notifiquen a la Procuraduría de Protección correspondiente, los casos de asistencia irregular, abandono o deserción escolar que se identifiquen respecto de los alumnos que cursen educación básica y media superior en los centros educativos.

Ante dicha notificación será aplicable el procedimiento establecido en el artículo 123 de la presente Ley, y en su caso, la activación de las instancias jurisdiccionales necesarias a fin de garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En caso contrario, se estará a lo dispuesto en el Capítulo Único del Título Sexto de la Ley, con independencia de aquellas conductas que pudieran ser consideradas como delitos conforme a la normatividad en la materia.”³⁶⁰

A partir de la creación de la LGDNNA se concentró en las Procuradurías de Protección —una nueva figura integrada a la estructura del sistema DIF— la función de actuar para la protección y asistencia de niñas niños y adolescentes. Para ese fin, la Procuraduría de Protección se creó a nivel nacional y en cada entidad federativa. Estas entidades tienen la obligación de entablar comunicación y coordinarse con las autoridades administrativas en los sectores relevantes para

³⁵⁸ *Ibidem*, artículo 57.VI.

³⁵⁹ *Ibidem*, artículo 57.XVI.

³⁶⁰ *Ibidem*, artículo 57.XXIII.

atender las necesidades de niñas, niños y adolescentes. En el caso del derecho a la educación, la detección de la deserción escolar corresponde a la autoridad educativa. Es con ella con quien la Procuraduría de Protección debe entablar comunicación para tener conocimiento de que una niña, niño o adolescente ha tenido una asistencia irregular o simplemente dejó de asistir a la escuela. Con esa información, la Procuraduría puede también activar las demás medidas relacionadas con la asistencia social, la salud o la protección social.³⁶¹

Por ejemplo, el 12 de mayo de 2018 se publicó un acuerdo donde se estipula como condición el mínimo de asistencia obligatoria de 80 por ciento para acreditar la educación básica y media superior.³⁶² El acuerdo se refiere al Programa Sectorial de Educación 2013-2018,³⁶³ en su Objetivo 1 "Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población", Estrategia 1.6. "Utilizar la información derivada de las evaluaciones en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la educación y evitar el abandono escolar".

Una vez que la Procuraduría de Protección tiene conocimiento de la inasistencia de niños, niñas y adolescentes a las escuelas puede obtener información a través de cualquier autoridad. La medida más amplia para la que se faculta a las procuradurías de protección es la emisión de medidas urgentes de protección especial "cuando exista riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de niñas, niños o adolescentes, dando aviso de inmediato al ministerio público y a la autoridad jurisdiccional competente." Estas medidas pueden ser rectificadas o canceladas ex post por la autoridad judicial. Para su ejecución, las procuradurías pueden requerir el despliegue de la fuerza pública y medidas de apremio.³⁶⁴

³⁶¹ *Ibidem*, artículo 121, cuarto párrafo: "Para la debida determinación, coordinación de la ejecución y seguimiento de las medidas de protección integral y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las Procuradurías de Protección deberán establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades administrativas de asistencia social, de servicios de salud, de educación, de protección social, de cultura, deporte y con todas aquellas con las que sea necesario para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes."

³⁶² ACUERDO número 12/05/18 por el que se establecen las normas generales para la evaluación de los aprendizajes esperados, acreditación, regularización, promoción y certificación de los educandos de la educación básica. Diario oficial de la Federación, 12 de mayo de 2018.

³⁶³ SEP, Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013.

³⁶⁴ Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, artículo 122.VII.

Salvo estas medidas urgentes, el procedimiento para determinar las medidas de protección comprende los siguientes pasos: 1) detección de casos; 2) acercamiento a familias o lugares para diagnosticar la situación; 3) elaborar un plan “de restitución de derechos”; 4) coordinar con las instituciones responsables la ejecución del plan; y 5) dar seguimiento al plan.³⁶⁵

3.4.3 Derecho a la libertad personal, seguridad de las personas y libertad de circulación y residencia

Todas las personas, pero especialmente los niños, las niñas y los adolescentes por ser un grupo en condiciones de vulnerabilidad, deberían tener garantizada su seguridad dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permiten preservar tanto la seguridad pública como los derechos fundamentales de la persona.³⁶⁶ Deberían poder vivir en un ambiente adecuado, tranquilo y libre de toda violencia y desarrollarse en sus comunidades de origen sin perturbaciones en su vida. Sin embargo, en un contexto de crimen organizado, las pandillas violentas y los grupos delictivos controlan la vida de las personas y el territorio, el cual a veces se vuelve de difícil acceso incluso para las propias autoridades.³⁶⁷

Los niños, las niñas y los adolescentes en contextos de crimen organizado ven afectados sus derechos a la libertad y seguridad de forma sustancial. Son comunes las prácticas de secuestros a cambio de dinero, tortura y malos tratos por parte de miembros del crimen organizado para que se unan a sus filas. Pero también, al moverse en un ámbito de conflicto con la ley, corren constantemente el riesgo de sufrir de extorsiones y violaciones a sus derechos por parte de agentes del Estado, a través de lesiones, detenciones ilegales o arbitrarias e incluso desapariciones forzadas.³⁶⁸ De hecho, aun cuando no se practiquen detenciones arbitrarias, sino basadas en otros motivos lícitos (por ejemplo por verificación migratoria cuando los niños se han desplazado a otro país), son comunes los malos tratos por parte de agentes del Estado.³⁶⁹ De ese modo, la libertad y seguridad personal de niños, niñas y adolescentes son vulneradas, lo que hace que vivan en una

³⁶⁵ *Ibidem*, artículo 123.

³⁶⁶ CoIDH, *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 89.

³⁶⁷ CIDH, *Violencia, Niñez y Crimen Organizado*, *op.cit.*, párr. 335.

³⁶⁸ *Ibidem*, párr. 332.

³⁶⁹ Comité de Derechos Humanos, *Observación General número 35, artículo 9, libertad y seguridad personal*, 16 diciembre de 2014, párr. 9.

constante de inseguridad e inestabilidad que, a través del paso del tiempo, los afecta en su desarrollo.

Sus libertades de residencia y circulación se ven vulneradas por las condiciones de violencia e inseguridad imperantes en la región en la que viven, por las prohibiciones impuestas por los grupos criminales y también por las restricciones establecidas por las autoridades a los niños, niñas y adolescentes, usualmente a partir de determinada hora, si no están acompañados de una persona adulta. Bajo este clima, algunos decidan trasladarse a otro lugar para mejorar sus condiciones de vida, seguridad y protección, ya sea dentro del mismo territorio del Estado o a otro país. En otros casos, no tienen poder de decisión: el crimen organizado no les permite desplazarse y los obliga a permanecer y trabajar en actos delictivos.³⁷⁰

El derecho a la libertad de residencia y circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona.³⁷¹ Por ello, si niños, niñas y adolescentes no gozan de la seguridad en el lugar donde viven dado el contexto de violencia, no pueden hacer lo que deseen para desarrollar su vida de manera libre en su comunidad y, por consiguiente, no pueden gozar de libertad. En Latinoamérica, especialmente en Centroamérica, el legado de los conflictos armados y gobiernos autoritarios, la alta desigualdad de los ingresos, los altos niveles de impunidad, la existencia del crimen organizado y el tráfico de drogas generan un clima de violencia generalizada.³⁷² De hecho, el incremento de los homicidios en los últimos años se encuentra asociado con las actividades ilícitas que llevan a cabo grupos del crimen organizado, quienes suelen estar involucrados en tráfico de drogas, pero también en actividades de tráfico ilícito de personas migrantes y trata de personas.³⁷³

³⁷⁰ CIDH, *Violencia, Niñez y Crimen Organizado*, op.cit., párr. 332.

³⁷¹ CoIDH, *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011, párr. 162.

³⁷² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Washington, CIDH, 2013, párr. 75.

³⁷³ *Idem*.

Todo lo anterior lleva a las personas a desplazarse forzadamente para resguardar su vida, seguridad y libertad, aunque el migrar no sea un derecho reconocido por los Estados.³⁷⁴ Los niños, las niñas y los adolescentes son las principales víctimas en esos desplazamientos forzados que se realizan muchas veces al margen de la ley. Es común que sean usados con fines de explotación sexual y laboral y que, cuando intentan salir de sus comunidades de origen a otro país, sean traficados por criminales y, posteriormente, abusados o explotados sexual y laboralmente.³⁷⁵ También en el país de destino sufren malos tratos no sólo de los grupos delictivos, sino también de las propias autoridades migratorias, quienes los detienen por su situación migratoria irregular, atentando contra su derecho a la libertad personal.

Así, las detenciones de niños, niñas y adolescentes migrantes irregulares son una práctica común,³⁷⁶ aunque excedan el requisito de necesidad, toda vez que no resultan absolutamente indispensables para asegurar su comparecencia en el proceso migratorio. Al respecto, la CoIDH ha señalado que la privación de la libertad de un niño, niña y adolescente en situación irregular decretada por esta única circunstancia es arbitraria.³⁷⁷ Las tensiones entre la necesidad de protección, por un lado, y las exigencias de seguridad y control de la migración irregular, por otro lado, hacen que niños, niñas y adolescentes migrantes irregulares se encuentren entre dos ámbitos normativos radicalmente opuestos: uno incluyente de protección, referido a la protección internacional de los derechos del niño; y otro excluyente de control, referido a las políticas nacionales de control de la migración irregular.³⁷⁸

³⁷⁴ CoIDH, *Opinión Consultiva OC18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, 17 de septiembre de 2003.

³⁷⁵ CIDH, *Violencia, Niñez y Crimen Organizado*, *op.cit.*, párr. 153.

³⁷⁶ Pablo Ceriani Cernadas, (coord.), *Niñez detenida: los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez*. México, Argentina, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, 2012.

³⁷⁷ CoIDH, *Cuadernillo de Jurisprudencia número 5, Niños, niñas y adolescentes*, 2018, párr. 154.

³⁷⁸ En este sentido: Elisa Ortega Velázquez, *Los niños migrantes irregulares y sus derechos humanos en la práctica americana y europea: entre el control y la protección*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. 142, 2015, pp. 185-221.

3.4.3.1 Marco internacional

3.4.3.1.1 Derecho a la libertad y seguridad personal

Existen varias definiciones de libertad. Según la Real Academia Española, la libertad deriva del latín *libertas* y es la facultad natural que tienen las personas de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que son responsable de sus actos.³⁷⁹ En el ámbito de los derechos humanos se dice que es la ausencia de trabas para el movimiento de un ser, o la condición de las personas o pueblos de no estar sujetos a una potestad exterior.³⁸⁰ Es la posibilidad para actuar y decidir sobre cualquier aspecto que le interese a la persona, en todo tiempo y lugar en que se encuentre, sin impedimentos ni intimidación alguna a sus propósitos y actos que realice.³⁸¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH)³⁸² ha señalado que la libertad es la capacidad de hacer y no hacer todo lo que esté lícitamente permitido y, constituye el derecho de toda persona de organizar con arreglo a la ley su vida individual y social conforme a sus propias opciones y convicciones.³⁸³

La palabra seguridad, por otra parte, viene del latín *secūrus* que significa libre y exento de todo peligro, daño o riesgo,³⁸⁴ por lo que implica la ausencia de alguna contingencia. La seguridad es la ausencia de perturbaciones que restrinjan o limiten la libertad más allá de lo razonable;³⁸⁵ es la protección contra toda interferencia legal o arbitraria de la actividad física.³⁸⁶ En palabras de la CoIDH es la ausencia de perturbaciones que restrinjan o limiten la libertad más allá de lo

³⁷⁹ Real Academia Española. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=BCYeXUXxUDXX2qTTXaNd> Página consultada el 20 de febrero de 2019.

³⁸⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, IJ, UNAM, 1984, Tomo VI L-O, p. 64.

³⁸¹ José René Olivos Campos, *Los derechos humanos y sus garantías*, 2ª edición. México, Porrúa, 2011, p. 79.

³⁸² Véase la jurisprudencia en este tema en: CoIDH, *Cuadernillo de Jurisprudencia número 8 "Libertad Personal"*. San José, CoIDH, 2017.

³⁸³ CoIDH, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiguez. Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007, párr. 52.

³⁸⁴ Real Academia Española, disponible en: <http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=hUBFUTTeqDXX2RfCAYIz> Página consultada: 21 de febrero de 2019.

³⁸⁵ CoIDH, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiguez. Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007, párr. 52.

³⁸⁶ *Ibidem*, párrafo 53.

razonable.³⁸⁷ Por ello, los Estados deben de proveer de seguridad a las personas en el lugar donde viven o a donde se trasladan para garantizarles el derecho a la libertad personal y seguridad.

El derecho a la libertad personal y la seguridad de las personas ha sido regulado en diversos instrumentos internacionales. A continuación, se señalan los más relevantes.

A nivel universal, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) dispone en su artículo 3 que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. Esto es, vida, libertad y seguridad están intrínsecamente relacionados: para poder vivir, las personas necesitan tener la libertad de realizar lo que deseen y también la seguridad para hacerla efectiva, sin que menoscaben otros derechos. Y todas las personas deben poder hacerlo, sin discriminación alguna, de acuerdo con el artículo 2 de la DUDH. Ahora bien, las personas, en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, tendrán que sujetarse a las limitaciones establecidas por la ley para asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y las libertades de las demás personas, según dispone el artículo 29 de la propia DUDH. De manera similar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) señala en su artículo 9 (1) que “todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta”.

A nivel interamericano, el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) señala que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

³⁸⁷ CoIDH, *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 32919, párr.151.

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

El artículo 7 de la CADH tiene dos tipos de regulaciones: una general y otra específica. La general se encuentra en el primer numeral: “toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”. Mientras que la específica está compuesta por una serie de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente (art. 7.2) o arbitrariamente (art. 7.3), a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido (art. 7.4), al control judicial de la privación de la libertad y la razonabilidad del plazo de la prisión preventiva (art. 7.5), a impugnar la legalidad de la detención (art. 7.6) y a no ser detenido por deudas (art. 7.7).³⁸⁸

Así pues, el artículo 7 de la CADH protege el derecho a la libertad física y cubre los comportamientos corporales que presuponen la presencia física de la persona que es titular del derecho y que se expresan normalmente en el movimiento físico. La seguridad también debe entenderse como la protección contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física. Ahora bien, como señala la CoIDH, este derecho puede ejercerse de múltiples formas, por lo que la CADH regula los límites o restricciones que el Estado puede realizar. Por ello, en el mismo

³⁸⁸ CoIDH, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiñez. Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007, párr. 51.

artículo establece las diversas garantías que deben darse a la hora de privar a alguien de su libertad. De ahí también se explica que la forma en que la legislación interna afecta al derecho a la libertad es característicamente negativa cuando permite que se prive o restrinja la libertad siempre siendo, por ello, la libertad la regla y la limitación o restricción la excepción.³⁸⁹ En ese sentido, los Estados deben prevenir que la libertad de las personas se vea menoscabada por la actuación de agentes estatales y terceros particulares, así como investigar y sancionar los actos violatorios de este derecho.³⁹⁰

A nivel universal especializado, la Convención sobre los Derechos del Niño señala en su artículo 37 que los Estados Partes velarán porque:

- a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años.
- b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.
- c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales.
- d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

³⁸⁹ *Ibidem*, párr. 53.

³⁹⁰ CoIDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 247.

Para cumplir con el artículo 37 de la CDN los Estados deben, de acuerdo con el Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, publicado por UNICEF en 2004:³⁹¹

En materia de tortura:

- Definir y prohibir en la legislación la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de forma específica para todos los niños, las niñas y los adolescentes sujetos a la jurisdicción del Estado.
- Excluir cualquier excepción al artículo 37 de la CDN, cualesquiera que sean las circunstancias.
- Prohibir la pena capital en la legislación para delitos cometidos por niños, niñas y adolescentes.
- Excluir la cadena perpetua sin posibilidad de excarcelación para niños, niñas y adolescentes.
- Excluir para niños, niñas y adolescentes penas por un período indefinido o indeterminado, cualesquiera que sean las circunstancias.
- Prohibir en la legislación toda forma de castigo corporal y su uso para niños, niñas y adolescentes: como pena pronunciada por un tribunal o como sanción en instituciones penales, como castigo en escuelas, como castigo en cualquier otra forma de cuidado alternativo y como castigo dentro de la familia.
- Prohibir el confinamiento solitario de niños, niñas y adolescentes bajo cualquier circunstancia.
- Promover o desarrollar campañas de concienciación e información para proteger a niños, niñas y adolescentes contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

En materia de detenciones:

- Brindar trato como niño a toda persona menor de 18 años en el sistema de justicia.
- Garantizar en la legislación, la política y la práctica que la detención de niños, niñas y adolescentes se realice sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.
- Establecer una edad por debajo de la cual niños, niñas y adolescentes no puedan ser detenidos y encarcelados con anterioridad a la detención por parte de la policía u otras autoridades.

³⁹¹ UNICEF, *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. New York, UNICEF, 2004, p. 599 y ss. y Red por los Derechos de la Infancia en México, *Cumplan la Convención. Serie Electrónica*. México, Red por los Derechos de la Infancia en México, 2003. Disponible en: http://www.derechosinfancia.org.mx/Derechos/cumplanconvencion_37.htm

- Asegurar que la legislación y otras medidas del Estado, que el encarcelamiento de un menor con anterioridad a su detención se realice sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda

En materia de privación de la libertad tras la detención:

- Definir en la legislación un período máximo de encarcelamiento para niños, niñas y adolescentes tras la detención sin una audiencia en que se pueda cuestionar el encarcelamiento
- Fijar una edad mínima por debajo de la cual no se puede encarcelar a niños, niñas y adolescentes tras su detención y antes de la audiencia.
- Asegurar en la legislación que cualquier encarcelamiento de niños, niñas y adolescentes tras su detención se realice sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.

En materia de privación de la libertad previa al juicio:

- Asegurar que la legislación realice todo encarcelamiento de niños, niñas y adolescentes pendientes de juicio sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.
- Fijar una edad mínima por debajo de la cual no se puede privar de la libertad a niños, niñas y adolescentes pendientes de juicio.
- Asegurar en la legislación la separación de niños, niñas y adolescentes pendientes de juicio de aquéllos que cumplen condena
- Disponer de medidas alternativas para evitar la privación de libertad previa al juicio, siempre que sea posible.

En materia de privación de la libertad como sentencia de los tribunales:

- Fijar una edad mínima por debajo de la cual no se puede imponer una sentencia de prisión a niños, niñas y adolescentes.
- Excluir por debajo de esa edad mínima cualquier otra disposición que autorice restringir la libertad de niños, niñas y adolescentes de quienes se alegue que han cometido determinados delitos o a quienes se acuse o declare culpable de haberlos cometido.
- Establecer garantías para asegurar que las sentencias de prisión o las sentencias que impliquen una privación de libertad se realicen sólo como medida de último recurso. Es decir, puede recurrirse al encarcelamiento sólo cuando no exista otra forma de brindar a niños, niñas y adolescentes la

protección que necesitan y durante el período más breve que proceda. Esta disposición implica que debe procurarse aplicar otras medidas distintas de la pena de prisión.

En materia de restricción de libertad distinta de la restricción derivada de una pena pronunciada por un tribunal:

- Armonizar con el artículo 37 y otros relativos de la Convención cualquier otra legislación que permita la restricción de la libertad de niños, niñas y adolescentes, en todos los casos en que esta restricción se pueda producir, como por ejemplo: en el sistema de justicia penal de niños, niñas y adolescentes, en el sistema de protección social, en el sistema educativo, en el sistema sanitario (incluido el de salud mental), en relación con la solicitud de asilo y la inmigración, en cualquier otra circunstancia, sea cual fuere.
- En cada caso, la legislación debe definir una edad mínima por debajo de la cual no se puede restringir la libertad de ningún niño, niña o adolescente.
- Asegurar en la legislación que toda privación de la libertad fuera del sistema penal se realice sólo como medida de último recurso, durante el período más breve que proceda y no por un período indeterminado.
- Establecer garantías para que no se restrinja la libertad de niños, niñas y adolescentes en circunstancias no establecidas en la legislación.
- Evitar la restricción arbitraria de niños, niñas y adolescentes en instituciones y servicios del Estado y otros servicios e instituciones.
- Limitar legalmente la privación de la libertad de niños, niñas y adolescentes por parte de sus padres, tutores, familias de acogida y otros.

En materia de condiciones de encarcelamiento:

- Incorporar en la legislación las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de niños, niñas y adolescentes privados de libertad.
- Establecer una inspección y vigilancia eficaces en todas las instituciones en que se puede privar de libertad a niños, niñas y adolescentes.
- Definir legalmente el derecho de niños, niñas y adolescentes privados de su libertad a una revisión periódica de su situación y tratamiento.
- Registrar y documentar los detalles de cualquier restricción de libertad de niños, niñas y adolescentes.

- Disponer de datos desglosados acerca de todos los niños, las niñas y los adolescentes privados de libertad.
- Garantizar el acceso de todos los niños, las niñas y los adolescentes privados de libertad a procedimientos de denuncia efectivos relacionados con todos los aspectos de su tratamiento.

3.4.3.1.2 Derecho a la libertad de circulación y residencia

El derecho a la circulación y residencia es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, que incluye: a) el derecho de quienes se encuentren legamente dentro de un Estado a circular libremente en él y escoger su lugar de residencia y, b) el derecho de éstos de ingresar, permanecer y salir del territorio del Estado sin interferencia ilegal.³⁹²

El artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos regula la libertad de circulación en los siguientes términos:

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

Esto es, se reconoce el derecho de todas las personas de circular con libertad y elegir su residencia y de salir de cualquier país. No obstante, no se reconoce el derecho migrar.

Por otro lado, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos dispone en su artículo 12 que:

- “1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

³⁹² CoIDH, *Caso Fleury y otros Vs. Haití*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 93.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.”

El artículo 12.2 del PIDCP muestra el carácter asimétrico de la libertad de circulación ya que, al mismo tiempo que reconoce un aspecto de la libertad de circulación entre Estados (al menos en lo que se refiere al derecho a salir libremente de cualquier país), guarda silencio respecto a cualquier obligación de los Estados de otorgar acceso a sus territorios a extranjeros (como tradicionalmente ha estado establecido en el Derecho Internacional). De modo similar, el párrafo 4 del artículo 12 establece que “nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos ha indicado que esta prohibición implícita de una persona extranjera de entrar a otro país que no sea el de su nacionalidad está sujeta a una excepción para quienes son residentes de larga duración.³⁹³

De igual forma, el artículo 12.1, al ligar expresamente la libertad general de circulación con un estatus migratorio legal, establece la base para una jerarquía de los derechos otorgados a los individuos con base en su condición migratoria, la cual se extiende a otros derechos relacionados con la presencia en un país extranjero, por ejemplo, a las protecciones en caso de expulsión.³⁹⁴ Las personas migrantes irregulares no son inmunes a las penalidades por estar presentes de modo irregular en el territorio de un Estado extranjero, a diferencia de lo que, *en teoría*, pasaría con las personas solicitantes de asilo.³⁹⁵ Por ello, ha sido señalado que esta jerarquía de protección, que otorga privilegios solamente sobre la base del estatus migratorio regular/legal, está en contra de

³⁹³ Comité de Derechos Humanos, *Artículo 12 - La libertad de circulación*, Observación General No. 27, 67º período de sesiones, 1999, HRI/GEN/1/Rev.7, párr. 20.

³⁹⁴ Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que se debe considerar que un extranjero que hubiese entrado ilegalmente a un Estado, pero cuya condición se hubiese regularizado, se encuentra legalmente dentro del territorio a los fines del artículo 12. Por lo que todas las restricciones a sus derechos garantizados por los párrafos 1 y 2 del artículo 12, así como todo trato diferente del dado a los nacionales, deberán justificarse en virtud de las normas establecidas en el párrafo 3 del artículo 12. *Ibidem*, párr. 4.

³⁹⁵ Véase el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951.

las políticas nacionales progresistas que otorgan derechos no sobre la base del estatus migratorio de las personas, sino de conformidad con las acciones ganadas por virtud de su presencia en el territorio de un Estado.³⁹⁶

Esta lógica prevalece aún en las disposiciones más básicas del PIDCP. Así, el artículo 26 que prohíbe la discriminación sobre la base del origen nacional o social o ‘cualquier otra condición social’ no especifica su prohibición sobre la base de ser ciudadano o extranjero o el estatus migratorio. En un esfuerzo por resolver esta incertidumbre, el Comité de Derechos Humanos ha concluido que la mayoría de disposiciones del Pacto generalmente tienen aplicación a todas las personas en el territorio de un Estado, incluidos los extranjeros que no se encuentren en un estatus regular.³⁹⁷ Sin embargo, también ha concluido que “no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto”.³⁹⁸

Aún más, la regulación del mercado de trabajo, la seguridad nacional, el orden público y la salud y seguridad pública han sido considerados como razones legítimas para restringir los derechos de las personas extranjeras.³⁹⁹ Como resultado, algunas prácticas estatales que tienen un impacto desproporcionado sobre los derechos de las personas extranjeras no serán discriminatorias si se prueba que el estatus migratorio es un aspecto relevante del trato. En el mismo sentido, algunas prácticas estatales no serán consideradas arbitrarias y, en consecuencia, contrarias a la ley si están dirigidas exclusivamente contra las personas migrantes. Por ejemplo, la prohibición contenida en el artículo 9.1 del PIDCP contra el arresto y detención arbitrarios no puede ser leída como una prohibición de todas las detenciones de las personas migrantes irregulares.

³⁹⁶ Susan Martin, *The Legal and Normative Framework of International Migration*, *Global Commission on International Migration*, Paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme. Ginebra, GCIM, 2005, p. 9.

³⁹⁷ Comité de Derechos Humanos, *La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto*, Observación General no.15, de 22 de julio de 1986, 27º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7, párr. 2.

³⁹⁸ Comité de Derechos Humanos, *No Discriminación*, Observación General No. 18, 10 de noviembre de 1989, 37º período de sesiones, 1989, 37º período de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7, párr. 13.

³⁹⁹ Virginie Guiraudon, Gallya Lahav, *A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migrant Control*, *Comparative Political Studies*, Vol. 133, 2000, p. 168.

A nivel interamericano, el artículo 22.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala: “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él, con sujeción a las disposiciones legales”. Como lo ha señalado el Comité de Derechos Humanos, con criterios aceptados por la CoIDH, este componente del derecho de circulación y residencia implica la posibilidad de trasladarse libremente de un lugar a otro y establecerse en el lugar de su elección, sin que la persona deba indicar un motivo en particular para circular o permanecer en un sitio específico.⁴⁰⁰ Sin embargo, ese componente del derecho no es una garantía universal establecida para todas las personas, sino únicamente para aquellas que se hallen legalmente en el Estado.

Las restricciones a la libertad de circular en el territorio de un Estado y de escoger libremente el lugar de residencia no necesariamente se reducen a aquellas que se fundan en una decisión directa adoptada por las autoridades estatales. De conformidad con la jurisprudencia de la CoIDH, las restricciones a este derecho también pueden darse de *facto*, lo cual ocurre cuando las personas se ven obligadas a *abandonar su lugar de residencia* con ocasión de una *situación de inseguridad o violencia*. En tales casos, a pesar de que no existe ninguna disposición legal o administrativa que impida a las personas fijar su residencia en el lugar de su elección o circular libremente, el derecho en cuestión es vulnerado ante la ausencia de garantías para transitar y residir libremente en el territorio de un Estado. En palabras de la CoIDH, “el derecho de circulación y de residencia puede ser vulnerado por restricciones *de facto* si el Estado no ha establecido las condiciones ni provisto los medios que permiten ejercerlo”.⁴⁰¹ La CoIDH ha determinado en varias ocasiones que las restricciones de *facto* constituyen una vulneración al derecho a la libertad de circulación y residencia.⁴⁰² Así, ha señalado que el derecho a circular y residir libremente en el territorio de un

⁴⁰⁰ Comité de Derechos Humanos. Observación General. No 27, párr. 5. Dicho Criterio es acogido por la Corte Interamericana. Véase, por ejemplo, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Sentencia 31 agosto de 2004, párr. 115.

⁴⁰¹ CoIDH, *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192, párr. 139. *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párrs. 119 y 120; *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2005. Serie C No. 148, párr. 210, y CoIDH. *Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 170.

⁴⁰² CoIDH, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124; *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134; *Caso de las Masacres de Ituango vs.*

Estado “protege el derecho a no ser desplazado forzadamente dentro de un Estado Parte”.⁴⁰³ Esto es especialmente relevante para la población objeto de este estudio.

Para llegar a esta conclusión, la CoIDH reiteró y fortaleció la idea de que hay artículos de la Convención que, en determinadas circunstancias, deben ser interpretados a la luz no solo de la Convención y de otros tratados internacionales de derechos humanos, sino también de otras fuentes no convencionales del derecho internacional de los derechos humanos, tales como los documentos de *soft law* que, según de acuerdo a esa instancia, pueden formar parte del corpus iuris del derecho internacional de los derechos humanos. De conformidad con este criterio, la CoIDH acudió a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas de 1998 para fijar el sentido y alcance del artículo 22 en relación con las situaciones de desplazamiento forzado interno.⁴⁰⁴

Estos Principios definen a los desplazados internos en su párrafo 2 como “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos [...], y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”. Además, señalan que la condición de desplazamiento forzado no solo vulnera el derecho a la libertad de circulación, sino muchos otros derechos humanos; y ponen en cabeza de los Estados la obligación de prevenir el desplazamiento forzado, de brindar asistencia y de garantizar el retorno o la reubicación e indemnización de las víctimas en caso de que aquel tenga lugar. El caso de los desplazados internos pone en evidencia, aunque lamentablemente de un modo dramático, de qué modo la protección del derecho a la libertad de circulación y residencia se encuentra ligada a la efectividad de otros

Colombia. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2005. Serie C No. 148; CoIDH. *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192; *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212.

⁴⁰³ CoIDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, párr. 188.

⁴⁰⁴ CoIDH, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*, párr. 111; *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, párr. 171; *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*, párr. 209.

derechos humanos y en qué medida constituye una condición indispensable para la garantía de una vida digna.

3.4.3.2 El derecho a la libertad personal, seguridad de las personas y libertad de circulación y residencia en el derecho mexicano

El artículo 11 Constitucional regula el derecho a la libre circulación o libertad de tránsito en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de ese derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país (...).

Así, de acuerdo con la Constitución mexicana, todas las personas que entren a territorio nacional tienen la libertad de desplazarse como deseen y cambiar de residencia, con la acotación de que las personas extranjeras se deben someter a las leyes de migración y, la libertad y seguridad personales se reconocen y protegen en los artículos 1º, 14 y 16. La tutela de estos derechos debe ser la más amplia posible, conforme a la fuente jurídica que mejor la garantice y sólo puede limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en concordancia con los sistemas constitucional y convencional; es decir, a partir del estricto cumplimiento de requisitos y garantías de forma mínima a favor de la persona. De lo contrario, se estará ante una detención o privación de la libertad personal prohibida tanto a nivel nacional como internacional.

A pesar de lo anterior, en México, todas las personas migrantes, sean niños, niñas o adolescentes o adultos, que no pueden probar que se encuentran en situación migratoria regular son detenidas y llevadas a una estación migratoria, lo que implica que quedan en detención hasta que puedan regularizar su situación o hasta que sean deportados a su país de origen.⁴⁰⁵ Al respecto, es

⁴⁰⁵ Artículo 3 (XX) de la Ley de Migración.

importante señalar que esta es la práctica cotidiana a pesar de que en México la migración irregular no está criminalizada, al menos en la letra de la ley. La Ley General de Población, que reguló la migración en México de 1974 a 2011, despenalizó esta conducta desde 2008. La exposición de motivos de la reforma de dicho año a esta ley manifestó que:

“[...] En repetidas ocasiones la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha manifestado la necesidad de despenalizar esta conducta como una medida urgente para evitar mayores violaciones a los derechos humanos de los migrantes. La CNDH ha considerado como una necesidad impostergable legislar en materia migratoria para lograr una reforma integral que excluya la criminalización de los migrantes indocumentados.”⁴⁰⁶

De ese modo, desde años antes de la emisión de la *nueva* Ley de Migración del año 2011—la cual significó, al menos a *nivel formal*, un nuevo paradigma en materia del respeto y la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes en México—la migración irregular está despenalizada en el país.

Sin embargo, la Ley de Migración especifica que la detención es necesaria para el “orden público”⁴⁰⁷ y establece que las órdenes de detención “se expedirán” cada vez que el INM identifique a un migrante que haya entrado de manera irregular en México.⁴⁰⁸ La Ley de Migración permite que los migrantes sean detenidos durante 15 días hábiles, pero ese período se puede extender a 60 días si hay dificultades prácticas para obtener los documentos de viaje o en la preparación de la repatriación de la persona. No hay límite a la detención si un migrante solicita una revisión administrativa o judicial.⁴⁰⁹ De ese modo, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Migración, al momento en que las autoridades mexicanas entran en contacto con un migrante irregular, sea niño, niña, adolescente o adulto, con necesidad de protección internacional o no, la detención es la regla.

Tanto la Ley de Migración como la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

⁴⁰⁶ Al respecto, véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 2008, p. 6. Puede Véase en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/105_DOF_21jul08.pdf.

⁴⁰⁷ Ley de Migración, Diario Oficial de la Federación, 2011, artículo 99.

⁴⁰⁸ *Ibidem*, artículos 100 y 144.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, artículos 111.

establecen el principio de excepcionalidad de la detención de niños, niñas y jóvenes migrantes. En ese sentido, el artículo 112, fracción I, de la Ley de Migración, y el artículo 175 del Reglamento de esta Ley, señalan que cuando algún niño, niña o adolescente migrante no acompañado sea puesto a disposición del Instituto Nacional de Migración se le canalizará, en principio, al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), nacional y/o estatal, mientras se resuelve su situación migratoria y se da, en su caso, aviso al consulado de su país.⁴¹⁰ Pero, de acuerdo con el mismo artículo y el artículo 176 del Reglamento de la Ley, si existen *circunstancias excepcionales* que imposibiliten dicha canalización (por ejemplo, por no haber espacio en las instalaciones del DIF), niños, niñas o adolescentes podrán ser detenidos (*alojados*, según el lenguaje de la ley) en una estación migratoria. Asimismo, la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes dispone en su artículo 111, fracción VIII, que los responsables legales de los centros de asistencia social deben identificar la mejor solución para el niño, la niña o el adolescente y, en su caso, evitar su permanencia/privación de la libertad en el centro de asistencia social, *dado su carácter de último recurso y excepcional*. Esto es, se reconoce el carácter cerrado y sin posibilidad de salir de dichos centros.

De acuerdo con lo anterior, en principio, niños, niñas o adolescentes no acompañados y separados deben ser remitidos a los sistemas nacional y estatales del DIF en lugar de ser detenidos en las estaciones migratorias habilitadas por el Instituto Nacional de Migración.⁴¹¹ Sin embargo, la Ley de Migración y su Reglamento, al igual que la propia Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes, permiten que niños, niñas o adolescentes no acompañados y separados permanezcan detenidos en las estaciones migratorias “en circunstancias excepcionales”, lo cual, en la práctica, es la regla y no la excepción.⁴¹²

Hay que enfatizar que el problema en México no es solamente que la detención sea el dispositivo prioritario para controlar la migración irregular, sino que es la única que ofrece el marco normativo o la práctica. Ni la Ley de Migración ni la Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes cuentan

⁴¹⁰ Así lo señala también el artículo 89 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

⁴¹¹ Ley de Migración, artículos, 112 y 175 del Reglamento de Ley de Migración.

⁴¹² Artículo 176 del Reglamento de Ley de Migración. *Vid.* Christian Rojas, *Informe alternativo sobre el cumplimiento de México de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores Migratorios y de sus Familiares para el Comité de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas (CMW)*. México, Frontera con Justicia A.C. y otras, 2017, p. 20 y ss.

con medidas alternativas a la detención para el caso de niños, niñas o adolescentes. Por ello, dado que las detenciones nunca son compatibles con el principio del interés superior del niño, México debe diseñar e implementar políticas públicas consecuentes y coherentes con los estándares internacionales en materia de niñez respecto de los cuales se ha obligado.

Dichos estándares, tal como lo ha señalado el Relator Especial de la ONU para los Derechos de los Migrantes,⁴¹³ deberían incluir opciones expresamente adecuadas para los niños migrantes (acompañados o no), por ejemplo: el alojamiento en centros de protección social, *no cerrados*; el albergue de niños en instituciones de atención social cuya finalidad sea la protección integral y la garantía de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes; la exigencia de una caución juratoria (compromiso jurado ante la autoridad competente); la fijación de medidas para asegurar la presencia de las personas migrantes (niños, niñas o adolescentes y, en su caso, sus padres) en las diferentes etapas de los procesos (administrativos y judiciales) ligados a su ingreso y/o residencia en el país, como podría ser la presentación periódica en determinada institución pública; el nombramiento de un garante; etc.⁴¹⁴ Estas responsabilidades incluyen, a su vez, que la autoridad competente (administrativa y/o judicial), al emitir una decisión que no constituya la aplicación de la alternativa menos lesiva para niños, niñas o adolescentes, indique los argumentos que permitan concluir que la elección tiene en cuenta el interés superior del niño, y demuestre por qué descartó cada una de las posibilidades existentes, no privativas de la libertad.⁴¹⁵

En México, la detención como dispositivo de control de la migración irregular es aplicada, tal y como la práctica lo demuestra, indistintamente a niños, niñas y jóvenes y a personas adultas, sin importar el trato diferenciado que se debe dar a los primeros, precisamente por su edad.⁴¹⁶ Ello en

⁴¹³ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, Sr. Jorge Bustamante, 25 de febrero de 2008, A/HRC/7/12, párr. 60-62.

⁴¹⁴ UNICEF, *Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe*. Lanus, UNICEF, 2009, p. 24-25.

⁴¹⁵ *Idem*.

⁴¹⁶ En este sentido: CNDH, *Informe sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes Centroamericanos en Contexto de Migración Internacional no Acompañados en su Tránsito por México, y con Necesidades de Protección Internacional*. México, CNDH, 2016; Karen Musalo, Lisa Frydman, Pablo Ceriani, *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*. San Francisco y Buenos Aires, Center for Gender and Refugee Studies, UC Hastings y Universidad Nacional de Lanús, 2015; y Pablo Ceriani Cernadas, (ed.), *Niñez detenida*. México, Argentina, Fontamara, 2012; entre otros.

franca contradicción con los marcos normativos nacionales e internacionales en materia de niñez y adolescencia, en los cuales impera un enfoque de protección para todos los niños, las niñas y los jóvenes, sean nacionales, extranjeros, regulares, e irregulares. El principal efecto de la detención de niños, niñas y adolescentes migrantes irregulares en nuestro país es empeorar su situación de vulnerabilidad y violentar sus derechos humanos. De ese modo, nos encontramos ante un hecho de especial preocupación que desenmascara al menos dos situaciones: la criminalización *de facto* de la migración irregular, aun cuando *oficialmente* en el texto de la ley no esté penalizada desde hace años, y la carencia de leyes, prácticas y políticas migratorias, que tengan un enfoque compatible con los derechos y las necesidades de la niñez.⁴¹⁷

3.4.3.3 Desaparición forzada y los derechos de niñas, niños y adolescentes

Aunque la “desaparición forzada” es una práctica que se había empleado en intervenciones militares en Europa, Asia y África, la utilización sistemática de la desaparición como una política de Estado se desarrolló en las dictaduras latinoamericanas en los años 70.⁴¹⁸ Dulitzky se refiere a la narrativa del patrón sistemático de esta práctica, revelado en la decisión de *La Cantuta vs. Perú*, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:⁴¹⁹

“[...] selección de la víctima, detención de la persona, depósito en un lugar de reclusión, eventual traslado a otro centro de reclusión, el interrogatorio, la tortura, el procesamiento de la información obtenida, la decisión de la eliminación, la eliminación física, la desaparición de los restos de la víctima y el uso de los recursos del Estado. El denominador común en todo el proceso era “la negación del hecho mismo de la detención y el no brindar información alguna de lo que sucedía con el detenido. Es decir, la persona ingresaba a un circuito establecido de detención clandestina, del cual con mucha suerte salía con vida”.

Hoy existe un consenso internacional sobre la gravedad de la desaparición forzada, considerada como una de las más graves violaciones a derechos humanos. Sin embargo, el régimen penal de

⁴¹⁷ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, Sr. Jorge Bustamante, 14 de mayo de 2009, A/HRC/11/7, párr. 24-25.

⁴¹⁸ Ariel Dulitzky, “The Latin-American Flavor of Enforced Disappearances”. *Chicago Journal of International Law*, 2019.

⁴¹⁹ CoIDH, *Caso La Cantuta vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006, párrafo 80, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf.

México se mantuvo al margen de las obligaciones adquiridas en sus compromisos internacionales hasta la entrada en vigor de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, el 17 de noviembre de 2017. Posteriormente, se publicaron en el Semanario Judicial de la Federación varios criterios jurisprudenciales de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia con aspectos relacionados con la distancia entre los criterios de desaparición forzada en el ámbito internacional y la legislación penal federal.⁴²⁰ Más adelante se discutirá la legislación vigente en la materia que prohíbe la desaparición forzada y la desaparición por parte de particulares.

La desaparición forzada es una de las más graves formas de interferencia del Estado en los derechos de las personas. En el derecho internacional, las obligaciones relacionadas con la desaparición forzada de personas son abundantes. México es parte de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. De acuerdo con esta Convención, la desaparición forzada se define como:

“[...] la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.”⁴²¹

La privación de libertad prohibida en esta Convención se integró más adelante en una Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. En dicha Convención, se enfatizan las diversas formas de privación de libertad a manos de las autoridades, por ejemplo, “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad”.⁴²²

⁴²⁰ Por ejemplo, Tesis: 1a. CCXXVIII/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, Diciembre de 2017, p. 413. Rubro. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. PRONUNCIAMIENTOS DE INSTANCIAS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON LOS SUJETOS ACTIVOS Y CONDUCTAS TÍPICAS QUE COMPONEN EL DELITO RESPECTIVO.

⁴²¹ Convención Interamericana sobre Desaparición forzada de personas, artículo II.

⁴²² Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, artículo 2.

Esa definición califica esta forma de privación de libertad por su relación con las autoridades estatales, ejecutada por ellas directamente o con la autorización, apoyo o aquiescencia de las autoridades. Por otro lado, respecto de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la Convención artículo XII establece el deber de establecer mecanismos de cooperación entre Estados partes para fines de “...la búsqueda, identificación, localización y restitución de menores que hubieren sido trasladados a otro Estado o retenidos en éste, como consecuencia de la desaparición forzada de sus padres, tutores o guardadores”.⁴²³

La Convención Internacional en la materia incluye como deberes de los Estados, la cooperación para prevenir y sancionar los delitos contra la identidad de las personas, en la forma de la apropiación u ocultamiento de niñas y niños cuyos padres son víctimas de desaparición forzada; la falsificación de documentos para este fin. Se prevé además la posibilidad de revisar los procedimientos de adopción de los Estados parte para asegurar el respeto a las disposiciones de la Convención, en el marco del interés superior de la niñez y con la participación de niñas, niños o adolescentes implicados.

En la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, la práctica en materia de desaparición forzada de personas es extensa también. En función de la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes cuyos padres o madres biológicos han sido sustraídos ilegalmente, destaca la resolución del caso *Contreras y otros vs. El Salvador*:⁴²⁴

“[...] 90. En lo que se refiere al artículo 4.1 de la Convención Americana, la Corte ha considerado que por la naturaleza misma de la desaparición forzada, la víctima se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad, de la cual surge el riesgo de que se violen diversos derechos, entre ellos, el derecho a la vida. Esta situación se ve acentuada cuando se está frente a un patrón sistemático de violaciones de derechos humanos y cuando se trata de niños o niñas, como en el presente caso, dado que la sustracción ilegal de sus padres biológicos también pone en riesgo la vida, supervivencia y desarrollo de los niños y niñas,

⁴²³ Convención Interamericana sobre Desaparición forzada de personas, artículo XII.

⁴²⁴ Caso *Contreras y otros vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_232_esp.pdf

este último entendido de una manera amplia abarcando aquellos aspectos relacionados con lo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social [...].”

También se ha emitido jurisprudencia en el sentido de la lesión a la integridad psíquica y moral de niñas, niños y adolescentes que viven en un entorno de incertidumbre en virtud de la desaparición de sus padres o madres.⁴²⁵

Destaca por su relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes y el derecho a la personalidad jurídica, el caso *Gelman vs. Uruguay*.⁴²⁶ En él se analiza la cuestión de

“[...] 131. La situación de un menor de edad cuya identidad familiar ha sido alterada ilegalmente y causada por la desaparición forzada de uno de sus padres, como es el caso relativo a María Macarena Gelman, solo cesa cuando la verdad sobre su identidad es revelada por cualquier medio y se garantizan a la víctima las posibilidades jurídicas y fácticas de recuperar su verdadera identidad y, en su caso, vínculo familiar, con las consecuencias jurídicas pertinentes. Así, el Estado no garantizó su derecho a la personalidad jurídica, en violación del artículo 3 de la Convención.”

Además de estas resoluciones, la prohibición de la desaparición forzada tiene una relación histórica importante con el sistema jurídico mexicano. En primer lugar, la primera sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México se debió a la desaparición y asesinato de mujeres jóvenes en el norte de México, en particular dos víctimas menores de 18 años. En la resolución del caso *Campo Algodonero*, se estableció:

1. La existencia de un deber reforzado de protección a niñas, niños y adolescentes: “...un deber reforzado de proteger los derechos humanos de Laura Berenice Ramos y Esmeralda Herrera Monreal, por dos factores, su minoría de edad y la obligación de adoptar medidas especiales de cuidado, prevención y garantía”. Sin embargo, según la Comisión, “las instancias estatales encargadas de hacer cumplir la ley no actuaron para prevenir que

⁴²⁵ Caso *Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2012. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_253_esp1.pdf

⁴²⁶ Caso *Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

acontezcan hechos como los que aquí se analiza ni para individualizar y sancionar a los responsables” y “las agencias estatales encargadas específicamente de la protección a la infancia no intervinieron de modo alguno ni en la prevención de estos hechos ni en proponer alguna clase de solución para el caso”.⁴²⁷

2. En la traducción de ese deber reforzado de protección, en medidas de impacto comunitario: el Estado “falló en adoptar medidas para prevenir la violencia comunitaria y para asegurar el pleno goce de los derechos fundamentales de la niñez”.⁴²⁸
3. La activación del deber especial de protección a la luz del conocimiento de las circunstancias de riesgo para niñas, niños y adolescentes: “...en la época de los hechos, las autoridades públicas tenían conocimiento de un contexto de desapariciones, violencia y homicidios contra mujeres jóvenes y niñas.”⁴²⁹
4. El deber especial de protección trasciende las medidas negativas de abstenerse de infligir directamente daños a los sujetos protegidos, sino que incluye el deber de emprender medidas: “...la obligación de adoptar todas las medidas positivas que fueran necesarias para garantizar los derechos de las niñas desaparecidas. En concreto, el Estado tenía el deber de asegurar que fueran encontradas a la mayor brevedad, una vez los familiares reportaron su ausencia, especialmente debido a que el Estado tenía conocimiento de la existencia de un contexto específico en el que niñas estaban siendo desaparecidas.”⁴³⁰
5. El deber especial de protección a niñas, niños y adolescentes trasciende el ámbito legislativo, dado que se requieren medidas efectivas para transformar la situación de riesgo en la que se encuentran niñas, niños y adolescentes: “A pesar de la existencia de legislación para la protección de la niñez, así como de determinadas políticas estatales, la Corte resalta que de la prueba aportada por el Estado no consta que, en el caso concreto, esas medidas se hayan traducido en medidas efectivas para iniciar una pronta búsqueda, activar todos los recursos para movilizar a las diferentes instituciones y desplegar mecanismos internos

⁴²⁷ Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrafo 403. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

⁴²⁸ *Ibidem.*, párrafo 404.

⁴²⁹ *Ibidem.*, párrafo 406.

⁴³⁰ *Ibidem.*, párrafo 409.

para obtener información que permitiera localizar a las niñas con rapidez y, una vez encontrados los cuerpos, realizar las investigaciones, procesar y sancionar a los responsables de forma eficaz y expedita. En definitiva, el Estado no demostró tener mecanismos de reacción o políticas públicas que dotaran a las instituciones involucradas de los mecanismos necesarios para garantizar los derechos de las niñas.”⁴³¹

Posteriormente, en el expediente Varios 912/2010, la Suprema Corte de Justicia esencialmente reinventó la posición de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en el orden jurídico mexicano, al detallar el proceso de cumplimiento de la sentencia Rosendo Radilla Pacheco vs. México, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁴³²

Legislación en materia de desaparición

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México de 2017 señaló que “el problema de las desapariciones desafía las capacidades y recursos del Estado mexicano para dar respuesta a una situación que, con el paso del tiempo, se está convirtiendo en un obstáculo que no hemos podido superar en nuestro camino rumbo a una cultura sustentada en la observancia de los derechos humanos”.⁴³³ y advierte que se trata de un “problema estructural dentro del diseño institucional y la operación de las distintas instancias del Estado mexicano, que ha impedido el que se hayan registrado los avances deseados”.⁴³⁴ Como se ha visto, el régimen legal mexicano en materia de desaparición forzada ha sido deficiente para atender las graves necesidades que afectan a la población en el país, especialmente a la población menor de 18 años.

Al respecto, en 2017 se emprendió un proceso legislativo al amparo de las facultades (recientemente creadas) del Congreso de la Unión, para legislar a través de una ley general en la

⁴³¹ *Ibidem.*, párrafo 410.

⁴³² Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010, Diario Oficial de la Federación, 4 de octubre de 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011

⁴³³ CNDH, *Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México*, párr.1 (Resumen Ejecutivo), 2017, disponible en:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406_Resumen.pdf

⁴³⁴ *Ibidem.*, párr. 2.

materia. Las iniciativas fueron principalmente tres presentadas en 2015 por el Senado de la República.⁴³⁵

En la primera iniciativa destaca la inclusión de penas especiales de desaparición forzada equiparada a privación de libertad por desaparición de niños o la desaparición de éstos con sus padres o madres.

Por su parte, la segunda iniciativa reconoce la gravedad de la desaparición de niñas, niños y adolescentes; así como la grave violación a sus derechos por la desaparición de sus padres. Además, se refiere al artículo 25 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas:

Artículo 25. 1. Los Estados Partes tomarán las medidas necesarias para prevenir y sancionar penalmente:

- a. La apropiación de niños sometidos a desaparición forzada, o de niños cuyo padre, madre o representante legal son sometidos a una desaparición forzada, o de niños nacidos durante el cautiverio de su madre sometida a una desaparición forzada;
- b. La falsificación, el ocultamiento o la destrucción de documentos que prueben la verdadera identidad de los niños mencionados en el inciso a) supra.”

En el texto de dicha iniciativa se señalaban los efectos sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes, la preservación de la patria potestad de su madre o padre desaparecidos, a través de la declaración de ausencia.⁴³⁶

En la tercera iniciativa, se establecía un Capítulo dedicado al tratamiento de desapariciones en casos de niñas, niños y adolescentes. En él se preveía primero que se daría prioridad al tratamiento de estos casos, bajo un protocolo de actuación urgente en las primeras 48 horas. Se preveía, además, la existencia de policía especializada para identificar el contexto de la desaparición de las

⁴³⁵Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, *Gaceta del Senado* del jueves 27 de abril de 2017, Gaceta: LXIII/2SPO-129/70954. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/70954

⁴³⁶*Ibidem.*, artículo 53.

personas menores de 18 años. Asimismo, la iniciativa preveía la coordinación de las procuradurías de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Dicha iniciativa preveía además la creación de un registro de personas desaparecidas menores de 18 años, como una sección del registro nacional de personas desaparecidas. La iniciativa especificaba además que niñas, niños y adolescentes cuyos padres o madres hubiesen sido víctimas de desaparición, podrían requerir información directamente o, a través de un representante ante la instancia de investigación forense. Finalmente, la iniciativa especificaba las medidas de reparación integral y atención psicológica de niñas, niños y adolescentes víctimas de desaparición.

En suma, la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal en diciembre de 2015 preveía penas para quienes, sin haber participado en el delito de desaparición, ocultaran el paradero de una persona menor de 18 años relacionada con la víctima de desaparición. La condición de niña, niño o adolescente de la víctima del delito de desaparición forzada se proponía en esta iniciativa como agravante para el incremento de la pena.

En el dictamen de las Comisiones Unidas se hizo alusión al gran número de mujeres adolescentes víctimas de desaparición y, al compromiso del Estado Mexicano derivado de la audiencia temática de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 7 de abril de 2016 sobre el asunto. Como consecuencia, se señalaron los siguientes puntos como centrales en la regulación de este delito:⁴³⁷

1. El principio de interés superior de la niñez.
2. El principio de enfoque diferenciado y especializado.
3. Agravante cuando se cometen los delitos contra niñas, niños y adolescentes.
4. Tipos penales para ocultamiento de niñas y niños que nacen de una mujer víctima de desaparición forzada y cometida por particulares.
5. Facultad expresa de la Comisión Nacional de Búsqueda de emplear metodología especializada para búsqueda de niñas, niños y adolescentes.
6. Contenido en el Programa Nacional de metodología especializada para búsqueda de niñas, niños y adolescentes.

⁴³⁷*Ibidem.*, p. 220.

7. Presunción de comisión de delito y carpeta de investigación siempre que se reporte la desaparición de niñas, niños y adolescentes.

Del dictamen de las Comisiones Unidas, se observa la inclusión del principio del interés superior de la niñez y su aplicación como principio rector para la desagregación de información en las bases de datos del Sistema Nacional de Búsqueda (artículo 8), la coordinación con las Procuradurías de Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes (artículo 10), y la participación de las autoridades del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (artículo 12). Destaca también del dictamen la protección del derecho a la identidad de niños, niñas o adolescentes nacidos durante el periodo de desaparición de la madre. Se incluye además el deber de integrar protocolos de búsqueda con perspectiva de “género, de niñez y de derechos humanos” (artículo 99). Finalmente, en el dictamen se incluye la posibilidad, en caso de ser necesario, de designar un tutor para niñas, niños y adolescentes, con el fin de preservar la patria potestad de la persona desaparecida (artículo 146).

Al respecto, de los puntos centrales para la regulación del delito de desaparición forzada, es de precisar que la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP) contemplan el interés superior de la niñez, en el entendido que debe ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre cualquier cuestión que involucre a niñas, niños y adolescentes (artículo 2, LGDNNA). Por lo que, deberán protegerse primordialmente los derechos de niñas, niños y adolescentes, y en caso de ser víctimas o testigos, se le brinde protección armónica e integral, atendiendo a su desarrollo evolutivo y cognitivo (artículo 5, frac.VII, LGMDFP).

Por lo que respecta al enfoque diferenciado y especializado, la legislación mexicana señala que corresponde a las autoridades contemplar la existencia de grupos de población con características particulares o con una mayor situación de vulnerabilidad, así como otras circunstancias diferenciadoras y que requieran de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas. Asimismo, deben considerar las autoridades un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos de la niñez, que tome en cuenta las características particulares, incluyendo su identidad y nacionalidad para la implementación de

acciones, mecanismos y procedimientos, para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones. (artículo 5, frac. III y, artículo 9, LGMDFP).

Por cuanto hace al Programa Nacional de metodología especializada para búsqueda de niñas, niños y adolescentes, la LGMDFP contempla que las autoridades de búsqueda e investigación deben coordinarse en el ámbito de sus competencias con las Procuradurías de Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes para efecto de salvaguardar sus derechos (artículo 10, LGMDFP).

La legislación mexicana contempla en la comisión de un delito a quien omita entregar a la autoridad o familiares al nacido de una víctima del delito de desaparición forzada de personas durante el periodo de ocultamiento, o bien a quien, conociendo el paradero o destino final de una niña o niño, no proporcione información para localizarlo. Asimismo, a quien sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición forzada de personas, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre. De igual manera, se tipifica a quien falsifique, oculte o destruya documentos que prueben la verdadera identidad de una niña o niño (artículo 31, 40 y, 41, LGMDFP).

La Comisión Nacional de Búsqueda se trata de un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, en todo el territorio nacional y, tiene por objeto impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas (artículo 50, LGMDFP).

En torno a lo sucedido en el Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México de 2009 y lo adoptado en 2017, nos encontramos ante un importante avance del poder legislativo. Sin embargo, de las medidas, acciones y organismos implementados habría que evaluar qué tan efectivos han resultado para la disminución del delito de desaparición forzada de menores de 18 años.

La CNDH sostuvo en su informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México de 2017 que la problemática de este delito empieza desde su debida tipificación conforme a estándares internacionales, el adecuado registro de los casos presentados que distinga

aquéllos que sí sean una desaparición forzada, de aquéllos cometidos por particulares o miembros de la delincuencia organizada, así como las personas cuyo paradero se desconoce. Y da la pauta de algunas medidas para la atención integral de esta problemática⁴³⁸:

- “Contar con un eficaz y exhaustivo Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas y Desaparecidas, a partir de criterios claros, homologados y públicos sobre la forma en que se califican las denuncias de desaparición, las investigaciones que se llevan a cabo y la manera en que reportan los casos;
- La profesionalización de los servidores públicos encargados de procesar y reportar la información, así como de aquellos encargados de investigar los casos y realizar labores de búsqueda a nivel federal y local;
- La expedición del Reglamento de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas;
- La aplicación del protocolo homologado de búsqueda de personas desaparecidas que genere una reacción inmediata de las autoridades, para dar con el paradero de las personas;
- Fortalecer y unificar el Registro Administrativo de Detención a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que incluya la información de las detenciones bajo las modalidades de orden de aprehensión, flagrancia, ministerial por caso urgente, arraigo, cateo y provisional con fines de extradición;
- La necesidad de continuar con la búsqueda y registro de fosas clandestinas, y la identificación de los cadáveres;
- La conformación de un adecuado Sistema Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas;
- La creación en el ámbito de las instancias de procuración de justicia, de grupos capacitados y especializados en la búsqueda de personas desaparecidas;
- La creación de un Sistema Nacional de Información Genética que incluya material de este tipo y muestras biológicas de familiares de personas que han sido reportadas como desaparecidas, y el análisis de la información genética de restos humanos encontrados en fosas comunes y clandestinas;

⁴³⁸ CNDH, *Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México*, op.cit., párr.10.

- La expedición de una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar los Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición de Personas por Particulares. Esta ley debe elaborarse escuchando a las víctimas, atendiendo sus necesidades y opiniones, así como las de las organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas en la materia;
- La tipificación del delito de desaparición por particulares y la regulación de la declaración de ausencia por desaparición;
- La necesidad de que el Estado mexicano acepte la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir peticiones individuales, y
- Tener especial atención en los casos de desaparición de personas que se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad, tales como mujeres, migrantes, personas con discapacidad, menores de edad, indígenas, defensores de los derechos humanos y periodistas”.

3.4.4 Derecho a la salud

3.4.4.1 Marco internacional

Los Estados tienen la obligación fundamental de asegurar, como mínimo, la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos, incluida la atención primaria básica de la salud, garantizando el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, especialmente en lo que respecta a los grupos en situación vulnerable o marginados.⁴³⁹ Sin embargo, los niños, las niñas y los adolescentes que viven en comunidades con altos índices de inseguridad y violencia están expuestos a vulneraciones a su integridad personal con repercusiones en su salud física y psicológica debido al clima que se vive en estos sectores. Además, pueden ser víctimas de violencia como resultado directo de las acciones de los grupos que actúan en la zona y de los operativos de la policía u otras fuerzas de seguridad.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Comité de los Derechos del Niño, *La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Observación general No. 4, CRC/GC/2003/4, julio de 2003, párr. 38.

⁴⁴⁰ CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, op.cit., párrafo 358.

El derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar “sano”. El derecho a la salud es un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención a la salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro de alimentos sanos, nutrición, vivienda, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud sexual y reproductiva.⁴⁴¹ El derecho a la salud incluye, a su vez, otros derechos que tiene el ser humano para considerar que realmente se tiene una buena salud. Si no se está bien en uno de los aspectos que se mencionan, como el tener una buena alimentación, no se tendrá un verdadero acceso a la salud e incidirá en las condiciones físicas y emocionales de las personas.

La Declaración Universal de Derechos Humanos DUDDHH menciona en su artículo 25 que “toda persona tiene derecho a un buen nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de otro lado, refiere en su artículo 12 (1) que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en la Observación General número 14, ha señalado que el derecho a la salud comprende: un sistema de protección de la salud que brinde a todos iguales oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud; el derecho a la prevención y el tratamiento de las enfermedades, y la lucha contra ellas; el acceso a medicamentos esenciales; la salud materna, infantil y reproductiva; el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos; el acceso a la educación y la información sobre cuestiones relacionadas con la salud; la participación de la población en el proceso de adopción de decisiones en cuestiones relacionadas con la salud a nivel comunitario y nacional.⁴⁴²

⁴⁴¹ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, *Observación General Número 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, párr. 11.

⁴⁴² *Idem*.

En el ámbito interamericano, el derecho a la salud se encuentra previsto en el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, el Protocolo, o Protocolo de San Salvador) en estos términos:

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.
2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:
 - a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad.
 - b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado.
 - c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.
 - d. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole.
 - e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
 - f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

En cuanto a la CADH se refiere, ésta prevé la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26, el cual alude al deber de "progresividad" de estos derechos. En el caso específico del derecho a la salud, haciendo una interpretación comprensiva, se puede señalar que está incluido también en el artículo 5 (1), el cual regula el derecho a la integridad personal y señala que: "toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral" y que nadie debe sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esto es, la CADH traduce el derecho a la salud en el derecho a la integridad personal que tiene cada individuo, puesto que la salud abarca varios factores que el ser humano debe tener para poder considerar que lleva una vida digna tanto física como emocionalmente. Al respecto, la CoIDH ha señalado que la violación del derecho a la integridad física y psíquica de las personas tiene diversas connotaciones de grado que abarca desde

la tortura hasta otro tipo de tratos crueles, inhumanos y degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según factores endógenos y exógenos de la persona.⁴⁴³

La CoIDH ha hecho una vasta labor jurisprudencial en materia del derecho a la salud. A partir de 2004 consolidó criterios relacionados con la violación de los derechos a la integridad de niños, niñas y adolescentes en centros penitenciarios y señala la obligación del Estado de brindar asistencia médica.⁴⁴⁴ Asimismo, reconoce los derechos a la integridad de las personas migrantes en su calidad de detenidas, aludiendo al derecho a la salud y condenando al Estado por no brindar la atención médica necesaria por enfermedad a las personas detenidas.⁴⁴⁵ De igual forma, ha reconocido los deberes y responsabilidad del Estado en asuntos relacionados con personas sometidas a tortura y tratos crueles durante la detención, así como su deber de respetar la vida e integridad de las personas detenidas y de proteger a las personas bajo su custodia.⁴⁴⁶

En materia específica de niños, niñas y adolescentes, la CoIDH ha sostenido que, para salvaguardar sus derechos en detención, especialmente su derecho a la integridad personal, es indispensable que se les separe de los detenidos adultos y, los centros de detención de niñas, niños y adolescentes infractores o procesados, deben tener personal debidamente capacitado en materia de infancia para el desempeño de su cometido.⁴⁴⁷ Y que están estrictamente prohibidas todas las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales, la reclusión en aislamiento, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro su salud física o mental.⁴⁴⁸

⁴⁴³ CoIDH, *Caso Loayza Tamaño Vs. Perú*. Sentencia del 17 de septiembre de 1997, párr. 57.

⁴⁴⁴ CoIDH, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" vs. Paraguay*. *Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 2 de septiembre de 2004, serie C, núm. 112.

⁴⁴⁵ CoIDH, *Caso Tibi vs. Ecuador*. *Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 7 de septiembre de 2004, serie C, núm. 114. *Caso De la Cruz Flores vs. Ecuador*. *Fondo, reparaciones y costas*, sentencia de 18 de noviembre de 2004, serie C, núm. 115.

⁴⁴⁶ CoIDH, *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*, sentencia de 12 de septiembre de 2005, serie C, núm. 132.

⁴⁴⁷ CoIDH, *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, párr. 136.

⁴⁴⁸ CoIDH, *Asunto de los Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el "Complexo do Tatuapé" da FEBEM respecto Brasil*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de noviembre de 2005, párr. 13. *Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 26 de abril de 2012, párr. 22.

De acuerdo con el artículo 24 (1) de la Convención sobre los Derechos del Niño:

“[...] Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios (...).”

Así, los niños, las niñas y los adolescentes en cualquier condición en la que se encuentren tienen el más amplio derecho para acceder a los servicios de salud que presta el Estado, sin importar su color de piel, orientación, raza, edad, esto es, sin discriminación alguna. Esta atención varía de acuerdo con la edad ya que, los niños y niñas requieren una atención específica si se encuentran en su primera o segunda infancia; mientras que los y las adolescentes necesitan otro tipo de atención porque se encuentran en una etapa de cambios físicos y emocionales en los que requieren orientación para tener un desarrollo más equilibrado para cuando entren a la edad adulta. Así, con el fin de obtener una buena calidad de vida, los Estados deben crear un entorno seguro y propicio para llevar a cabo todas las actividades para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes.⁴⁴⁹

Las etapas del desarrollo son acumulativas, cada una repercute en las etapas ulteriores e influyen en la salud, el potencial, los riesgos y las oportunidades de los niños, las niñas y los adolescentes. Entender la trayectoria vital es decisivo para apreciar la manera en que los problemas de la salud de la infancia afectan a la salud pública en general.⁴⁵⁰ Es por tal motivo que el Estado tiene la obligación, de acuerdo con el principio del interés superior de la niñez, de crear normativas, programas y sobre todo aplicarlas para que se les pueda dar una adecuada atención sanitaria a todos los niños, las niñas y los adolescentes.

El Comité de los Derechos del Niño interpreta el derecho a la salud como un derecho inclusivo que no sólo abarca la prevención oportuna y apropiada, la promoción de la salud y los servicios paliativos, de curación y de rehabilitación, sino también el derecho de niños, niñas y adolescentes

⁴⁴⁹ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General número 4, La Salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*, 2003, párr. 14.

⁴⁵⁰ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General número 15, sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (art 24)*, 2013, párr. 20.

de crecer y desarrollarse al máximo de sus posibilidades y vivir en condiciones que le permitan disfrutar del más alto nivel posible de salud.⁴⁵¹ Sin embargo, los niños, niñas y los adolescentes no siempre logran vivir en un ambiente adecuado y disfrutar de todos los servicios. En ocasiones no pueden acceder a la escuela, a una vivienda digna y a los servicios de salud. Esto depende de cada comunidad o familia que viva en zonas de violencia o de pobreza, en las que los niños, las niñas y los adolescentes no pueden acceder a un mejor futuro.

Los niños, las niñas y los adolescentes que viven en comunidades con altos índices de inseguridad y violencia están expuestos a vulneraciones a su integridad personal con repercusiones en su salud física y psicológica debido al clima que se vive en estos contextos. Además, pueden ser víctimas de violencia como resultado directo de las acciones de los grupos que actúan en la zona y de los operativos de la policía u otras fuerzas de seguridad.⁴⁵² Al verse en una situación intolerable en sus comunidades o en sus diversos ambientes, deciden ingresar a los diferentes grupos criminales para “obtener una mejor vida” o protección.

Los niños, las niñas y los adolescentes que participan en ese tipo de organizaciones criminales se encuentran desprotegidos y en consecuencia sus derechos son doblemente vulnerados. Primero, porque en la comunidad donde viven no se tiene un acceso al disfrute de todos los derechos que deberían tener y, por otro lado, porque al trabajar en estos grupos tienen nulo acceso a sus derechos y su vida está constante riesgo.⁴⁵³ Suelen ser obligados a llevar a cabo diversas prácticas donde comprometen su salud física y mental. En caso del narcotráfico, pueden ser obligados o pueden desarrollar el deseo de consumir drogas, lo que hace que se vuelvan dependientes y tengan afectaciones en su salud a largo plazo. Esta situación es preocupante por el estado de desarrollo y crecimiento en el cual se encuentran los niños, las niñas y los adolescentes y por las afectaciones negativas que las sustancias psicotrópicas que generan dependencia pueden causar en su salud e integridad personal.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ *Ibidem*, párr. 2.

⁴⁵² CIDH, *Violencia, Niñez y Crimen Organizado*, *op.cit.*, párr. 358.

⁴⁵³ *Ibidem*, párr. 359.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, párr 102.

Otro tema de preocupación de la salud de niños, niñas y adolescentes en contextos de violencia y crimen organizado es cuando las organizaciones criminales los usan como vigilantes. En general, para poder integrarse a esos grupos, necesitan probar que son honestos y de confianza, cualidades que también son necesarias para sobrevivir en ese entorno, so pena de ser ejecutados como traidores por miembros de su propia facción.⁴⁵⁵ Asimismo, es común que se empleen a niños como soldados o en puestos de seguridad, especialmente a jóvenes de 15 a 17 años, quienes ven afectado su desarrollo y salud física y psicológica para toda la vida con manifestaciones en su persona como traumas, depresión, crisis de llanto, suicidios y aumento de los niveles de agresión y delincuencia.⁴⁵⁶ Aún más, conforme crecen, se envuelven cada vez más en conflictos armados y consecuentemente terminan muriendo y aumentado drásticamente los índices de mortandad.⁴⁵⁷

De acuerdo con el artículo 19 (1) de la Convención sobre los Derechos de Niño, “los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación (...)”. Y el artículo 34 señala el compromiso de los Estados de proteger a niños, niñas y adolescentes contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Así, el Estado debe implementar medidas para que niños, niñas y adolescentes no se vean envueltos en este tipo de conductas comunes en los grupos del crimen organizado que tienen severas consecuencias al causar gran daño físico y psicológico y dejar a la víctima humillada física y emocionalmente.

Los Estados, para garantizar estas disposiciones, deberán proteger legalmente a la infancia contra toda forma de violencia física o mental. Esto supone:⁴⁵⁸

⁴⁵⁵ Luke Dowdney, “El creciente involucramiento de niños y jóvenes en el crimen organizado en la ciudad de Río de Janeiro y más allá de ella”, en Irene Rizzini, et al, *Niños, adolescentes, pobreza, marginalidad y violencia en América Latina y el Caribe: ¿relaciones indisolubles?* Río de Janeiro, Centro Internacional de Estudios e Investigaciones sobre Infancia, 2006, p. 209.

⁴⁵⁶ UNICEF, *El trauma de la guerra*, disponible en: <https://www.unicef.org/sowc96/7trauma.htm>, fecha de consulta: 13 de febrero de 2019

⁴⁵⁷ *Ibidem*, p. 217.

⁴⁵⁸ UNICEF, *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. New York, UNICEF, 2004, p. 599 y ss. y Red por los Derechos de la Infancia en México, *Cumplan la Convención. Serie Electrónica. México*, Red por los Derechos de la Infancia en México, 2003. Disponible en: http://www.derechosinfancia.org.mx/Derechos/cumplanconvencion_37

- Proteger contra toda forma de perjuicio mental: humillaciones, acoso, abuso verbal, amenazas, efectos del aislamiento u otras prácticas que puedan causar daño psicológico.
- Proteger contra descuidos o trato negligente y reducir en número de accidentes en niños, niñas y adolescentes.
- Realizar campañas educativas para la prevención de la violencia en la familia.
- Crear mecanismos para evaluar y abordar el tema de la violencia doméstica de parte de las autoridades.
- Crear programas especiales para la rehabilitación de los niños, las niñas y los adolescentes víctimas de malos tratos.
- Prohibir expresamente el uso de castigos corporales como método de corrección: en la escuela, en la casa, en todas las instituciones de cuidado de niños, niñas y adolescentes y en el sistema penal.
- Proteger a niñas, niños y adolescentes contra toda forma de abuso sexual y contra la explotación sexual.
- Proteger contra todas las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud.
- Proteger a niños, niñas y adolescentes contra la exposición a imágenes violentas.
- Garantizar la existencia de procedimientos claros, ampliamente difundidos que faciliten la búsqueda de asesoramiento confidencial y permitan a niños, niñas y adolescentes dirigirse a presentar denuncias ante un organismo independiente con poderes para investigar, hacer recomendaciones o adoptar medidas adecuadas.
- Garantizar el derecho a la reparación apropiada del daño, incluida la indemnización.
- Exigir que todos los ciudadanos y en especial los grupos de profesionales informen sobre todas las formas de violencia y abuso de niños, niñas y adolescentes a organismos apropiados.
- Crear sistemas eficaces para: identificar y notificar la violencia o abusos, remitirlos a una institución apropiada, investigar los casos, brindar tratamiento y observación ulterior, intervenir judicialmente en forma apropiada (investigación de los casos, denuncia, persecución de los responsables y protección de niños, niñas y adolescentes).

3.4.4.2 El derecho a la salud en el derecho mexicano

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que:

“[...] toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”

Es importante destacar que en este mismo artículo está consagrado el principio del interés superior de la niñez:

“[...] en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.”

La Ley General de Salud, en su artículo 1 BIS, define “salud como un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”, lo que se interpreta que la salud es un derecho amplio e integral donde se involucran todos los ámbitos de la vida de un ser humano.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por su parte, dispone en su artículo 2, fracción II, que las autoridades deben “promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez”. Además, el artículo 13, fracción IX, señala que “los niños tienen derecho a la protección de la salud y a la seguridad social”. El artículo 43 que: “las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en un medio ambiente sano y sustentable, y en condiciones que permitan su desarrollo, bienestar, crecimiento saludable y armonioso, tanto físico como mental, material, espiritual, ético, cultural y social”. Y el artículo 50 que:

“[...] Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes.”

De este modo, la Ley General contempla de manera integral los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, la interdependencia de derechos, las obligaciones de las autoridades en todos los niveles de gobierno y el establecimiento de Procuradurías de Protección.

Cuando hay presencia de niños, niñas y adolescentes en el crimen organizado se vulnera el artículo 46 de la Ley General, el cual establece que tienen derecho a vivir una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal, a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo de su personalidad. Por ello, el artículo 47 dispone que están sancionadas actividades comunes en estos contextos:

“[...] Están sancionados los actos de abuso físico, psicológico y sexual; la corrupción de niños menores de 18 años; la trata de personas; el tráfico de menores; el trabajo antes de la edad mínima de 15 años y sobre todo si es un trabajo ilícito; la incitación o coacción para que participen en la comisión de delitos o asociaciones delictuosas en conflictos armados que impidan su desarrollo integral.”

Como se indicó en el apartado anterior, no existen estadísticas oficiales sobre el número y el tipo de delitos cometidos por los niños y las niñas involucrados en el crimen organizado. Cifras de la academia hablan de unos 30,000 niños, niñas y adolescentes que cooperan con los grupos criminales de varias formas y están involucrados en la comisión de unos 22 tipos de delitos (desde tráfico de droga, hasta secuestro de personas, trata de seres humanos, extorsiones, contrabando, piratería, extorsión).⁴⁵⁹

⁴⁵⁹ REDIM, *op. cit.*, 2011, p. 36.

3.5 Conclusiones

El análisis jurídico partió del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH), el cual es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

En el caso particular, el análisis del marco jurídico aplicable a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas del crimen organizado en México se elaboró desde una perspectiva basada en derechos humanos bajo los rubros del interés superior de la niñez y los aspectos transversales como el género y la multiculturalidad. Esto en concordancia con el artículo 1º Constitucional que establece que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos tanto en la propia Constitución como en los tratados internacionales de los que el país es parte.

Se estudió el marco general de protección de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado y a una vida libre de violencia, a través del análisis de la normativa correspondiente – nacional e internacional– en torno a cuatro grupos de derechos humanos: 1) vida e integridad personal; 2) libertad personal, seguridad de las personas y libertad de circulación y residencia; 3) salud; 4) educación. Esto es porque la actividad criminal genera consecuencias que impiden, obstaculizan o anulan los derechos de niñas, niños y adolescentes, e inciden directamente en su desarrollo integral, el cual varía de acuerdo con su edad, género, contexto geográfico y social.

El análisis consideró los derechos sustantivos de niñas, niños y adolescentes, en la medida en la que se relacionan con las situaciones que el estudio cualitativo y cuantitativo revelaron pertinentes para el análisis. Al mismo tiempo, el marco jurídico planteó las preguntas jurídicas asociadas al entorno institucional con el fin de que permitan la promoción, protección y garantía de los derechos. Por ejemplo ¿cómo se encuentran articuladas las instituciones en el Estado mexicano para identificar a niñas, niños y adolescentes que requieren la intervención de las autoridades para preservar o promover la vigencia de sus derechos? Para ello, se tuvo en mente la compleja

estructura de competencias en materias como niñez, seguridad, justicia, salud, asistencia social, educación, o derechos de víctimas. De este modo, se analizaron los aspectos generales de la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes a la vida, la integridad física, la educación, la libertad y seguridad personales, la libertad de residencia y circulación y el derecho a la salud.

En relación con la definición legal del objeto de este estudio—niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado— es preciso reconocer la dificultad de trazar una línea jurídica útil en esta definición. Mientras que las definiciones de niñez admiten ciertos criterios claros, las definiciones de “víctima” y “crimen organizado” representan desafíos importantes. “Crimen organizado” es una categoría demasiado restrictiva en el derecho mexicano para servir a los fines de este estudio. Una extensión de ese criterio puede permitir capturar las condiciones de niñas, niños y adolescentes descritas en las secciones de los diagnósticos de este documento. Por otro lado, la definición de “víctima” también admite una lectura complementaria de la definición jurídica porque ella es una definición en retrospectiva para alcanzar a quienes tengan un caso en donde se les califique como víctima, ya sea en un proceso penal o ante un ente autónomo de protección a los derechos humanos. La definición de este estudio puede servir mejor a esos fines si se emplea una definición prospectiva y si se logra una lectura de esta definición cercana a la experiencia de las personas implicadas.

De los derechos analizados, el primer desafío que se vislumbra para niñas, niños y adolescentes en el contexto del crimen organizado es mantenerse con vida en un entorno de violencia letal por parte de instituciones del Estado y de particulares. La vinculación que se observa entre los entornos de crimen organizado y el incremento de la violencia generalizada indica que otro riesgo que enfrenta este grupo de población es la violencia por parte de sus padres y cuidadores. Además, el empleo indiscriminado de la fuerza del Estado representa un riesgo directo para su integridad física y, en la vigencia del derecho a la educación está en juego uno de los sistemas más eficaces que tiene el estado para conocer la condición de bienestar o vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes. En la regulación de este derecho se debe atender la capacidad de las instituciones para modificar la cultura de violencia que priva en nuestro entorno.

Respecto a los derechos de libertad personal, es claro que niñas, niños y adolescentes pueden enfrentar peligros para la vigencia de sus derechos cuando se encuentran en centros de asistencia social, en estaciones migratorias o en centros de detención en el evento de que se encuentren en conflicto con la ley. Un aspecto de gran importancia es la interferencia de los particulares en el derecho a la libertad personal. El derecho a la salud funge como un derecho marco para una serie de operaciones institucionales que pasan por la atención a la salud física y mental, la operación de los lugares de vivienda para niñas, niños y adolescentes bajo la custodia del Estado, la rehabilitación para niñas, niños y adolescentes que adquieren una discapacidad como consecuencia de la violencia del crimen organizado. En el caso del derecho a la salud, se entrecruzan la operación del sistema de asistencia pública y privada, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y el Sistema Nacional de Salud.

Es preciso analizar la forma en cómo la operación de las instituciones permite u obstaculiza la vigencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes en este entorno de tan difícil definición. Por ello, es fundamental identificar los puntos de interacción y comunicación institucional para que las instituciones puedan detectar situaciones donde niñas, niños y adolescentes requieren la intervención del Estado, y los mecanismos para dar seguimiento no sólo a casos individuales, sino a la situación del entorno en comunidades de especial interés por sus índices de muertes violentas, de conflictividad social que involucre a niñas, niños y adolescentes y de violencia doméstica.

El contexto institucional en el que se desarrolla la actividad estatal dirigida o relacionada con la protección de niñas, niños y adolescentes es sumamente complejo. Los diversos órdenes de gobierno en la administración pública se organizan en al menos 10 redes temáticas, en México llamadas “sistema nacional”, con un mandato aplicable a la situación que viven niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado:

- a. Sistema Nacional de protección de niñas niños y adolescentes
- b. Sistema Nacional de educación
- c. Sistema Nacional de salud
- d. Sistema Nacional de asistencia pública y privada
- e. Sistema Nacional para el desarrollo integral de la familia

- f. Sistema Nacional de prevención atención sanción y erradicación de violencia contra las mujeres
- g. Sistema Nacional de víctimas
- h. Sistema Nacional de búsqueda de personas desaparecidas
- i. Sistema Nacional de seguridad pública
- j. Sistema de seguridad nacional
- k. Sistema Nacional de información estadística y geográfica

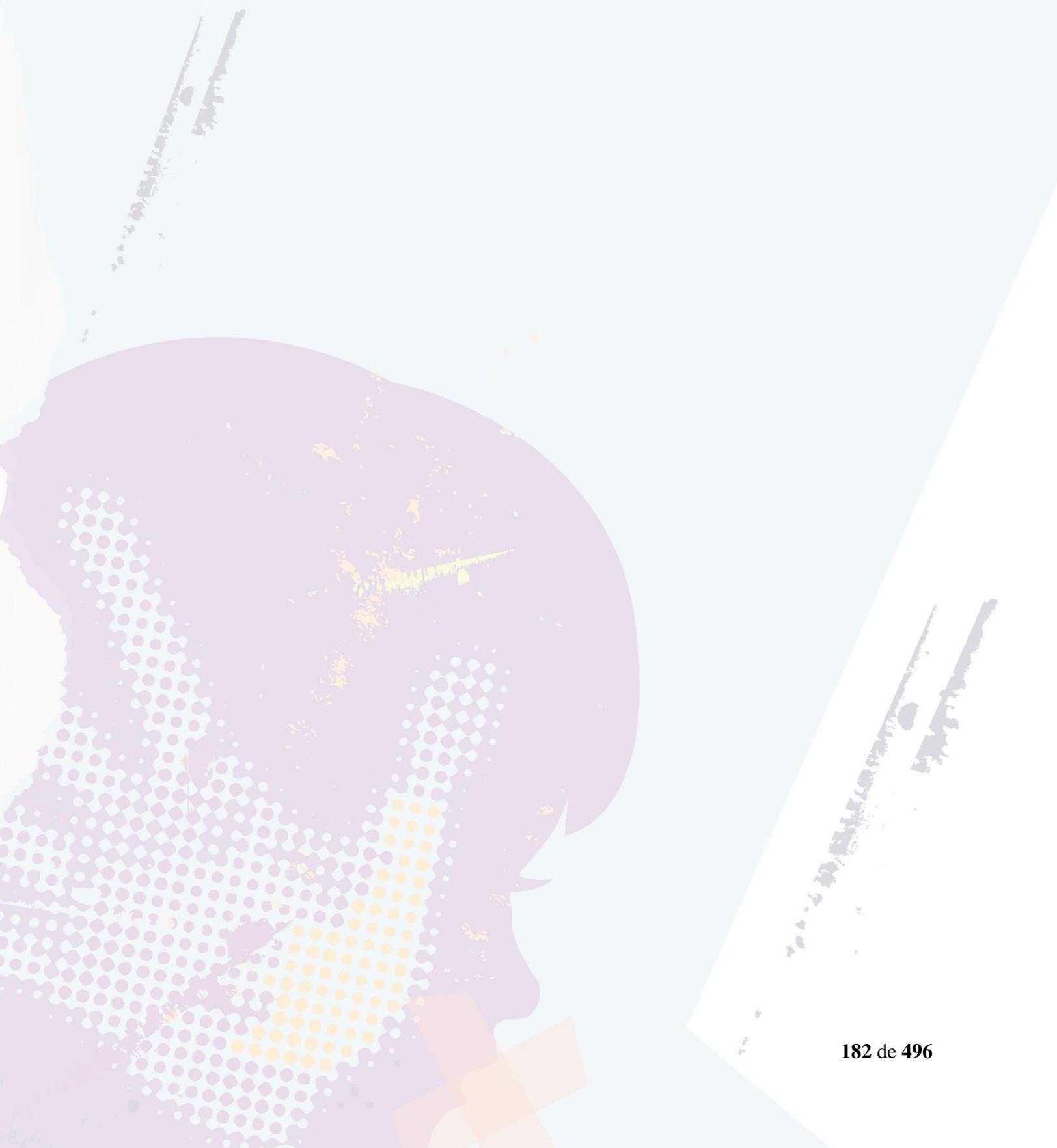
En estos sistemas nacionales se encuentran dependencias de la administración pública federal, local y municipal, competentes para atender diversas aristas de la problemática que vive en las niñas niños y adolescentes en el contexto el crimen organizado. Por una parte, se encuentra el sistema especializado para este grupo de población, donde además participan organizaciones de la sociedad civil e institutos especializados. Dicho sistema es uno de los de más reciente creación en esta lista. Por otro lado, se encuentran los sistemas de educación, salud, asistencia pública y privada, y para el desarrollo integral de la familia, que constituyen también redes de trabajo o puntos de encuentro para articular a las diversas entidades competentes en cada una de estas áreas.

De manera análoga está el Sistema Nacional de prevención, atención, sanción y erradicación de violencia contra las mujeres, que por lo menos debería atender la situación de las niñas víctimas del crimen organizado y la situación de sus madres. Existen también el Sistema Nacional de Víctimas y el Sistema Nacional de Búsqueda, con competencias específicas para atender la situación de niñas, niños y adolescentes como víctimas directas o indirectas del crimen organizado.

Se encuentran además el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Sistema de Seguridad Nacional, con la capacidad enorme para reunir y analizar información sobre el crimen en general y sobre el crimen organizado en particular. Finalmente, existe el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica donde debieran concluir los datos para orientar la política pública del país en todos los temas.

Desafortunadamente este gran andamiaje institucional produce muchísima información, habilita la coordinación y la comunicación entre las entidades del país, pero no es eficaz para detectar y dar seguimiento a personas con vidas como las incorporadas en este estudio, que en algunos casos

han crecido y sobrevivido a la sombra de las instituciones públicas, o a pesar de ellas porque ellas mismas han ejercido actos de gravísima violencia en su contra.



4. DIAGNÓSTICO CUALITATIVO SOBRE LA SITUACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO. INVESTIGACIONES RECIENTES Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

4.1 Introducción

El análisis de la niñez y la adolescencia en contextos de violencia y criminalidad es una problemática social de gran complejidad. La comprensión de las formas en que niñas, niños y adolescentes en México son afectados por el crimen organizado requiere un abordaje desde los derechos humanos. Este documento retoma como principales categorías analíticas las contempladas en el Informe “Violencia, niñez y crimen organizado”,⁴⁶⁰ elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco jurídico internacional aplicable a la protección de niñas, niños y adolescentes contra toda forma de violencia. El documento está organizado en cuatro grupos de derechos humanos: derecho a la vida y a la integridad personal, derecho a la libertad personal, a la seguridad de las personas y a la libertad de circulación y residencia; derecho a la salud, y derecho a la educación, a la recreación, al ocio, el juego y la cultura.

A partir del Informe se identificaron distintas categorías de análisis que sirvieron como base para realizar una amplia revisión de literatura que incluye investigaciones de organismos internacionales, organizaciones de sociedad civil y de la academia, principalmente desde la sociología y antropología. Se priorizaron investigaciones realizadas en los últimos cinco años e investigaciones científicas de corte empírico; sin embargo, también se incluyen algunas investigaciones fuera del periodo analizado (2014-2018),⁴⁶¹ pero consideradas emblemáticas en su campo.

Cabe destacar que la violencia constituye una de las problemáticas centrales en la literatura sobre el tema ya que, en contextos enmarcados por altos índices de inseguridad y criminalidad, niñas, niños y adolescentes constituyen uno de los grupos más vulnerables frente a los factores de riesgo.

⁴⁶⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Violencia, niñez y crimen organizado*. Washington DC, CIDH, 2015.

⁴⁶¹ Cabe aclarar que algunos de los estudios que se retoman son anteriores a 2014, ya que representan un referente importante para el tema estudiado y delinean el marco desde el cual parte el análisis.

Este análisis parte desde un enfoque de derechos humanos y de la comprensión de la violencia como un concepto amplio que abarca una dimensión estructural, cultural y directa.

4.2 Violencia estructural, cultural y directa

El sociólogo noruego Johan Galtung define a la violencia estructural como “la violencia que se presenta cuando los seres humanos están influenciados de forma tal que su comprensión mental y somática se encuentra por debajo de su comprensión potencial.”⁴⁶² Es decir, es la violencia que se comete todos los días al privar a ciertos grupos sociales de sus derechos humanos básicos y un tipo específico de violencia en la que no hay culpables directos, ya que toda la sociedad es partícipe. La violencia estructural está vinculada de formas complejas y diversas con la violencia directa o las expresiones más visibles como la violencia física o sexual y la violencia cultural o “aquellos aspectos de la cultura expresados en religión e ideología, lenguaje y arte, ciencia empírica y formal, que son utilizados para justificar o legitimar la violencia directa o estructural”.⁴⁶³

La violencia cultural funciona de tal forma que hace ver a la violencia directa y a la estructural como dinámicas propias de la convivencia humana; es decir, neutraliza la violencia. Se transmite a través de los mensajes culturales que encontramos en la música, las películas, las caricaturas, la literatura, los discursos públicos, las leyendas, etcétera. Así, mientras que la violencia cultural invisibiliza prácticas de exclusión y violaciones a derechos humanos, la violencia estructural lacera la posibilidad de que las personas, en este caso los niños, las niñas y los adolescentes puedan cubrir sus necesidades básicas, lo que Galtung clasifica en: necesidades de supervivencia, bienestar, identidad y significado y libertad. El autor hace una tipología de la violencia de acuerdo con estas cuatro categorías de necesidades y encuentra varias formas de violencia directa y estructural relacionadas con la explotación, represión, miseria, exclusión, inserción cultural y marginalización.

⁴⁶² Johan Galtung, "La violencia: cultural, estructural y directa", *Cuadernos de Estrategia*, Madrid, num. 27. vol.183, 2016, p. 168.

⁴⁶³ Johan Galtung, "Violencia, paz, e investigación sobre la paz", *Journal of Peace Research*, año 3, núm. 6, 1990, p. 291.

Estas formas de violencia se sustentan en una estructura y un discurso donde hay dominados y dominantes, inmersos en dinámicas de intercambio desiguales y la explotación de los más débiles. Las expresiones de la violencia estructural tienen como centro la explotación del otro. Aquellos que se encuentran en la periferia de la estructura social están en riesgo de morir de hambre, vivir en la miseria, en la exclusión y en la enfermedad. La violencia estructural ataca al cuerpo y la mente y, por medio de la explotación, merma la posibilidad de crear consciencia en los que la padecen. El sometido es penetrado por el poder del dominante, tiene un acceso limitado o segmentado de la realidad, vive excluido y se encuentra fragmentado o alejado de los demás dominados.

A continuación, se presentan los resultados de algunos estudios para comprender cómo niñas, niños y adolescentes en México son afectados por estas tres formas de violencia (estructural, cultural y directa) en contextos de crimen organizado.

Un ejemplo de la intersección entre la violencia cultural y la estructural es la investigación del antropólogo Alfonso Hernández quien, desde una dimensión simbólica de la violencia, expone por medio de un análisis etnográfico, la relación entre prácticas sociales y la reproducción de la cultura de la violencia en una localidad de alto riesgo en la Ciudad de México. El autor argumenta que la violencia y el crimen organizado son consecuencia de la institucionalización de los mercados criminales.⁴⁶⁴ Además, la cultura de la violencia interseca otros tipos de violencia que se manifiestan por medio de procesos simbólicos, los cuales generan “significaciones, reproducen valores, sentidos de vida, emociones y construcciones identitarias como resultado de condiciones materiales, contextos, territorios y procesos históricos anclados en acciones y relaciones sociales que se interiorizan mentalmente y se corporizan física y subjetivamente”.⁴⁶⁵

En este sentido, la violencia tiene como trasfondo un impacto en la economía local y en las reformas de ajuste estructural en materia de seguridad donde el mismo Estado, junto con los grupos criminales, ha sido partícipe en la construcción de un orden social basado en la violencia

⁴⁶⁴ Alfonso Hernández, "Reflexiones sobre la cultura de la violencia en México", *Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa*, año. 3 vol. 2, 2018, p. 88.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, p. 89.

estructural.⁴⁶⁶ Esta investigación coincide con el estudio “*La guerra criminal e intervenciones federales de 2000 a 2014*” del politólogo Raúl Zepeda, quien explica el aumento de la violencia en la zona de Tierra Caliente, en tres entidades de la República Mexicana (Michoacán, Guerrero y el Estado de México). Ambas investigaciones muestran el proceso de construcción de un orden social y económico a partir del crimen organizado, ya que las organizaciones criminales en los últimos años han diversificado sus actividades a otros ámbitos no relacionados con el tráfico de estupefacientes, alineados a la extracción de la economía legal, como es el caso del robo de combustible. En relación con los efectos de las reformas en materia de seguridad, ambos autores coinciden en que éstas terminaron por impactar a los grupos más vulnerables: las personas jóvenes, los niños y las niñas enroladas en las organizaciones criminales.⁴⁶⁷

Enfatizando la relación con el crimen organizado, la cultura de la violencia se reproduce a gran escala en distintos sectores de la población, sobre todo en los grupos de niñas, niños y adolescentes de forma estructural y directa. Un ejemplo de violencia estructural se expresa en los resultados de Informe VOCES, una consulta a niños, niñas y adolescentes que participan en proyectos de la organización civil *Save the Children México*. VOCES muestra los resultados de un estudio realizado en 2018 con la participación de 3,133 niños, niñas y adolescentes en 13 entidades del país. El fin de la consulta se centró en dos objetivos: fortalecer el trabajo de la organización a partir de los testimonios de niños, niñas y adolescentes⁴⁶⁸ (declaraciones, opiniones y percepciones) respecto a sus contextos y sus realidades, e integrar una agenda política de niñez y adolescencia a partir de los datos obtenidos.⁴⁶⁹

Los hallazgos de la consulta hablan de la percepción de niñas, niños y adolescentes respecto a temas diversos incluyendo la violencia y la inseguridad. El estudio señala que las personas menores de 18 años no tienen confianza en las autoridades, particularmente en la policía local y el presidente

⁴⁶⁶ *Idem*.

⁴⁶⁷ Raúl Zepeda, *Violencia en tierra caliente: guerra criminal e intervenciones federales de 2000 a 2014*, México. El colegio de México, 2016; Hernández, *op. cit.* p.88

⁴⁶⁸ En relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, enfocados en temas prioritarios como salud, educación, seguridad, derechos y agenda política.

⁴⁶⁹ Save the Children, *Voces, consulta a niñas, niños y adolescentes que participan en proyectos de save the children*, México, 2018, Disponible en: <<https://www.savethechildren.mx/sci-mx/media/documentos/INFORME-VOCES.pdf>>. Fecha de consulta: 25 de febrero de 2019.

de la República. El lugar donde se sienten más seguros es su hogar, por encima de su comunidad. Y los principales problemas que les preocupan, por orden de importancia son: los secuestros y la trata (44 por ciento), los problemas de salud (43 por ciento), falta de dinero en casa (38 por ciento), inseguridad (36 por ciento), violencia en las calles (34 por ciento), contaminación (26 por ciento), violencia en casa (24 por ciento), problemas de alimentación (22 por ciento), entre otros. Pese a que no se manifiesta el impacto directo de la violencia por el crimen organizado en las personas entrevistadas, esto muestra un panorama donde ellos son afectados por el contexto actual.⁴⁷⁰

En algunos casos, los deseos de ser parte de los grupos delictivos incrementan. En la misma dirección, como ejemplo de la forma directa de violencia, se encuentra el *Informe Alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados* de la Red por los Derechos de la Infancia en México de 2011. Este informe es uno de los referentes en el contexto del crimen organizado y su impacto en las niñez y adolescencia ya que estima, pese a no existir cifras oficiales, que hay cerca de 30,000 niños, niñas y adolescentes involucrados en actividades del crimen organizado.⁴⁷¹

De acuerdo con ese informe, niños y niñas participan de diversas formas en las actividades del crimen organizado en México. Los más pequeños trabajan como vigilantes, “vigías o informadores” en el monitoreo de trenes para calcular la cantidad de migrantes que llegan cada día al país, a partir de los 12 años se les emplea para cuidar casas de seguridad, y los más grandes, de 16 años en adelante, se ocupan del traslado de la droga y comienzan a ser contratados como sicarios.⁴⁷² Las condiciones económicas, sociales y culturales inciden como factores determinantes para que adolescentes de entre 12 y 18 años formen parte de grupos criminales con el fin de adquirir no sólo retribuciones económicas, sino también reconocimiento por los demás integrantes de la organización criminal. Así, señala que: “el crimen asegura en [niños, niñas y adolescentes] las recompensas, el reconocimiento y el dinero que no encuentran en la sociedad legal.”⁴⁷³ Esto deja ver la normalización social de las manifestaciones de la violencia, sujeta a patrones culturales, que

⁴⁷⁰ *Idem.*

⁴⁷¹ REDIM, *Infancia y conflicto armado en México: informe alternativo*. México, Red por los derechos de la infancia, 2011. p. 36

⁴⁷² *Ibidem.*, p. 37.

⁴⁷³ *Ibidem.*, p. 36.

se relaciona con altos niveles de pobreza y exclusión social a la que están sometidos niñas, niños y adolescentes involucrados con el crimen organizado.

La mayoría de las investigaciones consultadas muestran la socialización de la violencia o las diversas formas en que los patrones culturales naturalizan actos violentos, lo que aumenta los riesgos a la integridad de niñas, niños y adolescentes. Nicolás Morales Sáenz publicó una investigación en 2012 titulada “*Las violencias cotidianas contra niños y niñas*”, la cual argumenta que la normalización de la violencia es un eje clave en el análisis sobre el reconocimiento de las violencias ya que es necesario reflexionar en torno a lo normal y lo anómalo, una distinción que se construye desde lo social y cultural. El autor expone dos vertientes de la normalización: 1) Heurística, la cual toma como punto de partida la experiencia humana en relación con la familia y la comunidad. Ese aspecto se basa en los patrones culturales definidos por códigos y estereotipos que legitiman las violencias, es decir, la normalización de formas disciplinarias, correctivas o de castigos, y 2) la disciplinaria que se refiere al control social, pero a nivel de las instituciones.⁴⁷⁴

En las familias, comunidades, instituciones y el Estado se ejercen diversas formas de violencia hacia niñas, niños y adolescentes, las cuales se sitúan como actos “normales” de socialización que se utilizan para corregir “malos” valores o normas, muchas veces estos actos disciplinarios se ejercen como formas de violencia. De esta manera, el autor se apoya en informes recientes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para exponer una tipología del maltrato infantil en nuestra sociedad que consiste en: maltrato físico y emocional, abuso sexual, descuido, explotación comercial que genera un daño real o potencial para a la salud del niño, su supervivencia, desarrollo o dignidad.⁴⁷⁵

En esta investigación, Morales expone como uno de sus hallazgos principales la tendencia a la cosificación de niñas y niños que también se denomina objetivación. La cosificación de niñas y niños representa una tendencia que los reduce a objetos. Una vez reducidos, pueden ser utilizados ya sea como moneda de cambio, flanco débil o chivo expiatorio. Esa tendencia se hace presente

⁴⁷⁴ Nicolás Morales, *Las violencias cotidianas contra los niños y las niñas: entre la normalización y la política de las familias en Iztapalapa*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012, p. 14.

⁴⁷⁵ *Ibidem.*, p.15.

en niñas, niños y adolescentes que se insertan en el narcotráfico, así como en aquellos que se encuentran pagando condenas por crímenes realizados dentro de los grupos criminales donde fueron utilizados como soporte.⁴⁷⁶

En los siguientes grupos de derechos y sus categorías es posible observar los impactos directos del crimen organizado con respecto a niñas, niños y adolescentes; éstos figuran como categorías de análisis, pero también como indicadores de la violación de sus derechos.

4.3 Derechos

4.3.1 Derecho a la vida e integridad personal

Las dos categorías analíticas identificadas por su relevancia y/o mayor presencia en la literatura mexicana con respecto a los impactos del crimen organizado en niñas, niños y adolescentes y el derecho a la vida e integridad personal son la desaparición forzada y la privación de libertad de adolescentes en conflicto con la ley. Cabe mencionar que la Declaración de los Derechos Humanos y la Convención Americana de los Derechos Humanos reconocen el derecho a la vida como el derecho de toda persona a que se respete su integridad física, psíquica y moral. Nadie deberá ser sometido a tortura, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Las dos categorías representan factores de riesgo en nuestro contexto, mientras que, los hallazgos de investigaciones elaborados desde el ámbito académico tratan de dar respuesta a cada una de estas realidades en relación con el objetivo general de este estudio.

Desaparición forzada

Según la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, el acto de la desaparición forzada es una violación que afecta a una multiplicidad de derechos, tanto de la víctima como de sus familiares. Es la acción de sustraer a una persona de la protección de la ley.⁴⁷⁷ Una investigación elaborada por Cristina Bavines en 2014, desde la perspectiva de derechos humanos y democracia, analiza la lucha por el reconocimiento de familiares víctimas de desaparición forzada en México

⁴⁷⁶ *Ibidem.*, p.61.

⁴⁷⁷ *Idem.*

desde 2006 a 2014. El objetivo principal fue describir la construcción de los procesos subjetivos y colectivos de familiares ante la respuesta del Estado al fenómeno de las desapariciones forzadas. La autora argumenta que la desaparición forzada es un acto que no sólo obstaculiza la libertad física de las personas, sino también social pues la vida humana no tiene una dimensión meramente biológica. Por lo tanto, el problema de la desaparición forzada se complejiza ya que priva a las personas de la vida y de su derecho a vivir en sociedad y a ejercer cualquier tipo de recurso legal.⁴⁷⁸ A su vez, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, ratificada por México en 2002, conceptualiza en su artículo II a la desaparición forzada como la privación de la libertad a una o más personas, ya sea por parte de agentes del Estado o por personas o grupos que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona.

Bavines, argumenta que existe una diferencia conceptual entre desaparición y desaparición forzada. La primera se encuentra fuera del marco de protección local e internacional, y la segunda puede considerarse como las acciones llevadas a cabo por el Estado. En México el término “levantón” es utilizado para referirse a aquellas desapariciones forzadas llevadas a cabo por integrantes del crimen organizado. Toman un nuevo rumbo pues su definición anula, según Bavines, los derechos de la víctima y limita las investigaciones judiciales a sólo un ajuste de cuentas o venganza. La autora concluye que los motivos de las desapariciones forzadas son diversos:

1. Las que se realizan con fines políticos contra luchadores/as sociales y defensores/as de derechos humanos.
2. Las de personas que buscan a sus parientes desaparecidos y exigen justicia.
3. Las de jóvenes varones (que tienen que ver con el reclutamiento forzado).
4. Aquellas cuyo fin es la esclavitud y el trabajo forzado de niños, niñas y adolescentes migrantes que transitan por México.

⁴⁷⁸ Crisrina Bavines, *De los procesos individuales de dolor ante la desaparición forzada, a la exigencia de derechos humanos: la lucha por el reconocimiento de las víctimas*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2014, p. 96.

5. Las de mujeres jóvenes, niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual.

Sobre la desaparición de niñas, niños y adolescentes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que existe un aumento del fenómeno, mismo que se presenta en un contexto de inseguridad y violencia.⁴⁷⁹ Ello afecta a niñas, niños y adolescentes en dos formas: en la desaparición de niñas y niños migrantes (como acciones del crimen organizado) y en las desapariciones asociadas con la trata de personas con fines de explotación sexual, lo cual puede atribuirse, de acuerdo con la Comisión, a diversos actores: grupos armados criminales (grupos de narcotraficantes, maras y otros grupos delictivos), milicias, paramilitares o grupos de autodefensa, de exterminio y agentes del Estado.⁴⁸⁰

El *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de 2014 señala que 20 mil niños y niñas son captados por redes de trata de personas cada año y que 45 de cada 100 son niñas indígenas.⁴⁸¹ En el estudio sobre *Niñas y Niños sujetos a explotación sexual: Infancia Robada*, Elena Azaola expone, por medio de entrevistas a profundidad y grupos focales a diversos actores sociales,⁴⁸² el contexto de niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación y comercio sexual. El estudio fue realizado de 1999 al año 2000, a lo largo de diez meses, en las ciudades con mayor incremento del crimen organizado relacionado con el tráfico de drogas y prostitución según el Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas en su misión a México sobre explotación sexual comercial de niños (Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Guadalajara, Tapachula y Tijuana).⁴⁸³

La investigación de Azaola tuvo como objetivos: 1) identificar las condiciones y causas de la explotación sexual comercial de niñas y niños en las ciudades seleccionadas, 2) identificar las

⁴⁷⁹ CIDH., *op., cit.*, p.138.

⁴⁸⁰ *Idem.*

⁴⁸¹ UNODC, *El diagnóstico nacional sobre la situación de trata de personas en México*. UNODC, México, 2014, p.62.

⁴⁸² Instituciones públicas de asistencia y protección a la infancia, Instituciones de procuración y administración de justicia, Instituciones de salud, Instituciones públicas de derechos humanos, organismos no gubernamentales de asistencia y protección a la infancia; y académicos especialistas en el tema, vid. Elena Azaola, *Infancia robada. Niños y niñas víctimas de explotación sexual en México*. Mexico, DIF/UNICEF, 2000, p 38.

⁴⁸³ *Ibidem.*, p. 20.

formas de reclutamiento, los modos de operar y el traslado de niños de una región a otra por parte de quienes los explotan y, 3) colaborar con las autoridades locales y nacionales para recabar información con el fin de diseñar políticas que permitan la protección de niñas, niños y adolescentes. Bajo métodos cualitativos y cuantitativos de investigación, Azaola se centra no sólo en los testimonios de niñas y niños sino también en los de los demás actores sociales que intervienen en sus cotidianidades (individuos–niños, explotadores y clientes-, familias -de niños víctimas-, comunidades -en donde se realiza la explotación- y aspectos estructurales y culturales de las comunidades).⁴⁸⁴

Así, los principales hallazgos de la investigación muestran que Acapulco es la ciudad con mayor explotación y comercio sexual de niños, niñas y adolescentes, con 1000 víctimas de explotación y comercio sexual, mientras en Cancún se encuentran 700, en Ciudad Juárez 800, en Guadalajara 600, Tapachula 600 y Tijuana 900.⁴⁸⁵ Si bien muchos de los casos tienen relación directa con el crimen organizado, no se tienen las cifras exactas del número de víctimas explotadas sexualmente por el crimen organizado. Sin embargo, esto nos puede mostrar un panorama del contexto que se tenía sobre el fenómeno de la trata de personas sobre todo de niñas y niños en el año 2000. En 2014, de acuerdo con PROVÍCTIMA (CNDH), de las personas víctimas de explotación sexual y laboral en México el 33 por ciento lo representan niñas, niños y adolescentes, el 28 por ciento en edades de 18 a 24 años y el resto entre los 25 a los 69 años (39 por ciento).⁴⁸⁶

María Ramírez presenta un estudio sobre la falta de medidas disponibles y accesibles para proteger el derecho de acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, con el objetivo de hacer un análisis sobre las estrategias y sistemas destinados a prevenir y combatir los fenómenos como la trata de personas, esta investigación muestra que existen diversos contextos de riesgo para niñas, niños y adolescentes relacionados con el delito de trata de personas, identificados como patrones estructurales de violencia y discriminación.⁴⁸⁷ Particularmente, señala las siguientes formas de violencia como las más

⁴⁸⁴ *Ibidem.*, p. 37.

⁴⁸⁵ *Ibidem.*, p. 153.

⁴⁸⁶ UNODC, *op. cit.*, p.63.

⁴⁸⁷ María Ramírez, *Falta de medidas disponibles y accesibles, para proteger el derecho de acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes, víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual*. México, FLACSO México,

comunes para la niñez en México: violencia familiar y la violencia comunitaria por motivos de género, explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica, violencia y abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual, discriminación social aguda de niños y niñas indígenas, afrodescendientes, en situaciones de pobreza, con alguna discapacidad, migrantes, o en otro contexto de exclusión, obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo, el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos en todos los niveles, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes.⁴⁸⁸

Los más afectados por ese fenómeno son las niñas, los niños y los adolescentes. Si bien, se carece de cifras nacionales que muestren una relación directa, la mayoría de los casos estudiados apuntan a una población en condiciones de vulnerabilidad, presa fácil del crimen organizado. Llama la atención regresar a la tipología que Elena Azaola expone en su estudio sobre niños, niñas y explotación sexual, en el cual identifica la población más propensa a sufrir este tipo de delito: niñas y niños en situación de calle, indígenas, migrantes, niños y niñas en situación de pobreza o violencia familiar.⁴⁸⁹

Niños, niñas y adolescentes privados de libertad

Las problemáticas más representadas en la literatura relacionadas con el impacto del crimen organizado en niños, niñas y adolescentes son las formas de castigo penal de ese sector de la población involucrado con grupos criminales. Según la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal,⁴⁹⁰ en 2017 había una población total de 5,659 niños, niñas y adolescentes

2016, disponible en:
<http://201.168.129.101/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/1IRICTULGNF7AKJNCG9YU8GYIR649P.pdf>. Fecha de consulta: 02 de abril de 2019.

⁴⁸⁸ *Idem*.

⁴⁸⁹ Azaola, *op. cit.*, p. 26 y ss.

⁴⁹⁰ Cabe señalar que en México son penalmente responsables los adolescentes a partir de los 12 años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, a partir de esto se crea un sistema integral especializado para imputarles la conducta a través de principios, reglas y derechos particularizados, acorde al derecho internacional de los derechos humanos de la niñez y al sistema constitucional mexicano. Xochithl Rangel, “La edad de responsabilidad penal de los adolescentes

que pugna una condena en México. El robo es la principal conducta sancionable cometida por los adolescentes (2,137), seguida por homicidio (950), lesiones (512), portación ilegal de armas (404), posesión ilegal de drogas (403), secuestro (301) y comercio ilegal de drogas (226), por mencionar los delitos con mayor incidencia. Pese a que en las diferentes regiones del país los delitos presentan variaciones, robo y homicidio siguen ocupando los primeros lugares de las listas en las zonas centro, norte y occidente, mientras que en el sur del país homicidio y violación sexual ocupan los sitios más altos en actos delictivos de personas adolescentes.⁴⁹¹

En 2017 los aportes metodológicos de Priscilla Hernández, en su investigación sobre contextos de vida, factores psicosociales y socioculturales de los adolescentes cooptados por las organizaciones delictivas en la ciudad de Saltillo y Coahuila, sirven para mostrar una visión amplia sobre el crimen organizado y la situación de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley. Desde una corriente psicosocial, la autora argumenta que niñas, niños y adolescentes juegan un rol de suma importancia en la organización criminal pues son una ventaja para quienes encabezan esos grupos, al recibir un pago menor que los adultos y oponer menos resistencia ante las peticiones de los altos mandos.⁴⁹²

El Informe “*La infancia Cuenta 2014*” de la Red por los Derechos de la Infancia muestra que la debilidad del Estado en garantizar el desarrollo y la estabilidad socioeconómica de niñas y niños ha desembocado en el aumento de desigualdades sociales y económicas, lo que contribuye al ingreso de niños, niñas y adolescentes a las organizaciones dedicadas al crimen y al tráfico de drogas. Para dar un ejemplo, la tasa de mortalidad entre niñas y niños de 0 a 17 años, entre el 2000 y 2012, se incrementó un 135 por ciento, lo que indica que, en 2012, 1,612 niños, niñas y adolescentes fueron asesinados.^{493y494} Asimismo, el INEGI por medio de las Estadísticas de

en México: algunas reflexiones”. *Revista Hechos y Derechos del IJ/UNAM*. México, número 38, marzo-abril, 2017, p.1.

⁴⁹¹ ENAJUSP, *Encuesta Nacional de Adolescentes en El Sistema de Justicia Penal*. México, 2017, (INEGI) Disponible en:http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825104283.pdf. Fecha de consulta: 24 de febrero de 2019.

⁴⁹² Priscilla Hernández, “*Reflexiones metodológicas, una aportación técnica y experiencial del trabajo de campo con los adolescentes cooptados por las organizaciones delictivas en la ciudad de Saltillo, Coahuila*”; *México, Estudios sobre las culturas contemporáneas*, año 4, vol. XXIII.4, 2017, p 28.

⁴⁹³ REDIM, *La infancia cuenta en México 2014*. México, REDIM, 2015, Disponible en: <www.derechosinfancia.org.mx>. Fecha de consulta: 01 abril 2019.

⁴⁹⁴ Revisar cifras de mortalidad en el apartado de análisis cuantitativo de este Informe.

mortalidad señalan que el número de homicidios dolosos a personas menores de 18 años en 2017 tuvo un total de 1,498 niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años, de los cuales 1,152 eran hombres y 345 eran mujeres.⁴⁹⁵

El Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México de Elena Azaola, elaborado en 2014, es un estudio que se basa en una muestra de 278 adolescentes, a partir de la que se busca elaborar un análisis sobre la situación de las y los adolescentes en conflicto con la ley en cuatro entidades: Coahuila, Hidalgo, Morelos y Sinaloa. Intenta indagar las condiciones necesarias para que los adolescentes no sólo regresen a su familia y a su comunidad, sino que lo hagan de la mejor manera posible de tal modo que, en lugar de arraigarlos en una carrera delictiva, puedan reincorporarse sanamente a la sociedad.⁴⁹⁶

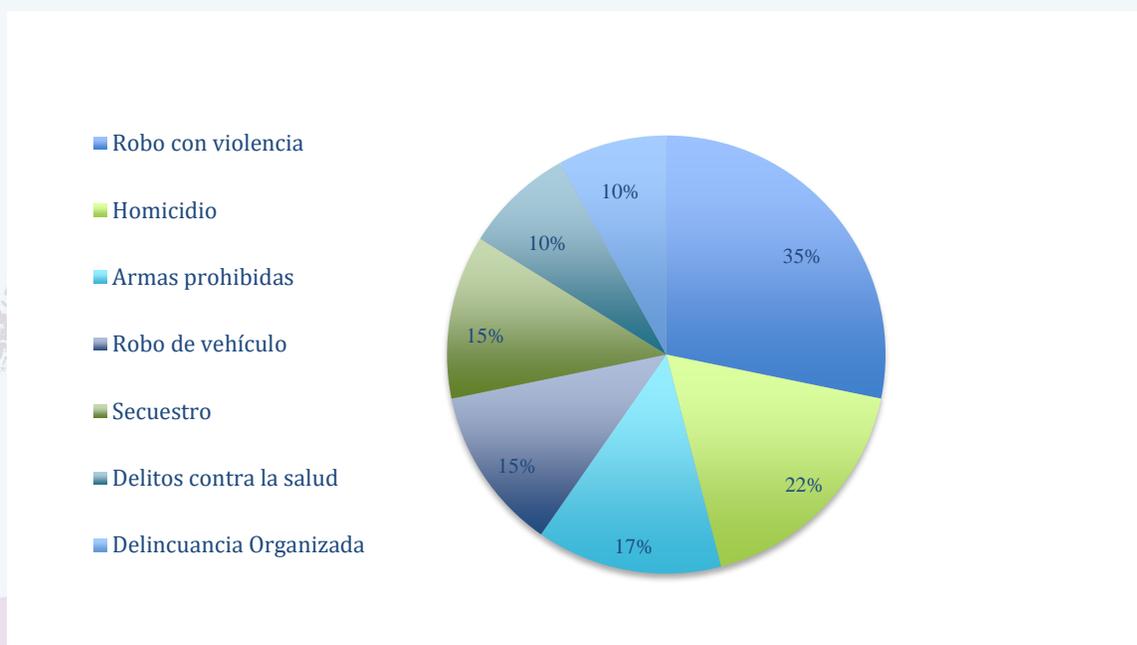
Elena Azaola implementa una metodología mixta para llevar a cabo el análisis y expone varios fragmentos de vida. La investigación presenta ejemplos de cómo niñas, niños y adolescentes se involucran con los grupos delictivos, generando un escenario que posiciona a la privación de la libertad de esa población como una consecuencia directa de su involucramiento con el crimen organizado. Los datos más relevantes en cuanto a incidencia delictiva de los jóvenes se muestran en la gráfica “Delitos de jóvenes infractores”, quedando el robo como el delito más recurrente y la delincuencia organizada dentro del grupo de los siete delitos con más incidencia. Para finalizar, argumenta que la mejor opción para evitar que estos adolescentes sean impactados por los daños del crimen organizado— y queden arraigados en una carrera delictiva o sigan siendo víctimas de los grupos criminales— es acortar la distancia que separa a las normas de su puesta en práctica.⁴⁹⁷

⁴⁹⁵ INEGI, *Estadísticas de mortalidad*, México, INEGI, 2017.

⁴⁹⁶ Elena Azaola, *Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México*. México, UNICEF, 2015, p. 19.

⁴⁹⁷ *Ibidem*, p.14.

Gráfica 1. Delitos de jóvenes infractores



Fuente: Elena Azaola, Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México. México, UNICEF, 2015.⁴⁹⁸

En la misma línea, el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), en colaboración con la Embajada de Finlandia en México, elaboró en 2015 el estudio “*Justicia para adolescentes en México*”, teniendo como pregunta central ¿cuáles son los contextos y las características previas -sociales, demográficas y relativas a factores de riesgo- de los adolescentes que se encuentran actualmente privados de la libertad por la comisión de un delito? Su principal objetivo es describir los rasgos de la población adolescente privada de la libertad, así como identificar factores de riesgo a partir de la percepción de 167 jóvenes durante su proceso penal en dos entidades de la República Mexicana: Baja California y Durango. Para obtener los datos empíricos, se diseñó una encuesta de 80 preguntas agrupadas en diversos temas: características sociodemográficas de los jóvenes

⁴⁹⁸ Cabe señalar que los datos mostrados a partir del Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México, se refieren a los que han efectuado sólo delitos más graves, esto quiere decir que no representan a todos los jóvenes que han cometido algún delito a nivel nacional. Asimismo “los datos no suman cien por ciento debido a que buena parte de los adolescentes están acusados por varios delitos”. Elena Azaola, *Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México*. México, UNICEF, 2015, p. 14.

privados de la libertad, factores que se asumen como riesgosos para potenciar las conductas delincuenciales, y la percepción sobre el grado de respeto a sus derechos humanos durante los procesos penales.⁴⁹⁹

Los resultados con respecto a cada uno de estos temas muestran que las edades de los adolescentes en conflicto con la ley entrevistados oscilan entre los 14 y los 18 años, porcentaje que pertenece a los varones, pues sólo se entrevistó a 5 mujeres. Un dato relevante en el análisis es que el 76 por ciento de los entrevistados expresó tener familiares cercanos que viven en la ciudad en donde cumplieron su condena; sin embargo, el 30 por ciento no tiene familiares cercanos viviendo en la localidad, lo que significa una menor posibilidad de vínculo con la familia y acceso a redes de apoyo en el proceso de reclusión. El 63 por ciento no asistía a la escuela debido principalmente a dos aspectos: desinterés y falta de recursos económicos. Sobre violencia en el entorno doméstico, 46 por ciento apunta que creció en una familia donde había maltrato, 40 por ciento indicó golpes, 17 por ciento abandono, 17 por ciento humillaciones y 4 por ciento abuso sexual. De acuerdo con la trayectoria laboral antes de ser privados de la libertad, el 52 por ciento trabajaba de forma permanente y el 40 por ciento ocasionalmente.⁵⁰⁰

En cuanto a los factores que se asumen como riesgosos para potenciar conductas delincuenciales, la investigación arroja algunos canales de entendimiento como resultado de las entrevistas y muestra el consumo de alcohol y drogas, así como la transmisión generacional de las conductas delictivas, como aspectos que ponen en riesgo a niñas, niños y adolescentes frente a los actos criminales. Respecto al consumo de alcohol, el 70 por ciento del total de los entrevistados respondió haberlo consumido alguna vez en su vida y el 31 por ciento que lo hacía una vez por semana. En cuanto al uso de drogas, el 57 por ciento consumía marihuana con frecuencia, el 53 por ciento cristales y el 35 por ciento solventes e inhalantes. Con respecto a la transmisión generacional de las conductas delictivas, el 43 por ciento respondió tener algún familiar cercano

⁴⁹⁹ CIDAC, *Justicia para adolescentes en México: ¿Se garantizan los derechos de los jóvenes?* México, CIDAC, 2016, p.46.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, p.63.

en prisión (tíos o tías), el 25 por ciento expresó tener primas o primos reclusos y, por último, un 22 por ciento refirió que su padre estaba privado de libertad.⁵⁰¹

Sobre las percepciones y el grado de respeto a sus derechos humanos durante los procesos penales, el 62 por ciento en Baja California y el 41 por ciento en Durango respondieron haber sido detenidos previamente, el 46 por ciento de los entrevistados afirmó ser reincidente. Una comparación entre las dos entidades de estudio muestra una mayor información sobre sus derechos al momento de la detención de los jóvenes en el Estado de Durango con un 69 por ciento frente al estado de Baja California con un 61 por ciento.⁵⁰²

Un dato alarmante tiene que ver con los golpes y maltratos en la detención, el 58 por ciento en Baja California, y el 46 por ciento en Durango, experimentaron violencia física al momento de su arresto. El CIDAC presenta cuatro recomendaciones sobre los principales problemas identificados en los procesos de detención y privación de libertad:

1. Mejorar la calidad de la información sobre los usuarios y el sistema de justicia para adolescentes.
2. Especialización integral de todos los operadores y en todos los niveles de gobierno.
3. Diseño de políticas públicas no punitivas.
4. Implementar un catálogo amplio de medidas diferentes al internamiento.⁵⁰³

4.3.2 Derecho a la libertad personal, seguridad de las personas y libertad de circulación y residencia

El tercer grupo de derechos integra la libertad personal, la seguridad de las personas y la libertad de circulación y residencia. Recuperando las categorías de análisis propuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de los Estados Americanos, se ubican problemáticas como el desplazamiento forzado y la migración de niños, niñas y adolescentes a

⁵⁰¹ *Ibidem* p. 63.

⁵⁰² *Ibidem* p. 49.

⁵⁰³ *Ibidem*. p. 52.

causa de la violencia para analizar su movilidad en contextos de crimen organizado. Como preámbulo, la CIDH considera que el Estado es el responsable de prevenir que la libertad de los individuos se ponga en riesgo, por lo que debe investigar y sancionar los actos que violen este derecho. Bajo ese escenario, la CIDH identifica cuatro indicadores que operan en función de la violación de ese grupo de derechos:

1. Restricciones a la libertad de movimiento y normas de control social impuestas por grupos criminales.
2. Restricciones a la libertad de movimiento impuestas por las autoridades.
3. Secuestros por grupos criminales.
4. Desplazamiento forzado por grupos criminales.⁵⁰⁴

Las investigaciones contempladas en esta sección abordan el desplazamiento forzado y la migración a causa de la violencia en contextos de crimen organizado. Se considera que a partir de esos dos temas es posible reflexionar sobre un espectro social más amplio como es la violación del derecho a la libertad personal y de movimiento.

Desplazamiento forzado

Según la CIDH, el control sobre el territorio y la vida de las personas ejercido por diversos grupos criminales como las pandillas juveniles, organizaciones delictivas y grupos armados es consecuencia de la violencia e inseguridad en diversas regiones de América Latina y tiene como resultado el desplazamiento forzado de grupos de personas de sus lugares de origen.⁵⁰⁵ Para comprender el concepto de desplazamiento forzado, la CIDH hace énfasis en distinguirlo de la “migración interna”, una distinción es cuando se introduce el concepto “forzar”, en ese sentido el desplazamiento forzado se define como:

⁵⁰⁴ CIDH, *op. cit.* p. 129 y ss.

⁵⁰⁵ *Idem.*

“[...] las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”⁵⁰⁶

El *Informe Global 2017 del Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)* señala el incremento de la violencia provocado por el crimen organizado y las acciones militares en combate al narcotráfico, las cuales han sido las principales causas del desplazamiento de miles de personas. Es importante destacar que ese Informe distingue varios tipos o causas del desplazamiento forzado, entre las principales se encuentran: el desplazamiento interno por violencia y conflicto y el desplazamiento interno por desastres naturales. Además, el *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México* señala que las violaciones a los derechos humanos, las catástrofes naturales provocadas por el ser humano y los proyectos de desarrollo⁵⁰⁷, se suman a las causas del desplazamiento forzado interno. De acuerdo con el IDMC, en diciembre de 2017, México contaba con un total de 345,000 personas desplazadas de su lugar de residencia debido a la violencia y el conflicto y 195,000 personas desplazadas debido a desastres naturales. Además, 20,000 personas fueron reconocidas como nuevas desplazadas de 1 de enero a 31 de diciembre de 2017 por violencia y conflicto.⁵⁰⁸

Cabe señalar que los desplazamientos forzados en México no son un tema nuevo, datan de hace más de 50 años, según el *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*, los casos se dan por temas de diversa índole como asuntos religiosos, violaciones a derechos humanos, desastres naturales, enfrentamientos entre grupos de la delincuencia organizada, grupos de autodefensa, ejercer el periodismo y el desarrollo de proyectos o “megaproyectos”. Una de las causas que llama la atención para efectos de este texto es la relacionada con los enfrentamientos entre grupos de la delincuencia organizada. Esto lleva a

⁵⁰⁶ *Ibidem.*, p. 148.

⁵⁰⁷ Los proyectos de desarrollo son los que tienen que ver con los llamados “megaproyectos” que explotan los recursos naturales de una región, ocasionando impacto ambiental, político y social.

⁵⁰⁸ IDMC, *Internal Displacement Monitoring Center*, Disponible en: <<http://www.internal-displacement.org/countries/mexico>>. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2019.

discutir la introducción de nuevas formas de violencia por medio del crimen organizado, según la CNDH es una de las causas principales del desplazamiento forzado, impactando a un número exponencial de víctimas.⁵⁰⁹

Los conflictos por medio del crimen organizado según ese informe muestran que, en Estados como Sinaloa, Michoacán y Guerrero, los grupos criminales realizan actos ilícitos por medio de la amenaza y la violación a derechos humanos de las víctimas y de sus familias, atentan o privan de la vida como una forma de reclutar de manera forzada a jóvenes y adultos. El tráfico de drogas, secuestro, extorsión y despojo de propiedades son las actividades más comunes dentro del mercado criminal del crimen organizado, como resultado existen cientos de familias desplazadas.⁵¹⁰

Algunos datos, elaborados a partir de ese análisis en una muestra de 1000 personas, estableció que del total de las personas entrevistadas el 27,4 por ciento conoce a una persona desplazada, el 11,6 por ciento saben de personas que fueron presionadas para unirse a grupos de delincuencia organizada, el 72 por ciento conoce a alguien que fue extorsionado por cobro de piso o alguna actividad relacionada con el crimen organizado, el 22 por ciento conoce de casos de secuestro⁵¹¹. Uno de los hallazgos formulados en el análisis de testimonios en el informe fue que, la mayoría de las personas desplazadas pertenecen al sector empresarial, al ser víctimas de la delincuencia organizada optan por abandonar sus lugares de origen, dejando una fractura económica en la región debido al desempleo y la marginación de otro grupo de población, el de la clase trabajadora obligados a desplazarse también, esto producto de la violencia estructural, la cual se refleja en diversos puntos del país.⁵¹²

La antropóloga Natalia De Marinis realizó un estudio que define como objetivo principal el análisis la des-territorialización en un grupo de mujeres en el sentido del despojo y las pérdidas de territorialidad por el control del crimen organizado en los contextos de violencia en México. Desde un abordaje etnográfico, muestra la situación del desplazamiento forzado y, mediante el análisis

⁵⁰⁹ CNDH, *Informe Especial Sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) En México*. México, CNDH, 2016, p.50.

⁵¹⁰ *Ibidem.*, p.51.

⁵¹¹ *Ibidem.*, p.81

⁵¹² *Ibidem.*, pp.. 69 -70

histórico de la formación del Estado y el papel de una comunidad Triqui de Cópala Oaxaca (los despojados), expone la manera en que la inseguridad por medio del crimen organizado genera formas de control al interior de las comunidades, a través del manejo de recursos económicos y el territorio.⁵¹³

Según De Marinis, el desplazamiento forzado tiene como resultado en las comunidades de origen un escenario político donde pueden surgir acciones de resistencia y lucha en los contextos de violencia. Los resultados de sus análisis nos permiten vislumbrar el fenómeno del desplazamiento forzado como una práctica social, pues impacta en la organización de la familia y la comunidad. De esta manera, la autora deja ver que el fenómeno es un asunto que incide a nivel estructural. Por lo tanto, el impacto en niñas, niños y adolescentes tiene relación con la movilidad humana en los contextos de violencia.⁵¹⁴

De Marinis explora el desplazamiento en un entorno de lucha armada y enaltece el rol de las mujeres por defender las tierras del crimen organizado, con ello, establece un puente de entendimiento y dirige la mirada al grupo de mujeres que resiste. Lo interesante es observar cómo—por medio de las relaciones de género—se va articulando un movimiento armado rural que impacta a niñas y niños quienes, junto con sus madres, en contextos de violencia masculina armada, representan una forma de atacar el honor del enemigo “utilizando el cuerpo de las mujeres, niñas y niños” como campos de batalla, en el sentido de que las agresiones físicas por parte de grupos criminales recaen en ellos. Eso tiene que ver, según la autora, con un agravio hacia las formas de resistencia en la comunidad Triqui, y también con las acciones políticas tras el desplazamiento, lo cual impacta directamente a las familias y sus integrantes.⁵¹⁵

Por su parte, el informe *Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México* de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos⁵¹⁶ tiene como objetivos presentar aspectos relacionados con las cifras de personas afectadas por el fenómeno de desplazamiento interno forzado, así como visibilizar y caracterizar a las víctimas para una mejor

⁵¹³ Natalia De Marinis, *En los márgenes de la (in)seguridad: desplazamiento forzado y relaciones de género y poder en San Juan Copala, Oaxaca. México*, CIESAS, 2013, p. 5.

⁵¹⁴ *Ibidem.*, p.114.

⁵¹⁵ *Ibidem.*, p.20.

⁵¹⁶ CMDPDH, *Episodios de desplazamiento forzado interno en México*. México, CMDPDH, 2018, p.7.

atención y protección. De acuerdo con este Informe, en 2017 en México existían 329,917 personas internamente desplazadas. En la mayoría de los eventos de desplazamiento se presentan episodios de violencia por parte de grupos armados como causa directa. De esta manera, la entidad con más desplazados fue Chiapas, con 6,090 personas (29.87 por ciento), después Guerrero, con 5,948 (29.17 por ciento), y Sinaloa con 2,967 personas (14.55 por ciento).

Las tres principales causas del desplazamiento forzado son:

1. Violencia por grupos armados del crimen organizado (55.09 %) ⁵¹⁷
2. Violencia política, conflictividad social y conflictos territoriales (28 %)
3. Proyectos de desarrollo (proyectos extractivos mineros) (4 %).

Los desplazamientos forzados tienden a ser mayoritariamente de orden estructural e impactan directamente a las familias. De esta manera, el 92 por ciento de las personas entrevistadas en 2017 respondió haber experimentado el desplazamiento con todos los integrantes de su familia. Ello muestra perfiles diversos del desplazamiento: mujeres, niñas, niños, jóvenes y personas mayores. La población más representativa son las mujeres con el 60 por ciento de los episodios, y niñas, niños y adolescentes con el 40 por ciento de los casos de desplazamiento forzado. ⁵¹⁸ El informe concluye afirmando que los desplazamientos son generados especialmente por las violencias estructurales y los conflictos territoriales de larga data, articulados con la violencia generada por las políticas de seguridad actual a nivel local y nacional, pues en muchos casos se ha observado la participación de agentes de Estado en los actos de violencia que tienen como resultado el desplazamiento forzado en México. ⁵¹⁹

⁵¹⁷ Cfr. Según la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, de un total de 20,390 personas internamente desplazadas en 2017, 11,232 personas (55.09 por ciento) se desplazaron a causa de la violencia generada por grupos armados organizados, *vid.* CMDPDH, *op. cit.*

⁵¹⁸ Es importante tomar en cuenta que, de acuerdo con el informe de Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos en 2017, fueron 25 episodios de desplazamientos forzados masivamente, los cuales dejaron 20,390 personas afectas. Detalladamente, en 15 episodios (60 por ciento del total) se mencionó específicamente la presencia de mujeres y en 14 episodios (56 por ciento del total) se mencionó específicamente la presencia de niños y niñas.

⁵¹⁹ CMDPDH, *op. cit.*, p.32.

Migración de niños, niñas y adolescentes por causa de la violencia

El desarrollo de esta categoría analítica se refiere a la migración internacional de niñas, niños y adolescentes con relación a los contextos de crimen organizado en las zonas expulsoras y de tránsito migratorio. Según la CIDH y la OEA,⁵²⁰ se ha presentado un incremento importante de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en los últimos años, especialmente dentro de los flujos migratorios de Centroamérica hacia los Estados Unidos. De acuerdo con el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS por sus siglas en inglés), en 2018 el Programa de Niños Extranjeros No Acompañados (*Unaccompanied Alien Children Program*), por medio de la Oficina de Administración de Niñez y Familia (*Administration for Children and Families*), atendió a 49,100 niñas, niños y adolescentes migrantes transfronterizos no acompañados, de los cuales el 73 por ciento tenía más de 14 años de edad, 71 por ciento era de sexo masculino y 39 por ciento de sexo femenino. Con respecto al lugar de procedencia, Guatemala se encontraba en primer lugar, con un 54 por ciento, el Salvador en segundo, con un 12 por ciento, y Honduras en tercero, con un 26 por ciento y otros con un 8 por ciento.⁵²¹

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de los Estados Americanos, los principales factores de abandono de sus países de origen son las condiciones de seguridad, amenazas, violencia y atentados contra la vida y la integridad personal. Niñas, niños y adolescentes migran principalmente como medida de protección frente a la vinculación forzada en organizaciones criminales y pandillas juveniles como las maras, así como por la explotación sexual y la violencia de género.⁵²² Es importante dejar claro que existen dos dimensiones de la violencia que inciden en el proceso de migración de niñas, niños y adolescentes: la violencia como factor expulsor de los países de origen y la violencia que niños, niñas y adolescentes viven en su tránsito por México.

En 2018 UNICEF realizó el Informe “*La infancia en peligro. Desarraigados en Centroamérica y México*”, en el cual se evalúan las causas estructurales de las migraciones procedentes del norte

⁵²⁰ CIDH, *op. cit.*, p.147 y ss.

⁵²¹ US Department of Homeland Security, *Unaccompanied alien children program*, Disponible en: <<https://www.hhs.gov/sites/default/files/Unaccompanied-Alien-Children-Program-Fact-Sheet.pdf>>. Fecha de consulta: 07 de marzo de 2019.

⁵²² CIDH, *op. cit.* 149 y ss.

de Centroamérica y México, y se analizan los riesgos que enfrentan niñas y niños migrantes y refugiados y sus familias. Aquí lo que importa destacar, como en las demás categorías analíticas, es el impacto del crimen organizado en ese sector de la población en México. La migración de niños, niñas y adolescentes es una experiencia difícil de enfrentar, social y emocionalmente, especialmente si viajan solos. Están expuestos a muchos riesgos durante el tránsito migratorio, particularmente la extorsión, el secuestro, la trata de personas y la violencia sexual. En ese informe destacan como los motivos más importantes para migrar: la pobreza, la violencia, la falta de oportunidades educativas, pero sobre todo el deseo de reunificarse con la familia que se encuentra en situación de migración en el país de destino.⁵²³

La migración de familias, así como de niños, niñas y adolescentes no acompañados provenientes de Centroamérica, ocurre en la gran mayoría de los casos debido a los contextos de extrema violencia en sus lugares de origen. La violencia vinculada con el crimen organizado es una de las principales causas de expulsión migratoria. Las tasas de homicidio infantil en Centroamérica son altas. Según la UNICEF, entre 2008 y 2016, en Honduras un niño se convertía en víctima de homicidio cada día. Asimismo, en el Salvador 365 niños fueron asesinados en 2017 por razones de violencia.⁵²⁴ La travesía migratoria de Centroamérica y México hacia Estados Unidos representa muchos riesgos para niñas, niños y adolescentes, sobre todo para aquéllos que viajan solos ya que, según ese informe, se convierten en presa fácil de contrabandistas, delincuentes, bandas organizadas, fuerzas de seguridad y grupos que abusan de ellos, los explotan o, en el peor de los casos, los privan de la vida.⁵²⁵

El Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, por medio de la Unidad de Política Migratoria del Instituto Nacional de Migración, muestra—mediante una síntesis gráfica de niñas, niños y adolescentes en situación migratoria irregular y en tránsito por México—el escenario de violencia que niños, niñas y adolescentes migrantes transfronterizos no acompañados provenientes de Centro América experimentan al transitar por territorio mexicano. Tan solo entre enero y junio de

⁵²³ UNICEF, "Desarraigados en Centroamérica y México. Los niños migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro", disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/publications/index_102963.html>. Fecha de consulta: 05 de marzo de 2019.

⁵²⁴ *Idem.*

⁵²⁵ *Idem.*

2018 un total de 14,388 niños, niñas y adolescentes extranjeros—provenientes principalmente de Guatemala (6, 867), Honduras (5, 901), el Salvador (1, 322) y procedentes de otros países (298)—ingresó de manera irregular a México.⁵²⁶ La cifra de hombres es de 9,406 y de mujeres 4,982. El flujo migratorio de niñez y adolescencia no acompañada abarca el grupo que se encuentra entre los 12 y los 17 años (5, 074). Por su parte, el mayor número de niños, niñas y adolescentes que viajan acompañados se encuentra en el grupo de edad de 0 a 11 años (630). El riesgo que implica viajar solos aumenta cuando crecen, ya que son el grupo con mayor posibilidad de ser captado o ser víctima del crimen organizado.⁵²⁷

En una investigación sobre migración en la frontera sur de México, el antropólogo Jaime Rivas muestra desde un análisis etnográfico cómo los riesgos para las personas que vienen de Centroamérica se intensifican a medida que se acercan a la frontera de México con Guatemala. Reconstruye trayectorias migratorias y da cuenta de cómo se amplían los riesgos de sufrir robos, violaciones o secuestros vinculados al crimen organizado donde las organizaciones de la sociedad civil y grupos pro migrantes señalan a bandas delictivas y, en menor medida, las maras o pandillas como los responsables directos de tales actos.⁵²⁸

El objetivo de la investigación de Rivas fue contribuir al debate sobre el proceso migratorio centroamericano por y hacia el Soconusco en Chiapas. Los hallazgos más importantes fueron las prácticas denominadas “riesgosas” de los migrantes en su cruce hacia territorio mexicano y los motivos por los cuales decidieron abandonar sus países de origen, de los cuales se desprenden algunas variables como: motivos personales, familiares, por violencia y por motivos económicos. Los dos últimos son las motivaciones más recurrentes, además del deterioro del territorio y los recursos naturales, que tienen como consecuencia una mayor vulnerabilidad de los grupos centroamericanos ante los fenómenos naturales. En cuanto a los motivos personales y familiares, los conflictos conyugales, la violencia familiar y la reunificación son las motivaciones principales, aunado a la superación personal. Pese a que esa investigación no se enfoca en el contexto de niñas,

⁵²⁶ SEGOB-DGACEM, Niñas, niños y adolescentes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México, disponible en <<http://www.politicamigratoria.gob.mx/>>. Fecha de consulta: 07 de marzo de 2019.

⁵²⁷ SEGOB-DGACEM, *op. cit.*

⁵²⁸ Jaime Rivas, *Tejiendo redes frente al riesgo y la vulnerabilidad. migrantes centroamericanos y organizaciones civiles de apoyo en Tapachula, Chiapas*. México, Centro de investigaciones y estudios superiores en Antropología social, 2008, p.144.

niños y adolescentes procedentes de Centroamérica, sí muestra material empírico con respecto a las motivaciones que tienen las personas para migrar.

En el tránsito migratorio de las niñas, niños y adolescentes por México, la violencia atenta contra sus vidas, ya que son víctimas de tortura, de crímenes sexuales y trata de personas. Una investigación de Gabriela Díaz y Gretchen Kuhner muestra algunas cifras de niñas que se enfrentan a la transmigración viajando solas o acompañadas. De acuerdo con ese estudio, en 2011, el número de niñas migrantes transfronterizas acompañadas creció 185 por ciento (de 262 casos en 2011 a 747 en 2013), mientras que las detenciones de niñas no acompañadas aumentaron 76.92 por ciento (78 casos en 2011, 34 casos en 2012 y 138 en 2013). Para 2013 dos de cada diez mujeres detenidas por agentes migratorios en México eran niñas o adolescentes,⁵²⁹ mientras que uno de cada diez hombres detenidos era niños o adolescentes. El informe permite observar como la participación de las niñas detenidas ha aumentado respecto de los niños en los últimos años. Las niñas, niños y adolescentes migrantes, y específicamente quienes no viajan acompañados, son una población en situación de vulnerabilidad frente a la violencia sexual,⁵³⁰ a la trata de personas, a sufrir agresiones físicas, emocionales y sexuales por parte del crimen organizado, delincuentes, otros migrantes y servidores públicos que ven la migración como una oportunidad de generar negocios corruptos.⁵³¹

En el mismo tema de niñas, niños y adolescentes transfronterizos que viajan solos o acompañados como consecuencia de la violencia y el crimen organizado se encuentra el estudio “Niños en Fuga” de la Fundación MacArthur y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para los Estado Unidos y el Caribe (ACNUR), el cual se centra en la situación

⁵²⁹ Cfr. Pese a que el informe cuenta con estas cifras, argumenta que aún no existe información sobre las personas que acompañaban a las niñas en su tránsito por México, por ejemplo, si eran acompañadas por sus madres, padres, otros familiares u otras personas distintas a la familia que podrían ser tratantes de personas, *vid.* Gabriela Díaz y Gretchen Kuhner, *Un viaje sin rastros, mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*. México, Instituto para las mujeres en la migración A.C./Cámara de Diputados, 2015, p.21.

⁵³⁰ La Organización Panamericana de la Salud entiende violencia sexual como todo acto sexual, la tentativa de consumir un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de esa con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo. Organización Panamericana de la Salud, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington DC, 2003, disponible en: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/725/9275315884.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Fecha de consulta: 11 de marzo de 2019.

⁵³¹ Gabriela Díaz y Gretchen Kuhner, *op. cit.*, p.84.

específica de niñas, niños y adolescentes no acompañados que huyen de Centroamérica y México. El estudio integra 404 entrevistas a niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados, 100 de cada país: El Salvador, Honduras, Guatemala y México, que llegaron a Estados Unidos en 2011.⁵³²

El análisis de ese estudio responde a dos preguntas centrales ¿por qué esos niños están abandonando sus países de origen? y ¿si tienen necesidad de protección internacional? El estudio demuestra que niñas, niños y adolescentes que viajan solos necesitan de protección internacional, y, en segundo lugar, que el 58 por ciento de los entrevistados fue desplazado forzosamente debido a la violencia que impera en sus países de origen. Los resultados del estudio apuntan a que, dada la alta tasa de personas menores de edad que ha expresado necesidades de protección, todas las personas migrantes no acompañadas deben ser tratadas bajo las necesidades de protección internacional.⁵³³

Existen dos patrones relacionados con esas necesidades de protección. Por un lado, la violencia por parte del crimen organizado y, por otro, la violencia en los hogares. Con respecto al primer factor, el 48 por ciento de niñas, niños y adolescentes entrevistados respondió haber sido afectado por el incremento de la violencia por parte de grupos del crimen organizado en su país de origen (carteles de la droga, bandas y actores estatales), el 21 por ciento mencionó que había sobrevivido a abusos y violencia en sus hogares, y el 38 por ciento (proveniente de México) señala que según su experiencia la migración hacia Estados Unidos es el resultado del reclutamiento y la explotación por la industria criminal del tráfico de personas trabajando como ayudantes de “coyotes”.⁵³⁴

En cuanto a México, los entrevistados señalaron un conjunto único de necesidades de protección internacional debido a que se encuentran en mayor riesgo de estar enganchados y/o inmersos en delitos criminales, así como de ser víctimas de explotación laboral y estar en situaciones de riesgo que pueden atentar contra su vida. El estudio muestra que niñas, niños y adolescentes fueron

⁵³² ACNUR, *Niños en fuga, niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México*. Washington, ACNUR, 2014, p.5.

⁵³³ *Ibidem*. p. 6 y ss.

⁵³⁴ *Ibidem*. p. 7.

captados por grupos criminales; y que otros, a pesar de involucrarse por cuenta propia, fueron obligados a continuar en las organizaciones criminales por medio de amenazas.⁵³⁵ La literatura muestra la gran problemática de la migración forzada y la particular vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes no acompañados a causa del crimen organizado.

4.3.3 Derecho a la salud

El derecho a la salud impacta en niñas, niños y adolescentes de tal modo que quienes habitan en comunidades con altos índices de inseguridad y violencia, según refiere la CIDH, están expuestos a mayor vulnerabilidad de su integridad personal. A la larga, la violencia tiene consecuencias en la salud física y psicológica. Sumado a ello se encuentra la elevada probabilidad de ser víctima mortal de la violencia como resultado de los enfrentamientos de grupos criminales y los operativos de seguridad pública o militar.⁵³⁶

Se han tomado tres factores como punto de partida para abordar esta sección, el primero está relacionada con la falta de servicios básicos (pobreza), el segundo con la transmisión generacional de la violencia, y el tercero, los homicidios de niñas, niños y adolescentes como consecuencia del crimen organizado.⁵³⁷

Falta de servicios básicos

La CIDH argumenta que, en términos generales, en las regiones donde existe mayor incidencia de grupos armados delincuenciales se ve afectada la prestación de servicios básicos. Por tanto, el clima de violencia en el que viven las comunidades impide a niñas, niños y adolescentes el acceso óptimo a los servicios de salud.⁵³⁸

⁵³⁵ *Ibidem.* p. 9.

⁵³⁶ CIDH, *op., cit.*, p.153.

⁵³⁷ Cabe aclarar que los problemas de salud más graves que experimentan niños, niñas y adolescentes en situaciones de riesgo con respecto al crimen organizado se encuentran: El consumo de drogas, desnutrición (por desatención de los padres), demencia, trastornos mentales y homicidio, *Idem.*

⁵³⁸ *Ibidem.* p. 154.

El Informe de 2017 de la UNICEF muestra tres datos generales que pueden servir como marco de referencia: uno de cada dos niñas, niños y adolescentes en México está en situación de pobreza y dos de cada diez experimenta pobreza extrema.⁵³⁹ Según los datos más recientes del *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* elaborado por CONEVAL en 2015, la población total de niñas, niños y adolescentes era de 39.2 millones de personas, de las cuales, el 50 por ciento se encontraba en pobreza, es decir, 20.7 millones de niños, niñas y adolescentes habitaba en hogares considerados pobres. Una comparación con las zonas rurales y urbanas muestra que, en el caso de niñas, niños y adolescentes indígenas, los porcentajes de pobreza alcanzaban niveles superiores: 78.6 por ciento para las niñas y niños y 78.2 por ciento para los adolescentes.

Lo anterior muestra las desventajas de la población indígena y a niñas, niños y adolescentes como los portadores de más vulnerabilidades con respecto a los derechos básicos como salud y educación.⁵⁴⁰ De acuerdo al CONEVAL y el UNICEF, hay tres tipos de pobreza infantil: situación de pobreza, pobreza moderada y pobreza extrema. Las entidades federativas con más casos de niñas, niños y adolescentes en situación de precariedad son: Chiapas, con un 84.1 por ciento, Puebla con un 67.6 por ciento, Tlaxcala con un 64.4 por ciento y por último San Luis Potosí con 58.8 por ciento.⁵⁴¹

¿Cómo se relaciona la pobreza con la violencia por el crimen organizado y cómo influye en el derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes en México? En una investigación de 2017 sobre pobreza como indicador de violencia y delincuencia en México, Martha Nateras y Daniel Zaragoza realizan un análisis para determinar en qué medida los índices de pobreza influyen en los niveles de crimen organizado en distintas entidades de la República Mexicana. En esta investigación se utilizó una muestra de diez entidades federativas. Por un lado, Nuevo León, Ciudad de México, Coahuila y Baja California Sur, consideradas como las entidades con menor índice de pobreza. Por otro lado, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla, las cuales representan los índices más elevados

⁵³⁹ UNICEF, *Informe anual. situación de la infancia en México 2017*, Disponible en: <<http://www.unicef.org.mx/Informe2017/Informe-Anual-2017.pdf>>. Fecha de consulta: 25 de febrero de 2019.

⁵⁴⁰ CONEVAL, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*, Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf.

⁵⁴¹ UNICEF-CONEVAL, *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2010-2012*, disponible en: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UN_BriefPobreza_web.pdf.

de pobreza en el país. Además del Estado de México y Chihuahua con una con una posición intermedia en índices de pobreza, pero con los más elevados en cuanto a índices de violencia.⁵⁴²

Los resultados de ese análisis muestran datos contrarios a los supuestos de la relación pobreza-crimen organizado como impacto directo en la población de niñas, niños y adolescentes. Se argumenta que las entidades con mayor bienestar económico presentan condiciones que favorecen el establecimiento y desarrollo de grupos delictivos, los cuales aprovechan factores como la urbanización, la densidad poblacional y las vías de transporte para beneficio propio. La investigación concluye que el grupo de entidades con mayor bienestar supera los índices delictivos de las entidades con mayor pobreza en el país.⁵⁴³

La investigación muestra empíricamente que la pobreza puede influir en los índices delictivos, pero no es un factor determinante. Los índices de pobreza no son el resultado de los índices de violencia, sino que pueden influir como parte de un grupo de factores más complejos. Es posible argumentar que la pobreza no es la causa, sino un factor más de violencia estructural con relación al crimen organizado que afecta el derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes.

Transmisión intergeneracional de la violencia (víctimas e involucramiento delictivo)

De acuerdo con Vargas e Ibáñez, la transmisión intergeneracional es un proceso que surge de forma automática dentro de la familia.⁵⁴⁴ Las prácticas de cuidado y apoyo intergeneracional son diversas en cada contexto social, por tanto, es un proceso que varía de acuerdo con las normas sociales. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos menciona que no sólo las afectaciones directas como la pobreza, el acceso a servicios y la violencia física impactan en niñas,

⁵⁴² Martha Nateras y Daniel Zaragoza, "La pobreza como indicador de generación de la violencia y delincuencia en México", en Felipe Betancourt, coord., *Reflexiones sobre el estado de Derecho, la seguridad pública y el desarrollo de México y América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de investigaciones Jurídicas, 2017, p. 223 y ss.

⁵⁴³ *Ibidem*, p. 247 y ss.

⁵⁴⁴ José de Jesús Vargas y Edilberta Ibáñez, "Análisis y reflexiones sobre la transmisión intergeneracional", *Revista Electrónica de Psicología Iztacala*, num.1, vol.6, 2003, p.4 y ss.

niños y adolescentes, frente a sus derechos por la salud, sino también, la pérdida de las personas (familiares o no) que cuidan de ellos.

Al no poseer agencia económica, niñas, niños y adolescentes se encuentran determinados por los niveles económicos que perciben los miembros (adultos) de su familia: los jefes o las jefas del hogar.⁵⁴⁵ La pérdida de familiares o personas cercanas responsables de su cuidado puede generar un alto nivel de riesgo. En el caso de México, el incremento de niños y niñas huérfanos debido a la inseguridad y la violencia es un factor grave para su salud. La CIDH ha indicado que, entre 2006 y 2010, las violencias por crimen organizado han dejado a más de 30,000 huérfanos, lo cual tiene como consecuencia grandes costos en salud emocional y constituye un factor de inicio de las trayectorias tempranas como la laboral debido a que niñas, niños y adolescentes se ven obligados a asumir responsabilidades de manutención dentro de los grupos familiares. Ello, refiere la Comisión, genera aún más desventajas sociales como desprotección y desatención y, con lo anterior, el inicio temprano de trayectorias laborales de explotación laboral, sexual, maltrato y violencia física.⁵⁴⁶

En una investigación de corte demográfico, Alejandra Pérez realiza un acercamiento en 2016 a una población de jóvenes urbanos, de 12 a 29 años, en 47 zonas con alta incidencia delictiva. De manera cuantitativa analizó las desventajas acumuladas y el involucramiento juvenil en la violencia. El resultado muestra que en niños, niñas y adolescentes la “transmisión generacional de la violencia” es visible en la familia de origen por medio de actos cotidianos de violencia.⁵⁴⁷

La autora afirma que niñas, niños y adolescentes que viven en hogares de convivencia más hostil tienen mayor probabilidad de involucrarse en dinámicas de violencia. La hostilidad en el hogar es una desventaja, en contraste, es una ventaja para ellos vivir en hogares con ambientes estables y armoniosos, reduciendo así la posibilidad de implicarse en situaciones violentas. La investigación

⁵⁴⁵ En ese texto se considera al concepto de agencia como la capacidad humana de “predicción y control que una persona tiene sobre las elecciones, decisiones y acciones de las cuales es responsable”. Susan Pick, Jenna Sirkin, Isaac Ortega, et. al. “Escala para medir agencia personal y empoderamiento” *Revista Interamericana de Psicología*. México, vol. 41, núm. 3, 2007, p. 296.

⁵⁴⁶ CIDH, *op. cit.*, p.134.

⁵⁴⁷ Alejandra Pérez, *Desventajas acumuladas e involucramiento juvenil en situaciones de violencia en ciudades de alta delictividad en México 2014*. México, El Colegio de México, 2016, p. 2.

muestra la relación que tiene la transmisión intergeneracional de la violencia con respecto a un grupo de jóvenes. Con ello es posible observar la relación indirecta frente a asuntos que pueden tener como consecuencia, por un lado, el involucramiento directo de niños, niñas y adolescentes con grupos criminales y, por otro, en las consecuencias que deja el crimen organizado en las víctimas (niños, niñas y adolescentes en orfandad).

Homicidios de niñas, niños y adolescentes como consecuencia del crimen organizado⁵⁴⁸

Una de las consecuencias más alarmantes del crimen organizado es el incremento de los homicidios en niños, niñas y adolescentes en los últimos años. El *“Informe Alternativo sobre la Situación de Garantía de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México”*, de la Red por los Derechos de la Infancia México,⁵⁴⁹ indica que los efectos de la corrupción y la cooptación de las instancias de la administración pública por parte de los grupos del crimen organizado ha agravado la situación de las regiones, generando un ambiente de vulnerabilidad donde niñas, niños y adolescentes asumen roles dentro del crimen organizado. Entre los años 2000 y 2012, la tasa de muerte por homicidio en niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años pasó de 1.7 muertes por cada 100 mil habitantes a 4 muertes por cada 100 mil, es decir un aumento del 235 por ciento. En algunos Estados de la República como Chihuahua, el aumento de la tasa de homicidios en niñas, niños y adolescentes de entre 0 y 17 años fue del 351 por ciento (de 2.9 muertes en el 2000 a 13.1 muertes en el 2012). Por su parte en el Estado de Guerrero, el aumento fue del 535 por ciento y en Tamaulipas de 600 por ciento.⁵⁵⁰

La población adolescente de 15 a 17 años es la más afectada por la violencia ya que, de 2007 al 2012, la tasa de homicidios en ese sector incrementó de 5.3 a 16.3 por cada 100 mil habitantes. El informe apunta que el incremento de las muertes en manos del crimen organizado es el resultado

⁵⁴⁸ Cabe aclarar que consideramos dos tipos de homicidios de personas menores de 17 años como consecuencia del crimen organizado; por un lado, se encuentran los homicidios de niños, niñas y adolescentes que participan dentro del crimen organizado, contratados u obligados a colaborar con el grupo; y por otro, los homicidios resultado del cruce entre elementos del sistema de seguridad mexicano y los grupos criminales en la lucha contra el narcotráfico.

⁵⁴⁹ REDIM, *Informe alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México*. 2014, Disponible en : <www.derechosinfancia.org.mx>. Fecha de consulta: 05 de marzo de 2019. p. 59 .

⁵⁵⁰ *Ibíd.*

del prolongado proceso de securitización⁵⁵¹ del país, realizado con el fin de controlar a grupos criminales. Según datos de la organización sin fines de lucro Infancia Sin Violencia, con base en su registro hemerográfico en México, desde diciembre de 2006 hasta abril de 2012, hay 1,701 muertes de niños, niñas y adolescentes relacionadas con el crimen organizado.^{552 y 553}

4.3.4 Derecho a la educación, la recreación, al ocio, el juego y la cultura

De acuerdo con la CIDH, el impacto de la violencia en el derecho a la educación es experimentado en comunidades vulnerables que no cuentan con servicios educativos de calidad, por lo que los niveles de ausentismo y deserción escolar son altos. En consecuencia, la Comisión plantea una restricción de oportunidades profesionales a causa del bajo nivel educativo y, con ello, la falta de empleo formal, condiciones laborales precarias, bajo nivel salarial e inestabilidad laboral. Las categorías expuestas a continuación - trabajo infantil y trayectorias educativas y violencia- se relacionan con la deserción y los servicios escolares de baja calidad. Pese a que la literatura sobre la relación entre educación, trabajo infantil y crimen organizado en México es escasa, tratamos de hacer un acercamiento a los estudios realizados sobre ambos temas con el fin de tener una visión general de la situación que enfrentan niñas, niños y adolescentes en México.

Trabajo infantil

Diversos organismos nacionales e internacionales como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y el UNICEF coinciden en que el trabajo infantil es una violación a los derechos de niñas, niños y adolescentes ya que su actividad primordial debe ser asistir a la escuela.⁵⁵⁴ En México, de acuerdo con las cifras más recientes publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por medio del Módulo de Trabajo Infantil (MTI), 3.2 millones

⁵⁵¹ El proceso de securitización se refiere a una serie de iniciativas de origen político que son mediadas por medio de políticas de seguridad. Jorge Rebolledo, *Securitización y desecuritización de la política de drogas en México y Latinoamérica*. en Ñ, Foreign Affairs Latinoamérica/ITAM Instituto Tecnológico Autónomo de México, disponible en: <http://revistafal.com/securitizacion-y-desecuritizacion-de-la-politica-de-drogas-en-mexico-y-latinoamerica/>. Fecha de consulta: 05 de Junio de 2019.

⁵⁵² Vid. <http://infanciasinviolencia.org/>

⁵⁵³ REDIM, *Contando la violencia 2013*, disponible en: <http://infanciasinviolencia.org/wp-content/uploads/2013/01/Contando-la-violencia-2013.pdf>. Fecha de consulta: 05 de marzo de 2019.

⁵⁵⁴ Revisar las cifras de trabajo infantil en el apartado cuantitativo de este Informe.

de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años en 2017 se encontraban en situación de trabajo infantil: el 62.7 por ciento eran hombres y 37.3 por ciento, mujeres. Del total de niñas, niños y adolescentes en situación laboral, 2.1 millones de 5 a 17 años se encontraban realizando actividades laborales no permitidas (trabajadores subordinados o no remunerados, en sectores agropecuarios, de comercio y servicios) sobre todo en los estados de Nayarit, Zacatecas, Guerrero y Puebla. Finalmente, el INEGI, por medio del MTI, estimó en 2017 que en México 1.4 millones de personas de 5 a 17 años realizaban trabajo doméstico en condiciones peligrosas y en horarios prolongados, sin recibir remuneración económica. De éstos, el 51.5 por ciento eran mujeres y el 48.5 por ciento hombres.⁵⁵⁵

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en un estudio sobre el trabajo infantil y el derecho a la educación en México (2014), conceptualizó al trabajo infantil como: “toda actividad física, mental, social o moralmente perjudicial o dañina, que obstaculiza e impide a las niñas, niños y adolescentes el derecho a la educación”,⁵⁵⁶ y caracteriza a niñas, niños y adolescentes trabajadores y trabajadoras de acuerdo con los siguientes rubros: trabajadores urbanos del sector formal, trabajadores urbanos en el sector informal, trabajo urbano marginal, y trabajo en el sector rural.

Esta distinción ayuda a dimensionar el fenómeno como parte de un escenario multicausal y relacional con diversos ámbitos sociales. De acuerdo con CONAPRED,⁵⁵⁷ algunas de las consecuencias sociales del trabajo infantil son: la reproducción del círculo de pobreza, la incidencia en la escolaridad no sólo en el acceso y permanencia, sino en el bajo rendimiento escolar, y el aislamiento tanto del entorno familiar como comunitario, lo que limita las oportunidades para desarrollarse plena e integralmente.⁵⁵⁸

Para retomar la relación que existe entre el trabajo infantil y el impacto del crimen organizado en niñas, niños y adolescentes, una investigación de Angélica García y Elías García de 2017 sobre la

⁵⁵⁵ INEGI-MTI, *Comunicado de prensa Núm . 262 /18 12 de junio de 2018*, INEGI Modulo de Trabajo Infantil, México, 2018, p.19.

⁵⁵⁶ OIT, *El trabajo infantil y el derecho a la educación en México*. México, Ediciones Culturales Paídos, 2014, p. 8.

⁵⁵⁷ CONAPRED, Documento informativo sobre el trabajo infantil en México, disponible en: <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/DocumentoInformativoTrabajoInfantil.pdf>. Fecha de consulta: 04 de abril de 2019.

⁵⁵⁸ *Idem*.

explotación en el trabajo infantil expone las causas y el proceso evolutivo en México, haciendo énfasis en que es un problema mundial en el que coexisten tendencias asociadas con el crimen organizado y la trata de personas. Con el testimonio de ocho personas, los autores sitúan algunos datos empíricos para describir el problema. Las causas principales de la trata de personas y la participación de niñas, niños y adolescentes en la explotación laboral son: pobreza, falta de oportunidades laborales formales, falta de educación, violencia intrafamiliar y venta de niños, niñas y adolescentes a grupos delictivos que operan bajo protección policial.⁵⁵⁹

Trayectorias educativas y violencia

Según UNICEF, para 2017 en México el 96.2 por ciento de niños, niñas y adolescentes de entre 6 y 14 años asiste a la escuela, sin embargo a pesar de los avances en la materia, más de 4 millones de niños, niñas y adolescentes están fuera del sistema educativo y más de 600 mil se encuentran en riesgo de dejarlo.⁵⁶⁰ Los datos muestran que 1 de cada 10 niños que habla una lengua indígena y no habla español no asiste a la escuela regularmente ya que reside en localidades pequeñas, apartadas y con un grado de marginación elevado. De acuerdo a la CIDH, una de las mayores amenazas que habita en los espacios educativos es la violencia: los actos delictivos en las escuelas afectan de forma directa a niñas, niños y adolescentes.⁵⁶¹ Además de que en esos espacios figuran personas insertas en las pandillas juveniles, mismas que utilizan las aulas como zonas de reclutamiento de nuevos miembros.

En México faltan estudios para conocer los efectos de la violencia en las trayectorias educativas, por lo que es necesario promover la realización de investigaciones longitudinales para poder medir e identificar los principales efectos que tiene la violencia en la educación. En 2003, Lance Lochner y Enrico Moretti realizaron un estudio sobre los efectos de la educación en el crimen, con base en datos del Censo Poblacional de los Estados Unidos, de hombres de entre 20 y 60 años en condiciones de encarcelamiento, en las versiones públicas de 1960 a 1980 que identifican elementos como los rasgos educativos de cada interno, un desglose por delito cometido, entre

⁵⁵⁹ Angelica García y Elias García, *La trata de personas en la modalidad de trabajo infantil*, *Revista de Derecho*, num. 47, 2017, p. 10.

⁵⁶⁰ UNICEF, *op. cit.*

⁵⁶¹ CIDH, *op. cit.*, p.155 y ss .

otros. Basados en una metodología cuantitativa, los investigadores encontraron que la escolarización desde edades tempranas reduce significativamente la probabilidad de encarcelamiento y los actos delictivos.

Según Lochner y Moretti el crimen representa altos costos sociales. Como resultado de su investigación, argumentan que existen varios factores que benefician el incremento de la educación sobre la incidencia delictiva: la escolarización aumenta el rendimiento del trabajo pues eleva los costos de producción, y la educación puede incidir en las decisiones sobre cometer o no un delito y además fortalece las redes sociales. Lo contrario representaría un riesgo para que niñas, niños y adolescentes se vean afectados por las consecuencias del crimen organizado como la inclusión en pandillas juveniles o los conflictos con la ley y el encarcelamiento.⁵⁶²

4.4 Políticas, programas y acciones implementadas por el gobierno federal para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado durante el periodo 2012-2018

Los diagnósticos sobre las dinámicas de violencia en México y América Latina han puesto en evidencia que son niñas, niños y adolescentes quienes padecen los efectos más negativos de los contextos de inseguridad caracterizados por la presencia de grupos del crimen organizado. Su condición de vulnerabilidad para ser captados, abusados y explotados por la delincuencia organizada se incrementa frente a la falta de garantías efectivas para ejercer sus derechos y ante la total ausencia o limitada presencia de políticas públicas enfocadas a su atención y a la reducción de los factores de riesgo asociados.

En México, si bien, la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes y el interés superior de la niñez son principios y compromisos adquiridos desde la década de 1990 tras la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), no fue sino hasta el año 2017 cuando se estructuró una política de carácter nacional para su protección.

⁵⁶² Lance Lochner y Enrico Moretti, "El efecto de la educación sobre el crimen: evidencia de los presos", *American Economic Review*, num.1, vol. 94, 2004, p. 4 y ss.

En el contexto actual, se vuelve prioritario analizar y evaluar las políticas, programas y acciones implementadas por las instituciones responsables de la protección de personas menores de edad víctimas de violencia e identificar las problemáticas vinculadas que requieren atención considerando, particularmente, la emergencia en materia de derechos humanos presente en el país, así como los cambios jurídicos y compromisos internacionales adquiridos por México enfocados en su protección.

Para rastrear las políticas públicas, programas y acciones implementadas durante la administración federal 2012-2018, se realizó el análisis de contenido de solicitudes de información a once dependencias federales responsables de la política de protección de niñas, niños y adolescentes, así como de los informes de labores del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y los informes de avances de resultados del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA 2016-2018).⁵⁶³

La información obtenida se sistematizó en catorce categorías que facilitaron el análisis cuantitativo y cualitativo de las acciones implementadas durante este periodo. La evaluación y análisis de las acciones se divide en tres secciones: en la primera se contextualiza sobre la implementación de la política nacional de protección de niñas, niños y adolescentes y se analizan las acciones reportadas por las instituciones federales a través de las solicitudes de información y; posteriormente se analizan las políticas públicas llevadas a cabo por el SIPINNA. Finalmente, se presenta un balance del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA) y de las acciones realizadas en la materia por la actual administración federal (2019-2024).

4.4.1 La Política Nacional de Protección de niñas, niños y adolescentes (2012-2018)

En México la adopción del principio del Interés Superior de la Niñez y el compromiso de garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes no es reciente; sin embargo, la respuesta del Estado

⁵⁶³ Se sugiere consultar la síntesis metodológica de la investigación, apartado 2.2.3 “Identificación y análisis de las políticas públicas” y el anexo 1. Políticas públicas y acciones implementadas para la protección de niñas, niños y adolescentes. Disponible en: https://drive.google.com/drive/folders/1uENb-x5G_z5x9LY4yXcuGjuGtHJ14cOl?usp=sharing

para su atención ha sido limitada, particularmente frente al incremento de la inseguridad y los cambios en las dinámicas delictivas de las últimas décadas.⁵⁶⁴

En el ámbito normativo es posible observar avances significativos, específicamente a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 con la incorporación de este principio en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisando que todas las decisiones y actuaciones del Estado deberán cumplir con el interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos y ser el eje rector en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes,⁵⁶⁵ así como la creación de la Ley General de Víctimas (2013), la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) publicada en diciembre de 2014 y la emisión de tesis de jurisprudencia relativas al interés superior de la niñez por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).⁵⁶⁶ No obstante, institucionalmente los cambios normativos se han reflejado de forma tardía.

Durante la administración 2012-2018, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se reconoció la necesidad de prevenir la violencia contra niñas, niños y adolescentes, garantizando el goce efectivo de sus derechos y la atención a las víctimas de la violencia, identificando como una problemática las deficiencias de los registros administrativos que no permiten conocer de forma “desagregada y comprensiva” las diferentes manifestaciones de violencia de la que es víctima este sector de la población.⁵⁶⁷

En el PND (2012-2018) se incluyó la Estrategia 1.5.2. “Hacer frente a la violencia contra niños, niñas y adolescentes en todas sus formas, sobre la base de una coordinación eficiente”; sin embargo, derivado de la información proporcionada por las dependencias federales a través de las solicitudes de información, no fue posible identificar programas y acciones concretas para la atención de personas menores de 18 años víctimas de violencia asociada con el crimen organizado

⁵⁶⁴ México adoptó el principio del interés superior de la niñez en 1990 con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

⁵⁶⁵ Véase: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, Artículo 4.

⁵⁶⁶ SCJN, Tesis: 1a./J. 18/2014. “Interés Superior del Niños. Función en el ámbito jurisdiccional”. Libro 4, marzo de 2014, Tomo I./ SCJN, Tesis: 1a. LXXXIII/2015. “Interés superior del menor como elemento de interpretación en el ámbito jurisdiccional”. Libro 15, febrero de 2015, Tomo II.

⁵⁶⁷ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018*. México, p. 33.

hasta el año 2014, con la adopción por parte de México de la resolución “Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y Justicia Penal” (A/RES/69/194).

La estrategia de las Naciones Unidas orienta a los Estados llevar a cabo medidas para prevenir la “captación, utilización y victimización de niños por grupos delictivos,” medidas de protección a la infancia, acciones para aumentar la capacidad del sistema de justicia penal para responder a los delitos contra personas menores de edad y la protección eficaz de las víctimas, entre otras estrategias.⁵⁶⁸ Con este modelo se busca la aplicación de acciones de carácter preventivo en los entornos sociales inmediatos de niñas, niños y adolescentes, así como en el sistema de justicia penal. Sin embargo, México no ha reportado los avances derivados de la adopción de este modelo.

De acuerdo con la información proporcionada por las dependencias responsables de la protección de niñas, niños y adolescentes a nivel federal es posible identificar once políticas y programas para la atención de personas menores de edad víctimas de violencia asociada con el crimen organizado o en condiciones de vulnerabilidad, de las cuales, cinco están vinculadas con su atención, pero no fueron diseñadas específicamente para tratar a problemática como el Programa Nacional de Convivencia Escolar y el Sistema de Alerta Temprana de la SEP, sino como programas auxiliares en la reducción de los factores de riesgo.⁵⁶⁹

⁵⁶⁸ UNODC, *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*. Nueva York, 2016, p. 201-235.
Numeral 15.

⁵⁶⁹ Cuatro de las once dependencias a las que se solicitó información sobre las acciones implementadas refirió no contar con información.

Tabla 2. Acciones implementadas y reportadas a través de solicitudes de información por las autoridades federales para la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia relacionada con el crimen organizado

Categorías	Acciones implementadas para la protección de niñas, niños y adolescentes	Acciones vinculadas para la protección de niñas, niños y adolescentes
Políticas públicas con población objetivo: niñas, niños y adolescentes e Interés Superior de la Niñez.	4	4
Firma de acuerdos, programas, proyectos o protocolos internacionales para la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia relacionada con el crimen organizado.	1	-
Bases de datos y sistemas de información.	-	1
Reuniones de trabajo, audiencias, foros sobre temáticas vinculadas con la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado.	1	-
TOTAL	6	5

Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas a solicitudes de información hechas a las dependencias federales responsables. Véase: Anexo 1, pp. 4-12.

Entre las acciones realizadas para la atención de menores víctimas de violencia se encuentra las Prácticas Modelo de las Naciones Unidas, reportada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), el Programa “Servicios de atención a Población Vulnerable” del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), los programas de Servicios de Asistencia Social Integral y de Protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes de la Procuraduría Federal (PFPNNA), así como el programa Becas de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación Pública. Respecto a los avances en las acciones se informa principalmente que se otorgaron servicios de atención médica, psicopedagógica y representación jurídica, pero se

desconoce la efectividad y el alcance de los programas en la población objetivo, ya que no se hace referencia a indicadores de impacto.⁵⁷⁰

En el caso del programa de Becas de Educación Media Superior, se señala que su principal objetivo es atender a diversos grupos vulnerables dentro de los cuales se encuentran las víctimas directas e indirectas del delito inscritos en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), pero no se informa el número de adolescentes en esta situación atendidos por el programa. No obstante, es significativo que más del 20 por ciento de los beneficiarios pertenezcan a una de las zonas del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVyD).⁵⁷¹

Por otra parte, destaca que las dependencias federales a través de las solicitudes de información no reportaron acciones para la atención de problemáticas detectadas en el diagnóstico cualitativo de esta investigación como la desaparición forzada, la violencia homicida, la trata de personas y el desplazamiento forzado de personas menores de 18 años. En ese sentido, cabe destacar que resulta prioritario generar políticas públicas integrales y no solo de asistencia económica enfocadas en la atención de la primera infancia y de niñas y niños en educación primaria y secundaria.

4.4.2 Políticas y acciones implementadas por el SIPINNA para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado

En el plano institucional, una de las primeras acciones concretas de la administración federal en ese periodo fue la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) como parte de la LGDNNA, instalado el 2 de diciembre de 2015, como un modelo institucional de carácter integral encabezado por el Presidente y los titulares de las principales secretarías de Estado, con el objetivo de coordinar operativamente la política nacional mediante una Secretaría Ejecutiva (SE-SIPINNA).⁵⁷²

⁵⁷⁰ Véase: Anexo 1. Políticas y acciones implementadas (2012-2018) y Anexo 2. Oficios de respuesta a solicitudes de información.

⁵⁷¹ En 2017 y 2018, el número de becas otorgadas se redujo en 33 por ciento en comparación con el período 2016-2017, en donde se otorgaron 726, 783 becas. En dicho periodo el número de beneficiarios pertenecientes a una de las zonas del PNPSVyD fue de casi el 40 por ciento, pero el entre 2017 y 2018, disminuyó a 23 por ciento. Véase: CBSEMS, *Reporte estadístico del Programa de Becas de Educación Media Superior*, México. 2018.

⁵⁷² El SIPINNA como organismo colegiado está integrado por el Presidente de la República y la participación de los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social,

Resultado del análisis de la política nacional para la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado, para esta investigación, se identificaron 1,922 acciones para la atención de este sector de la población. El 96.8 por ciento (1,861) estuvieron enfocadas directamente en la atención de personas menores de 18 años víctimas de violencia y el 3.1 por ciento (61) vinculadas con la problemática o atención a los factores de riesgo.⁵⁷³ El SIPINNA, en sus informes de labores (diciembre de 2015-marzo de 2019), reporta 199 acciones orientadas a la atención de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado, sistematizadas en las siguientes categorías:

Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, de la y los Gobernadores de las 32 Entidades Federativas, los titulares de organismos públicos como la Fiscalía General de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Telecomunicaciones y ocho representantes de organizaciones de la sociedad civil.

⁵⁷³ Se consideraron acciones vinculadas con la problemática, pero no directamente enfocadas a la atención de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado, políticas reportadas por las dependencias federales como el Programa Nacional de Convivencia Escolar, el Sistema de Alerta Temprana y el Programa para la atención integral de niñas, niños y adolescentes en desamparo, entre otros. Este criterio fue utilizado porque aun cuando están dirigidos a la atención de personas menores de 18 años, sus objetivos no están directamente enfocados a la atención de menores víctimas de violencia. Se sugiere consultar el anexo con las tablas de contenido de las acciones.

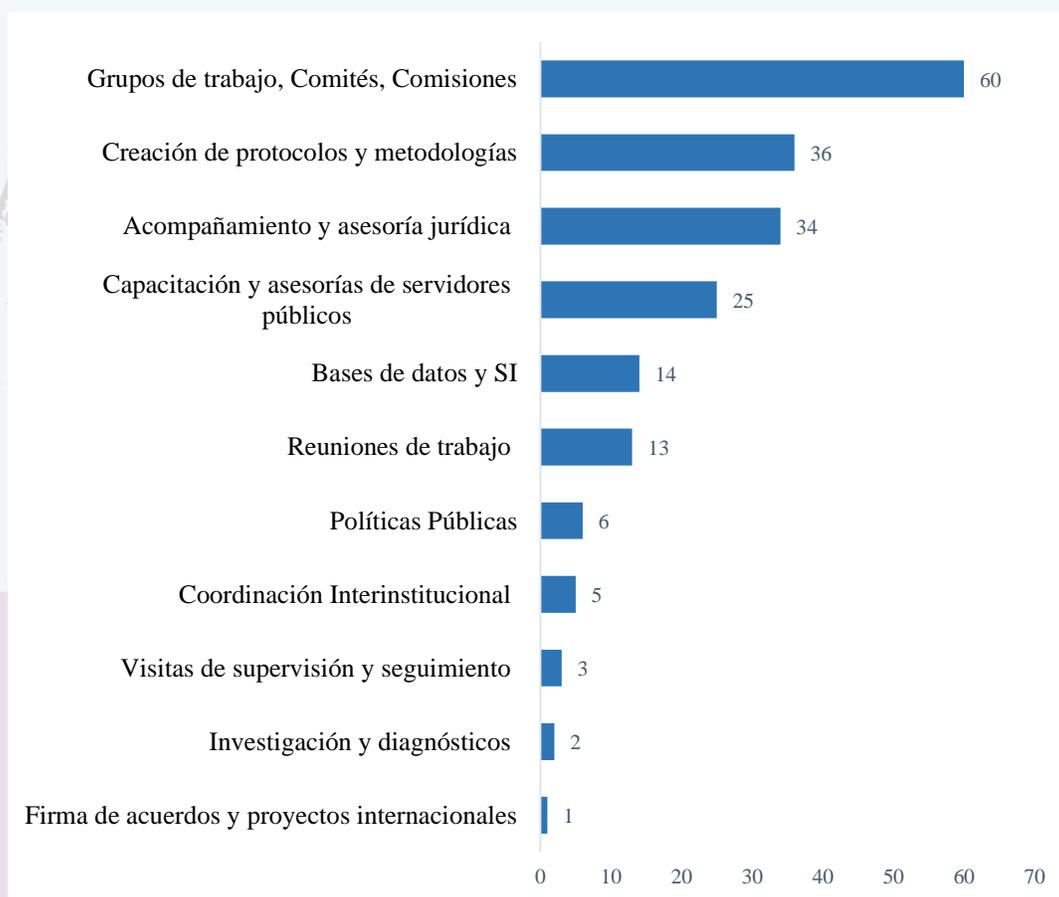
Tabla 3. Acciones implementadas y reportadas por el SIPINNA en sus Informes de Labores (2015-2019)

Categorías	Acciones implementadas para la protección de niñas, niños y adolescentes	Acciones vinculadas para la protección de niñas, niños y adolescentes
Acompañamiento, talleres y asesoría jurídica a niñas, niños y adolescentes	34	-
Capacitación y asesorías de servidores públicos (formación, cursos, talleres, conferencias)	25	-
Colaboración con otras instancias gubernamentales en diferentes órdenes de gobierno (Coordinación interinstitucional)	5	-
Grupos de trabajo, Comités, Comisiones y Subcomisiones especializadas o interinstitucionales	58	2
Políticas públicas con población objetivo: niñas, niños y adolescentes e Interés Superior de la Niñez.	6	-
Firma de acuerdos, programas, proyectos o protocolos internacionales para la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia relacionada con el crimen organizado	1	-
Creación y/o revisión de protocolos y metodologías para la atención de personas menores de 18 víctimas de violencia relacionada con el crimen organizado	21	15
Bases de datos y sistemas de información	2	12
Visitas de supervisión o seguimiento de acciones implementadas para la protección de niñas, niños y adolescentes.	3	-
Gestión o elaboración de investigación y diagnósticos vinculados con la problemática	2	-
Reuniones de trabajo, audiencias, foros sobre temáticas vinculadas con la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado	13	-
TOTAL	170	29

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido de los Informes de labores del SIPINNA (2015-2019)

Véase: Anexo 1, pp. 12-31.

Gráfica 2. Políticas y acciones realizadas por el SIPINNA (2015-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en los informes de labores del SIPINNA (diciembre 2015-marzo 2019)

El análisis de contenido de los informes de labores muestra que 30 por ciento de las acciones del SIPINNA han estado enfocadas en la creación de Grupos de Trabajo, Comités y Comisiones, seguida de la creación de protocolos y metodologías en 18 por ciento, acompañamiento y asesoría jurídica a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado en 17 por ciento, capacitación y asesorías a servidores públicos en 12.5 por ciento y a la creación de bases de datos y sistemas de información, 7 por ciento.⁵⁷⁴ Sobre este último aspecto es importante

⁵⁷⁴ Reuniones de trabajo (6.5 por ciento); Políticas públicas (3 por ciento); Coordinación Interinstitucional (2.5 por ciento); Visitas de supervisión y seguimiento (1.5 por ciento); investigación y diagnósticos; firma de acuerdos y proyectos internacionales (.5 por ciento).

señalar que si bien, se ha reportado hasta marzo de 2019 la instalación de 12 Sistemas de Información Estatales, es decir, en el 37.5 por ciento de las entidades, 4 de los 12 sistemas están fuera de servicio y la meta establecida para 2018 de 32 sistemas presenta un rezago de más del 60 por ciento.⁵⁷⁵

En respuesta a las disposiciones del artículo 6 de la LGDNNA que prevé el derecho a una vida libre de violencia y a la atención, prevención y sanción coordinada, el SIPINNA ha creado diferentes Grupos de Trabajo, Comités y Comisiones especiales para la atención de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado como la Comisión y el Comité Intersecretarial de Justicia Integral para Adolescentes en Conflicto con la Ley, la Comisión contra la Explotación y el abuso sexual en Niñas, Niños y Adolescentes y la Comisión para poner fin a toda forma de violencia contra niñas, niños y adolescentes (COMPREVNNA).

Entre los avances sustantivos de dichas acciones destaca la instalación hasta julio de 2018, de 31 Comisiones estatales para la atención específica de la temática de la violencia contra niñas, niños y adolescentes y de la instalación de 16 subcomisiones estatales para la implementación del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA) derivado de la Ley Nacional de 2016, es decir que, hasta el momento se registra un avance del 50 por ciento en la instalación de las subcomisiones para la aplicación del nuevo Sistema con el cual se busca garantizar su acceso a la justicia y protección jurídica, así como la reintegración social.⁵⁷⁶

Al respecto, es necesario señalar que aún existen numerosos retos para la adecuada implementación de la reforma, porque a pesar de la creación de protocolos para la atención de niños y jóvenes en el SIJPA, la disminución en el número de adolescentes que cumplen medidas de sanción privativas de su libertad y la reducción de las sanciones –lo que apuntaría hacia un modelo cada vez menos punitivo–. Los datos más recientes refieren altos porcentajes de adolescentes víctimas de violencia física y psicológica dentro del sistema penal, en particular al momento de su detención; altos porcentajes de victimización al interior de los Centros de

⁵⁷⁵ Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, *Informe de Actividades (agosto 2018-marzo 2019)*, SIPINNA. México, 2019, p. 11.

⁵⁷⁶ Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, *Informe de Actividades (agosto 2016-noviembre 2017)*, SIPINNA. México, 2017, p. 38.

Internamiento y altos porcentajes de adolescentes que han experimentado corrupción durante estancia en el SIJPA.⁵⁷⁷

Por otra parte, la incorporación de México a la “Alianza Global para poner fin a la violencia contra la niñez” en 2016, constituye una más de las acciones relevantes realizadas durante la administración 2012-2018, en donde la SE-SIPINNA fungió como punto focal. En el marco de la Alianza, se ha elaborado una Hoja de Ruta, la creación de 7 grupos de trabajo basados en la Estrategia INSPIRE integrados por instancias del Gobierno federal y representantes de la sociedad civil y, el documento “25 al 25. *Objetivos Nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes*” en el que se establece como meta una vida libre de violencias, así como la prevención de las muertes de personas menores de 18 años relacionadas con prácticas violentas y violaciones a derechos humanos.⁵⁷⁸ Este instrumento, se vuelve un primer mecanismo tendiente a atender el creciente número de homicidios en niñas, niños y jóvenes.

A finales de 2017, la Alianza Global reportó avances legislativos sobre la prohibición del castigo corporal, reformas a la Ley de Migración, Refugiados, Protección Complementaria, Asilo Político y a la Ley de Planeación para la inclusión de un enfoque sobre derechos de la niñez. De igual forma, en el contexto de la publicación de la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda se ha integrado un capítulo sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes.⁵⁷⁹

⁵⁷⁷ Véase: Diagnóstico cuantitativo preliminar sobre la situación de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado. Apartado 4.4 Indicadores de violencia.

⁵⁷⁸ INSPIRE, ha sido definido como un marco metodológico con 7 áreas estratégicas para la prevención y atención integral de la violencia contra niñas, niños y adolescentes. Las 7 estrategias son: 1) Implementación y vigilancia del cumplimiento de las leyes; 2) Normas y valores; 3) Seguridad en el entorno; 4) Padres, madres y cuidadores reciben apoyo; 5) Ingresos y fortalecimiento económico; 6) Respuesta en los servicios de atención y apoyo; y 7) Educación y habilidades para la vida. Véase: OPS. *INSPIRE: Seven strategies for Ending Violence. Against Children*. Washington, D.C, 2017.

⁵⁷⁹ Véase: SEGOB, *Alianza global para poner fin a la violencia contra niñas, niños y adolescentes. Reporte preliminar de avances del estado de implementación del Plan de Acción de México 2017-2018.*, SEGOB, México, 2018.

4.4.3 Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA)

Antes de 2017, en México no existía una política integral con objetivos, estrategias y líneas de acción específicas de carácter nacional para proteger y garantizar los derechos de personas menores de 18 años. El Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA 2016-2018), se presentó como el primer mecanismo dirigido a articular y vincular las distintas dependencias en los tres órdenes de gobierno con 5 objetivos, 33 estrategias y 236 líneas de acción. En relación con la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado, se identificaron 4 objetivos, 17 estrategias y 47 líneas de acción que buscan atender en algún grado a niñas, niños y adolescentes que han sido victimizados.⁵⁸⁰

Tabla 4. Objetivos, Estrategias y Líneas de acción del PRONAPINNA enfocadas en la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado

Objetivos		Estrategias	Líneas de acción
1	Generar cambios para una cultura de acceso a la información y participación efectiva y sistemática con enfoque de derechos de niñez y adolescencia.	1.1, 1.2, 1.3, 1.5, 1.6	7
3	Garantizar el acceso de las niñas, niños y adolescentes al ejercicio de sus derechos relacionados con el desarrollo.	3.2, 3.4, 3.6	3
4	Garantizar medidas de protección especial y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.	4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.7	26
5	Coordinar y vincular a actores involucrados para formular, ejecutar y acompañar articuladamente programas de protección de niñez y adolescencia.	5.1, 5.2, 5.3	11

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido del PRONAPINNA (2016-2018). Véase: Anexo 1. Políticas y acciones implementadas (2012-2018), pp. 31-44. Nota: El objetivo 2 del Programa es “Garantizar el acceso de las niñas, niños y adolescentes al ejercicio de sus derechos relacionados con la supervivencia”, en la tabla se enlistan

⁵⁸⁰ Se sugiere consultar el anexo sobre las políticas y acciones implementadas durante este periodo.

únicamente los objetivos vinculados con la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado.

Los informes de avances y resultados 2017 y 2018 del PRONAPINNA, reportan un total de 1,713⁵⁸¹ acciones relevantes realizadas durante este periodo, resultado de la coordinación institucional de las diferentes dependencias federales. Es importante señalar que el 67.2 por ciento de las acciones derivadas del Programa y reportadas en los informes se han enfocado en el acompañamiento, asesoría jurídica y talleres, así como de resoluciones en materia de reparación integral del daño a niñas, niños y adolescentes en un 28.3 por ciento.

⁵⁸¹ Se contabilizaron las acciones realizadas por las siguientes instituciones: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Fiscalía General de la República, Procuraduría Federal de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes, Secretaría de Bienestar, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Ejecutiva-SIPINNA.

Tabla 5. Acciones implementadas por las autoridades federales derivadas del PRONAPINNA (2016-2018) para la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado

Categorías	Acciones implementadas para la protección de niñas, niños y adolescentes	Acciones vinculadas para la protección de niñas, niños y adolescentes
Cambios normativos	1	1
Acompañamiento, talleres, asesoría y representación jurídica a niñas, niños y adolescentes ⁵⁸²	1,152	-
Capacitación y asesorías de servidores públicos (formación, cursos, talleres, conferencias)	23	23
Colaboración y coordinación con otras instancias gubernamentales en diferentes órdenes de gobierno (Coordinación interinstitucional)	2	-
Fondos de ayuda y emergencia para la atención de niñas, niños y adolescentes.	2	-
Políticas públicas con población objetivo: niñas, niños y adolescentes e Interés Superior de la Niñez.	5	2
Creación y/o revisión de protocolos y metodologías para la atención de personas menores de 18 víctimas de violencia relacionada con el crimen organizado	4	1
Bases de datos y sistemas de información	2	-
Resoluciones en materia de reparación integral y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.	485	-
Reuniones de trabajo, audiencias, foros sobre temáticas vinculadas con la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado.	10	-
TOTAL	1,685	27

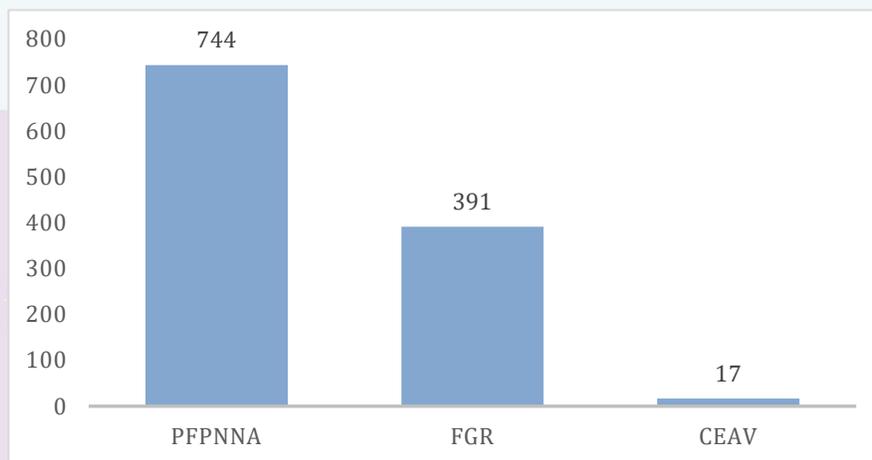
Fuente: Elaboración propia a partir de las solicitudes de información realizadas a través de la PNT y el análisis de contenido de los informes de labores, avances y resultados del SIPINNA y del PRONAPINA (2016-2018)

El acompañamiento y la asesoría jurídica especializada a personas menores de 18 años víctimas de la violencia relacionada con el crimen organizado, ha sido realizada en un 98.5 por ciento por

⁵⁸² La CEAV otorgó a 17 niñas, niños y adolescentes detectados como víctimas de delito y violación de sus derechos humanos, asistencia psicológica y médica, gestoría de asistencia social, orientación y asesoría jurídica; la PGR brindó atención especializada a 255 niñas, niños y adolescentes víctimas de los delitos de trata y de violencia de género, respetando el INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. Asimismo, la dependencia brindó atención especializada a 29 niñas, 35 niños y 72 adolescentes víctimas de violencia de género extrema y trata de personas bajo un enfoque diferencial, respetando el INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ; la PFPNNA realizó 153 entrevistas jurídica y brindó representación jurídica a 591 personas menores de 18 años.

la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), la Fiscalía General de la República (FGR) y la Procuraduría Federal de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA), en específico a víctimas de violación a sus derechos humanos, trata de personas y violencia de género extrema. Las acciones responden al artículo 83° de la LGDNNA, en el que se garantiza su derecho a ser representados jurídicamente, asistidos de profesionales especializados.⁵⁸³ Sin embargo, debido a la ausencia de registros completos sobre la victimización de personas menores de 18 años no es posible determinar el alcance de estas acciones.

Gráfica 3. Acompañamiento y asesoría jurídica a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado derivado del PRONAPINNA (2016-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de avances y resultados del PRONAPINNA 2016-2018

La Ley General de Víctimas (LGV), en su artículo 28° establece medidas de ayuda inmediata, considerando la pertenencia de las víctimas a un grupo en condiciones de vulnerabilidad como niñas, niños y adolescentes; asimismo, en su artículo 64° garantiza medidas de compensación y reparación del daño.⁵⁸⁴ En este sentido, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) como parte de las acciones realizadas en el PRONAPINNA ha aprobado entre 2017 y 2018, 66 resoluciones en materia de reparación del daño y la PFPNNA 419 planes de restitución de derechos.

⁵⁸³ LGDNNA, *op. cit.* Artículo 83.

⁵⁸⁴ LGV, *op. cit.* Artículo 28 y 64.

Durante el periodo de operación del PRONAPINNA, también destaca la creación en julio de 2017 del Fondo de Emergencia por un monto de dos millones de pesos para el pago de Recursos de Ayuda referidos en la Ley General de Víctimas, para apoyo de niñas, niños y adolescentes en condición de institucionalización, víctimas de delito y/o violaciones a derechos humanos y del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral que atendió por compensación subsidiaria a 17 personas menores de 18 años y por compensación de violación a derechos humanos a 113.⁵⁸⁵

Entre otras acciones resalta el empleo de protocolos como el de “Actuación para quienes imparten justicia en casos de que involucren a personas menores de 18 años” de la SCJN; la Sensibilización por parte de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) del 35 por ciento de las autoridades de los Centros de Atención para Adolescentes en Conflicto con la Ley y la capacitación de 286 elementos de la Policía Federal en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes. De igual forma, tomando en cuenta la actual crisis en materia de desaparición de personas y las estadísticas que apuntan a un incremento en el número de menores de 18 años desaparecidos o extraviados⁵⁸⁶ es relevante señalar que la FGR reportó el fortalecimiento del Programa Alerta Amber y la coordinación interinstitucional para el intercambio de información para el registro de niñas, niños y adolescentes no localizados.

Entre las principales fortalezas del Programa desataca la colaboración interinstitucional que involucra a 35 instancias coordinadoras para la implementación de las líneas de acción y la vinculación de toda APF. El Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) ha reportado un avance hasta agosto de 2018, en 188 líneas de acción con actividades en implementación, equivalentes al 80 por ciento del total de las líneas y un acumulado en el cumplimiento del Programa de 89.4 por ciento.⁵⁸⁷

Sin embargo, los 12 indicadores⁵⁸⁸ a partir de los cuales se monitorea el avance del Programa presentan falencias y en algunos casos al medir indirectamente el conjunto de las acciones, no

⁵⁸⁵ Informe de avances y resultados PRONAPINNA 2017, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁸⁶ Se sugiere consultar el capítulo estadístico del Informe.

⁵⁸⁷ SIPINNA, *Memoria Documental 2015-2018*, SIPINNA. México, 2019, p. 21.

⁵⁸⁸ 1) Porcentaje de niñas/niños entre 1y 14 años que experimentaron agresión psicológica o castigo físico durante el último mes; 2) Porcentaje de avance en la incorporación de los principios de la LGDDNNA en al menos un instrumento legal de las entidades federativas; 3) Porcentaje de dependencias y entidades de la APF del SIPINNA que

permiten estimar el impacto, en específico, de las estrategias enfocadas a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado. Lo que dificulta conocer la efectividad de las acciones y los avances en materia de garantía y protección de derechos.

Los datos presentados en el último informe del Programa muestran solo avances significativos –pero sin cumplir la meta establecida para el año 2018– en el porcentaje de egresos hospitalarios por lesiones⁵⁸⁹ y el porcentaje de avance en la incorporación de los principios de LGDNNA.⁵⁹⁰ Respecto al resto de los indicadores, no se presenta el porcentaje de niñas y niños que experimentaron agresiones psicológicas o castigo físico; la tasa de mortalidad, con datos de 2017 presenta un ligero incremento respecto a la línea base de 2014, al pasar de 10.21 a 10.24 por ciento y, hasta el momento, no se ha logrado la consolidación del Sistema Nacional de Información.

4.4.4 Acciones para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado (2019-2024)

El 30 de abril de 2019, en la Sesión de Reinstalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) se acordaron siete acciones generales para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado durante la administración 2019-2024. Estas acciones, se vinculan con algunas de las estrategias delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024), en específico con “el Cambio de paradigma en seguridad” y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que tiene entre sus objetivos: 3) el pleno respeto a los derechos humanos; 6) la construcción de la paz y; 10) el establecimiento de la Guardia Nacional.⁵⁹¹

cuentan con un mecanismo de participación de niñas, niños y adolescentes; 4) Tasa de mortalidad de niñas, niños y adolescentes; 5) Prevalencia de desnutrición; 6) Porcentaje de niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza; 7) Tasa neta de cobertura en educación media superior; 8) Porcentaje de egresos hospitalarios totales de niñas, niños y adolescentes por causa de lesiones; 9) Tasa de ocupación de niñas, niños y adolescentes de 5 a 14 años; 10) Porcentaje de solicitudes de adopción nacional e internacional; 11) Incidencia de carencias sociales en niñas, niños y adolescentes; 12) Porcentaje de avance en la implementación de los 32 Sistemas Estatales de Información y del 1 Sistema Nacional de Información de niñas, niños y adolescentes.

⁵⁸⁹ El dato preliminar reportado en 2018 es de 30.8 por ciento que indica una reducción en comparación con la línea base de 36.3 por ciento; la meta para 2018 es fue de 32.34 por ciento.

⁵⁹⁰ En 2018, se indica un porcentaje de avance del 96.9 por ciento sobre la meta del 100 por ciento establecida para este año.

⁵⁹¹ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024)*. México, 2019.

Las acciones acordadas en la Sesión y, en atención a la agenda del gobierno federal en materia de seguridad, se enfocaron en la creación de una línea de ayuda; la especialización de Red de Enlaces del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y la puesta en marcha de la ruta de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de migración y solicitantes de refugio. Asimismo, considerando la crisis actual en desaparición de personas, se propuso la creación de una ruta para la búsqueda de niñas, niños y adolescentes desaparecidos, la prevención y desvinculación de personas menores de 18 años con el crimen organizado, así como la capacitación de la Guardia Nacional para prevenir la violencia contra niños, niñas y adolescentes, pero no han sido definidas las metas y objetivos de las políticas.⁵⁹²

La Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, informó que, en enero de 2019, participó en los trabajos del proceso de Planeación del PND (2019-2024) con propuestas sobre los problemas públicos identificados en niñas, niños y adolescentes, el interés superior de la niñez y derechos humanos. No obstante, el actual PND carece de estrategias concretas e integrales para la atención de niñas, niños y adolescentes y, en particular, de la atención a víctimas de violencia asociada con el crimen organizado.

Las acciones identificadas en el PND se limitan a mecanismos de asistencia económica como el “Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez” y los ejes sobre la construcción de la paz, la reformulación del combate a las drogas y el pleno respeto a los derechos humanos son genéricos y no incorporan una perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes. En suma, no se identifican políticas públicas concretas dirigidas a la atención integral de personas menores de 18 años víctimas del crimen organizado y no se incluyen mecanismos de participación y toma de decisiones sobre estrategias concretas para su atención.

⁵⁹² Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, Sesión de reinstalación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, 30 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sipinna/articulos/quieres-conocer-resultados-de-la-reinstalacion-del-sistema-nacional-de-proteccion-integral-de-ninas-ninos-y-adolescentes-sipinna?idiom=es>

4.5 Conclusiones

En México, el contexto actual de violencia estructural, cultural y directa como causa y consecuencia del crimen organizado tiene efectos devastadores sobre las vidas de niñas, niños y adolescentes. En este apartado se identificaron algunas de las investigaciones más recientes y relevantes para comprender cómo se vulneran y violan los derechos del sector de la población en el país. El análisis cualitativo se concentró en cuatro grupos de derechos humanos fundamentales: 1) derecho a la vida e integridad personal, 2) derecho a la libertad personal, seguridad de las personas y libertad de circulación y residencia, 3) derecho a la salud y, 4) derecho a la educación, la recreación, al ocio, el juego y la cultura. Cada uno de esos grupos de derechos se puede abordar desde muy diversas problemáticas sociales. Sin embargo, identificamos aquellos problemas sociales que relacionan directamente la vulneración de dichos derechos en el contexto del crimen organizado en México.

Las temáticas o categorías identificadas son la base para la investigación de corte cualitativo que contempla la realización de cinco historias de vida de personas adultas que en su infancia y adolescencia crecieron en contextos de crimen organizado. La revisión de literatura nos permitió conocer cuáles son los problemas más relevantes que enfrentan los niños, las niñas y adolescentes que crecen en esos contextos. En algunas temáticas, sobre todo de tipo emergente, hay menos información disponible, como es el caso de investigaciones sobre educación y crimen organizado. Asimismo, hay temáticas, como el desplazamiento forzado y las desapariciones forzadas, en donde es necesario generar estudios específicos sobre niñez y adolescencia, y hay temas como la orfandad que se han sido abordados desde los riesgos a la salud o la transmisión intergeneracional de pobreza, pero son escasas las investigaciones que identifican de manera amplia el impacto del crimen organizado en ese fenómeno, así como en las trayectorias educativas y laborales.

En las últimas décadas el contexto de inseguridad, violencia y crimen organizado ha tenido efectos particularmente graves en niñas, niños y adolescentes, situándolos en condiciones de gran vulnerabilidad. La existencia y el incremento de la victimización en personas menores de 18 años es consecuencia de la ausencia de políticas y acciones del Estado para garantizar su protección y el ejercicio de sus derechos. En México, hasta hace un par de años, se carecía de una política nacional para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes que coordinara las estrategias

en los tres niveles de gobierno. Sin embargo, aunque se identifican avances, tanto en el plano normativo como en el plano institucional, las acciones aún son limitadas e insuficientes considerando las dinámicas actuales de violencia y los altos niveles de victimización en el país.

Las distintas formas de violencia a las que están expuestos niñas, niños y adolescentes en sus espacios privados y comunitarios exigen un tratamiento integral y especializado que se refleje en el campo social, político, económico y normativo. En la práctica, las acciones para la protección de niñas, niños y adolescentes se han materializado principalmente en la creación de Grupos de Trabajo y el diseño de protocolos, no obstante, se vuelve prioritario centrar los esfuerzos en la capacidad operativa de los Sistemas de Protección, la capacitación de los servidores públicos para poner en marcha los protocolos generados, el acompañamiento integral de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado, así como de la reparación y restitución de sus derechos y la garantía de no repetición. Finalmente, cabe destacar la necesidad de plantear medidas concretas para prevenir la victimización e incorporar una perspectiva de derechos y protección coordinada de niñas, niños y adolescentes en la actual administración federal.

5. HISTORIAS DE VIDA

5.1 Introducción

Las historias de vida realizadas para este estudio permiten acercarnos a la comprensión tanto de las consecuencias en el corto, mediano y largo plazo del crimen organizado en las vidas de los niños, niñas y jóvenes, como a los retos en materia jurídica y social para garantizar una vida digna en entornos de paz y bienestar. Estas historias sintetizan, a través de narrativas, un orden social fracturado en el que las violencias en sus diferentes expresiones privan la vida de las personas y las sumergen en entornos de suma crueldad donde lo único que queda es la lucha por sobrevivir. Entre abril y mayo de 2019 un grupo de cuatro investigadores llevó a cabo entrevistas en 5 localidades del país (Baja California, Chiapas, Estado de México, Michoacán y Tamaulipas).

A partir de la revisión de literatura expuesta en el apartado de este trabajo titulado “Diagnóstico Cualitativo sobre la Situación de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas del Crimen Organizado

en México Investigaciones Recientes y Categorías de Análisis”, se identificaron y seleccionaron temas y categorías analíticas que se presentan de manera frecuente en investigaciones relacionadas con la temática niñez y crimen organizado o, que a pesar de tener poca representatividad, sugieren nuevas líneas de investigación y por ende la necesidad de un abordaje más profundo.

Se identificaron las siguientes categorías de análisis, mismas que fueron agrupadas en cuatro grupos de derechos:

1. Derecho a la vida e integridad: desaparición forzada y privación de libertad.
2. Derecho a la libertad personal, a la seguridad y a la libertad de circulación y residencia: desplazamiento forzado y migración de niños, niñas y adolescentes a causa de la violencia.
3. Derecho a la salud: falta de servicios básicos y transmisión intergeneracional de la violencia (víctimas e involucramiento delictivo), homicidios de niños, niñas y adolescentes como consecuencia del crimen organizado.
4. Derecho a la educación, la recreación, el ocio, el juego y la cultura: trabajo infantil, trayectorias educativas y violencia.

Se realizó una estrategia de muestreo teórico, lo que significa que se seleccionaron a las personas participantes a partir de criterios específicos para garantizar que las historias de vida abordaran la mayoría de las categorías analíticas identificadas en la revisión de literatura. Además de cubrir las temáticas contempladas en las categorías analíticas, los criterios de selección para la construcción de las cinco historias de vida que se presentan en este apartado fueron los siguientes:

- Tener mayoría de edad al momento de la entrevista
- Ser mexicano/a
- Haber crecido en entidades del país con altos índices de criminalidad o en entidades donde los índices de criminalidad aumentaron de forma exponencial a partir del año 2006
- En el caso de no ser mexicano/a haber migrado a causa de la violencia en su país de origen y estar en territorio mexicano al momento de la entrevista

La realización de las entrevistas conllevó dificultades particulares debido a las temáticas abordadas. La dureza de los relatos exigió contención psicoemocional al momento de las

entrevistas y, en algunos casos, se interrumpieron los procesos de entrevista para evitar revictimizar a las personas. A pesar de los entornos de extrema violencia, las personas que generosamente compartieron sus relatos fueron capaces de elaborar narrativas que, aunque en ocasiones parecieran inverosímiles, muestran una enorme y admirable capacidad de resiliencia. Llama la atención que ninguna de las personas entrevistadas ha tenido acceso a apoyo psicológico a lo largo de su vida, lo que tiene como consecuencia que los relatos expresen la suma de los traumas y la acumulación de estrés postraumático a partir de los diversos eventos de violencia en sus trayectorias de vida.

El modelo teórico metodológico que sirvió como base para la elaboración de la guía de entrevista tomó como base la teoría del triángulo de las violencias;⁵⁹³ es decir, la violencia estructural, la cultural y la directa y se enmarcó en los siguientes derechos humanos: derecho a la vida e integridad, derecho a la libertad personal, a la seguridad y a la libertad de circulación y residencia, derecho a la salud y derecho a la educación, la recreación, el ocio, el juego y la cultura.

Sin duda, la violencia estructural expresada en la privación de las necesidades básicas para el bienestar, en la falta de acceso a la justicia a la libertad, y en el tejido social fracturado se articula con la violencia cultural que justifica las muertes, las desapariciones forzadas y la serie de violaciones a los derechos humanos como “efectos colaterales” de la lucha contra el crimen organizado en México. Ambas formas de violencia a su vez atacan la cotidianidad de las vidas de las personas con las formas más extremas de violencia directa que lastiman la mente y los cuerpos de sus víctimas. No obstante, el nivel de crueldad e impunidad de las historias muestra que se trataría de un Estado fallido, y actor clave en las formas más crueles de violencia y de crímenes de lesa humanidad.

Todas las historias hablan directa o indirectamente de personas que simplemente desaparecieron cuyas voces se quedaron enterradas en las entrañas del crimen organizado y la impunidad del Estado. La incapacidad de acceder a los testimonios de las víctimas que ya no están para contarlos es una expresión de la violencia estructural. Sin embargo, consideramos que es necesario generar

⁵⁹³ Johan Galtung, *op. cit.*

marcos analíticos más robustos para poder estudiar esas formas sistemáticas y extremas de violencia, por ello y como parte del análisis de las historias de vida se buscaron nuevas explicaciones en teorías sobre la violencia y la crueldad que abarquen el papel del Estado como actor clave desde donde se ejercen todas formas de violencia contra la población en su conjunto.

En todo momento se cuidó la confidencialidad de los testimonios y, por ello, cuatro de las cinco historias de vida se presentan con seudónimos y algunas alteraciones de datos para proteger la identidad de las personas participantes. En un sólo caso, el de Laura Orozco Medina, se presenta su nombre real ya que –como activista que es– solicitó especialmente que se presente su historia con todos los datos reales como parte de la denuncia y lucha incansable por tener acceso a la verdad y la justicia. El orden de presentación de las historias de vida se estructura a partir de la ubicación geográfica para cubrir desde la frontera norte con Estados Unidos hasta la frontera sur con Guatemala, comenzando con las historias de Tamaulipas y Baja California, seguidas por Michoacán, Estado de México y Chiapas. A continuación, se presentan los relatos, no sin antes expresar un profundo agradecimiento a las personas participantes por parte de todo el equipo de investigación por la valentía y el coraje que tuvieron todas ellas al compartir su relato de vida.

5.2 Reynosa: infancias y juventudes sitiadas por la crueldad

Preámbulo

México se encuentra entre los países más violentos del mundo debido a la violencia generalizada causada por diversos actores armados y prácticas como la extorsión, el reclutamiento forzoso y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes. La tasa de 4.9 homicidios por cada 100,000 habitantes de entre 0 y 19 años sitúa a México como un país donde la posibilidad de que un niño, niña o adolescente sea asesinado es mucho mayor que en países con conflicto armado tales como Palestina o Siria.⁵⁹⁴ Además, en México “al menos 6 de cada 10 mujeres mexicanas ha enfrentado un incidente de violencia. El 41.3 por ciento de las mujeres ha sido víctima de violencia sexual y,

⁵⁹⁴ Save the children, “Construyendo una vida mejor con la niñez”, disponible en: <https://www.savethechildren.mx/enterate/noticias/construyendo-una-vida-mejor-con-la-ninez>

en su forma más extrema, nueve mujeres son asesinadas al día”.⁵⁹⁵ El porcentaje de feminicidios entre 0 y 17 años aumentó en un 60 por ciento en los últimos cuatro años.⁵⁹⁶ México presenta la mayor tasa de asaltos, el segundo lugar en la tasa de homicidios y, consecuentemente, ocupa el último lugar del índice para una vida mejor dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).⁵⁹⁷ En los últimos años, la desigualdad social reflejada en la falta de oportunidades educativas y medios de vida, junto con la pobreza y la violencia crónica han llevado a un número alarmante de niños, niñas y jóvenes a desplazarse de manera forzada e irregular, ya sea dentro o fuera del país. Para aquellos y aquellas que se quedan en sus comunidades, la exposición a la violencia extrema, incluso dentro y alrededor de las escuelas, limita de manera preocupante sus oportunidades de aprendizaje y rendimiento escolar. Uno de los cálculos más recientes acerca del costo de la violencia en México arrojó un valor de 2.12 billones de pesos en 2015, el equivalente a 13 por ciento del PIB.

Este análisis partió de una combinación de enfoques para estimar el costo económico de la violencia en la economía mexicana. En lo posible se utilizó información financiera que detalla el nivel de gasto en indicadores relacionados con la violencia. Además, se emplearon costos unitarios para estimar el costo de las actividades contra la violencia. En específico, se obtuvo de la literatura disponible un estimado del costo económico de un acto violento, el cual se aplicó al número total de veces en que dicho evento ocurría para ofrecer un estimado del costo total de categorías de violencia. Por último, ante la falta de datos sobre la incidencia de un tipo particular de violencia, la cifra se estimó con base en un sustituto adecuado o se excluyó del estudio. Esta estimación tiene un correlato en el incremento de la cifra de delitos y hechos violentos que sitúan al país dentro de los últimos lugares entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en varios indicadores relacionados con la calidad de vida y la seguridad.

La región noreste del país colinda a través de una extensa frontera con Estados Unidos de Norteamérica y con el Golfo de México. Tamaulipas es el estado con más puentes internacionales

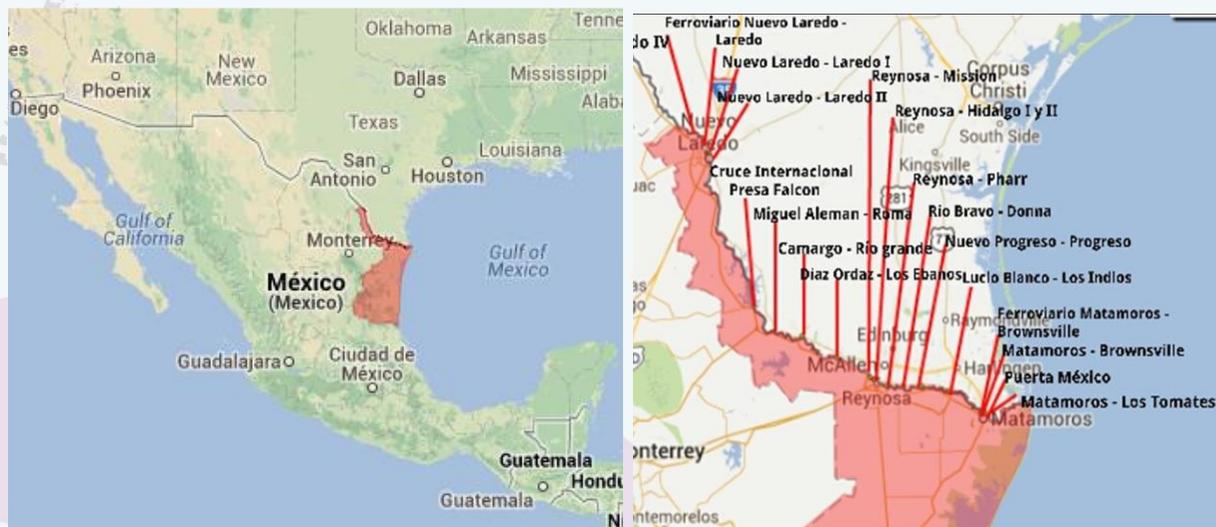
⁵⁹⁵ INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en el Hogar*, ENDIREH, 2016, pp. 37-38.

⁵⁹⁶ SEGOB, “Información delictiva y de Emergencias con Perspectiva de Género del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)”, México, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415019/Info_delict_persp_g_nero_OCT_231118.pdf, pp: 76-79.

⁵⁹⁷ OCDE, “Better Life Index”, disponible en: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/mexico-es/> Fecha de consulta: 30 de mayo de 2019.

del país (Ver mapa 1). La presencia de cárteles en este estado se remonta a varias décadas atrás al igual que los vínculos entre grupos políticos y grupos armados. Estas condiciones la han convertido históricamente en una región no sólo de migración, sino de tráfico de drogas, combustible, personas y armas.

Mapa 1. Tamaulipas: Ubicación estratégica



Fuente: Diseño por Mario Hernández, quien utilizó la plataforma *IkiMap* y una imagen de ©OpenStreetMap (con licencia CC BY-SA., <http://www.openstreetmap.org/copyright>).

Algunos consideran a Tamaulipas el “*Estado más violento de México*”⁵⁹⁸ ya que continúa a la cabeza en materia de incidencia de criminalidad, número de personas desaparecidas, extorsión, homicidios, secuestros, abusos contra personas migrantes⁵⁹⁹ y feminicidios.⁶⁰⁰ Entre los años 2000

⁵⁹⁸ Jan Martínez Ahrens, “Sobrevivir en Tamaulipas, Una alcaldesa, un periodista y un general encarnan la lucha de quienes no se rinden al narco en el Estado más violento de México”, Madrid, *El País*, 15 de abril del 2015, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/15/actualidad/1429128474_283895.html.

⁵⁹⁹ Arturo Ángel, “Enero 2015: Guerrero y Tamaulipas siguen a la cabeza en homicidios y secuestros, Pese a los operativos, ambos estados lideraron la incidencia delictiva en el arranque del año. Veracruz está en el top 5 de personas secuestradas”, México, *Animal Político*, 25 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/02/enero-2015-guerrero-y-tamaulipas-siguen-la-cabeza-en-homicidios-y-secuestros/>.

⁶⁰⁰ Perla Reséndez, “Mueren mil 600 mujeres en 6 años”, Ciudad Victoria, *Expreso.press*, Grupo Editorial Expreso, 4 de noviembre de 2015, disponible en: <http://expreso.press/2015/11/04/mueren-mil-600-mujeres-en-6-anos/>.

y 2012, la tasa de muerte por homicidio en personas menores de 0 a 17 años en el estado aumentó un 600 por ciento.⁶⁰¹ Por ello, miles de personas se han visto obligadas a migrar a causa de la inseguridad. Tan sólo en el periodo de 2009 a 2014, 150 mil personas salieron del estado, y el 27.3 por ciento lo hizo como consecuencia del alto índice de criminalidad.⁶⁰² Los dos cárteles que prevalecen en la zona son el cártel del Golfo y el cártel de los Zetas.

La historia de vida que se presenta a continuación caracteriza el fenómeno de la violencia asociada con grupos armados no estatales en la ciudad de Reynosa y sus consecuencias en las vidas de niños, niñas y adolescentes. Para ello se entrevistó a Luisa, una joven reynosense de veintisiete años que vivió su niñez y adolescencia en la que se ha catalogado como la ciudad más violenta de Tamaulipas. El contexto de riesgo y las formas en que éste ha impactado su vida se presenta desde las prácticas, los discursos y los significados que ella misma elabora sobre los efectos de actores armados en su trayectoria de vida. La historia de Luisa permite comprender a través de su narrativa tanto el sentido subjetivo de los significados como el desentrañamiento del orden social en que ha vivido. Además, su historia permite identificar los espacios y condiciones en que interactúan de formas diversas determinantes sociales del orden estructural tales como: la clase social, la edad y el género en contextos de violencia.

La entrevista se llevó a cabo a comienzos de mayo de 2019 en uno de los hoteles más seguros de Tamaulipas, lo que garantizó la seguridad, confianza y tranquilidad de la entrevistada; se tuvo que realizar en diferentes momentos, ya que los episodios expuestos fueron de mucho desgaste emocional por parte de la entrevistada. La historia de vida compartida por Luisa es una aproximación a la crisis humanitaria que se vive en Reynosa y posiciona los alcances y retos que enfrentan los derechos humanos de niños, niñas y jóvenes en un contexto sitiado por actores armados.

⁶⁰¹ REDIM, "Informe alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México", disponible en : www.derechosinfancia.org.mx. p.59.

⁶⁰² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Estadísticas a propósito de Día Internacional del Migrante (18 de diciembre)", *Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 16 de diciembre de 2015*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/migrante0.pdf>.

Narrativa

*“Bienvenidos a mi reino, Reynosa querida
donde a diario la gente se rifa la vida
gente que pesa, gente que te vuela la cabeza
ádate con cuidadito o de balas te atraviesan
cuerpos mutilados y tirados al canal
demasiada maldad pa’ caber en un penal”.*

Canción: Reynosa la Maldosa. Cano y Blunt, 2010.

Luisa nació Reynosa y vivió sus primeros 3 años en una colonia a la que le faltaba pavimento y varios de los servicios básicos. Más tarde se mudó junto con su hermano mayor y sus padres a una casa pequeña de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) con todos los servicios. Años después construyeron un segundo piso que les permitió tener una habitación para cada uno de los integrantes de la familia. Su hermano es cinco años mayor que ella y siempre ha sido muy reservado y serio. La relación con su madre siempre fue de mucho amor y ternura. En el caso de su padre, él era el quien ponía las reglas y “como siempre fui niña rebelde, eso me conllevó algunos “cinturonazos” y “chanclazos” por parte de él, lo que influyó en el carácter que ahora tengo”.⁶⁰³ Cuenta que de niña le tenía miedo a la oscuridad, y para ella el lugar que la hacía sentir siempre segura fue la cama de sus padres.

Cuando Luisa cumplió seis años ingresó en una primaria de Reynosa. Era una niña tranquila y se llevaba bien con sus compañeros, compañeras y con el profesorado.

“[...] siempre fui una niña muy sola. El Reynosa donde yo nací es totalmente diferente al Reynosa actual. Antes era muy tranquilo. Sí se hablaba de algunos actores de la violencia, pero era más como empresarios. No se metían tanto con la gente y respetaban más a la sociedad. Nosotras como niñas, podíamos a salir a jugar cuerda o bicicleta. Cuando regresaba de la escuela salía a patinar en las tardes como a las cinco o las seis de la tarde cuando bajaba el sol, incluso salía sin supervisión, cosa que ahora no se puede.”⁶⁰⁴

De su niñez Luisa recuerda numerosas situaciones de violencia familiar con sus primos. “Había muchos conflictos con mi tía, su esposo y mis primos. Ellos tenían pánico y lloraban mucho, y yo

⁶⁰³ Entrevista a Luisa, mayo de 2019.

⁶⁰⁴ *Íbidem*

intentaba consolarlos, pero también me estaba muriendo de miedo”.⁶⁰⁵ Ella no estaba acostumbrada a esa resolución de conflictos en su hogar. Para Luisa portarse mal era no hacer la tarea o no lavar los platos después de la comida, pero “nunca les he dicho malas palabras a mis papas”.⁶⁰⁶ Los castigos que le trataban de imponer eran principalmente no salir de su cuarto, a lo que Luisa reaccionaba con rebeldía.

Recuerda un día que identificó el comienzo de un nuevo tipo de violencia a la que ella no estaba acostumbrada. Se encontraba en casa de su abuela cuando escuchó pasar una camioneta con altavoces que informaba las noticias a todo el barrio. En esta ocasión anunciaba que habían matado a alguien y que había aparecido en los matorrales.

“[...] Eso fue una sorpresa para mí, habían matado a alguien cerca. Y eso me dio miedo. Yo siempre he sido muy preguntona, y le pregunté a mi mamá qué eran los matorrales. Ella decía que es como la hierba del monte. Y yo le decía: es que han matado a alguien en los matorrales. Ella preguntaba y tú como sabes. Es que salió en la propaganda. Ella decía sí pero no te preocupes es lejos. No te preocupes que no es aquí. Eso me tranquilizó un poco. Pero siempre me acuerdo de esa historia. Me causó cierto impacto saber que sí hay algo malo que está pasando. No escuchábamos lo que ahorita, de que ya mataron a tal, o que ya desaparecieron a alguien. Quizás fueron mis padres que evitaban que yo me enterara de más cosas para que viviera mi infancia en paz o quizás no pasaba tan descarado. Ahora ves cómo los niños han normalizado la violencia, y es algo que entristece, porque te das cuenta de que los niños ya no son niños. Saben lo que es una persona desaparecida, degollada, [...] saben muchos términos de armas, drogas y demás, que cuando yo era niña no se conocían. Yo fui niña, y ahora los niños son adultos chiquititos que perdieron esa inocencia y esa situación me produce una tristeza inmensa.”⁶⁰⁷

Cuando Luisa cumplió los diez años, nació su hermanito. Esta etapa coincidió con el momento que transitaba de la niñez a la pubertad. Vinieron muchos cambios en la relación con su familia, ya que el nuevo integrante familiar requería de mayores cuidados y Luisa comenzó a sentir celos. “Yo tenía como doce cuando entré a la secundaria y mi hermano tenía dos años. Fue como desplazarme

⁶⁰⁵ *Ibidem*

⁶⁰⁶ *Ibidem*

⁶⁰⁷ *Ibidem*

de mi lugar feliz. Toda la atención estaba puesta en él porque era más chiquito. Pero en aquel entonces no te das cuenta, cómo es que mis papas ya me hicieron menos, ya no me quieren. Qué está pasando, ya no van por mí a la escuela. Me tenía que mover de regreso a mi casa sola. Era vas al mundo y vas..., ya me sentía de aquí para dónde..., ya no me acompaña mi padre, ya no me esperan en la esquina.”⁶⁰⁸ La cama de sus padres dejó de ser el lugar de refugio en la casa, y pasó su habitación a ser el lugar donde encontraba mayor tranquilidad al escuchar música. También cambiaron los castigos en esta etapa, y ahora le prohibían salir o ir al cine.

La secundaria fue muy diferente para ella. En esa etapa educativa Luisa comenzó a sufrir *bullying* y su gusto por la escuela cambió notoriamente. En su secundaria había presencia de personas externas a la comunidad escolar y de pandillas. En este tiempo presenció una evolución en “[...] las maldades que hacían, que primero eran rayar paredes con aerosoles, y más tarde se fueron convirtiendo en “halcones” que van avisando la llegada de policía o federales. De ellos se notaba presencia en las esquinas y mi casa está en una esquina. Allí se empezó a poner un muchacho, que con el tiempo se llevó su propia silla para vigilar, muy descarado.”⁶⁰⁹

También le tocó toparse con conflictos con compañeros y compañeras de la escuela.

“[...] En la secundaria era típico que todos se iban atrás de la escuela a pelearse. Nunca me llamó la atención acercarme a esa marabunta, pero una vez sí me buscaron pleito. Me sentía como vulnerable, yo no estaba haciendo nada malo pero una compañera de la escuela, mayor por un nivel, me buscaba y no terminó muy bien eso. Yo la aventé contra el enrejado de una casa. Y si le dolió y le paró. En la secundaria yo era muy seria e introvertida, y no esperaban que sacara ese lado tan violento. Después ya no me molestó más. Algo bueno salió de ahí.”⁶¹⁰

Existe un momento en la vida de Luisa que marcó para ella el comienzo de la vida adulta. Fue una década atrás, en el año 2009 cuando la violencia explotó en Reynosa.

“[...] Ese día yo estaba en la universidad y de repente los teléfonos empezaron a fallar. De la nada no podían entrar llamadas ni mensajes. Y empezaron los rumores: Están bloqueados

⁶⁰⁸ *Ibidem*

⁶⁰⁹ *Ibidem.*

⁶¹⁰ *Ibidem.*

todos los accesos, bloquearon bulevares, bloquearon lineamientos, empezaron a quemar carros [...]. Entonces entra como la psicosis y yo decía tengo que saber dónde está mi familia. Se despertó ese miedo en mí de saber dónde se encontraban mis familiares. Fue muy frustrante y mucha gente entró como en ataques de pánico. Yo lo único que quería era llegar a casa y ver que todas se encontraban bien, especialmente el núcleo familiar. Y ya posterior mis primos y demás. Me sudan las manos de recordarlo, está muy cañón [...]. Fue como despertar, dónde vivimos, qué está pasando. Desde que reventó la violencia ha sido un cáncer para todos. No afecta nada más a los que están involucrados. Afecta también a los que no participamos. Yo creo que eso está carcomiendo a la sociedad. Esa fecha fue cuando ya dije: Aquí ya hay que sobrevivir y cuidarse.”⁶¹¹

En este nuevo ciclo de repunte de la violencia en Reynosa, la relación de Luisa con su familia era más estable y madura. “Yo creo que ese tipo de situación si cambió para bien en mi familia. Tratábamos de no discutir tanto, y cuando lo hacíamos, pedíamos disculpas. Es como que usamos esa situación para estar mejor en familia. Tratar de que estemos más tranquilos. Mi mamá siempre mediando las aguas con todos. Aprendimos a sacar algo bueno y hemos estado más en comunicación y con la demás familia.”⁶¹² De esa etapa hay una frase que le decía su madre a Luisa que siempre le resuena: “si sales no sabes si vas a regresar.”⁶¹³ Fue en ese momento que Luisa volvió a encontrar en la cama de sus padres su refugio.

En los años de universidad, mientras estudiaba comunicación, Luisa fue normalizando al estar en la calle, particularmente los bloqueos y los carros atravesados en las avenidas o incluso que “te tocaban la puerta y te decían bájate porque vamos a bloquear la carretera con tu carro.”⁶¹⁴ Entre tanta violencia, hay un evento particular que aún resuena en la mente de Luisa. “Una de mis mejores amigas dejó de ir a la escuela. Ella vivía en una ranchería camino a Miguel Alemán. De repente dejó de ir, y decían que su casa estaba con los cristales rotos y baleados. Luego nos comentaron que se habían llevado a toda su familia por cuestiones de su papá. Nadie regresó,

⁶¹¹ *Ibidem*

⁶¹² *Ibidem*

⁶¹³ *Ibidem*

⁶¹⁴ *Ibidem*

excepto una de sus hermanas que tenía un bebé. Nunca más volví a saber de ella. Sólo que la desaparecieron.”⁶¹⁵

La situación más difícil que ha enfrentado Luisa y su familia fue en el año 2012. Dos semanas antes de este evento su mamá le había dicho muy ilusionada que su primo Manuel había empezado a trabajar como paramédico. Manuel vivía en una pequeña localidad cerca de Reynosa, y aunque tenía dos años menos que Luisa, durante varios años de sus vidas habían compartido muchas cosas juntos. “Fue muy raro que saliéramos toda mi familia a cenar ese día. Era muy noche cuando regresamos a casa y estaban mi tía y mi abuela. Mi tía se llevó a mi papá para hablar a la esquina. No nos decían nada y nos preguntábamos qué pasó. Todos estábamos como con la incertidumbre de que había pasado algo. Nos metimos en el comedor y mi papá dijo: ‘es que parece que le aventaron una granada en dónde trabaja tu primo y parece que él estaba dentro’. No teníamos siquiera la información completa [...]”.⁶¹⁶ En ese momento la mamá de Luisa se puso a llorar y a gritar de una forma que su hija nunca había visto. “No supe cómo reaccionar porque tenía coraje, tenía dolor, tenía miedo. No sabía qué era lo que sentía en ese momento. Empezamos a hacer llamadas. Llamamos a mi abuela que en ese entonces tenía como ochenta y tantos años. Ella siempre ha sido muy fuerte y ya sabía lo que había ocurrido, pero aparentemente se mostraba muy tranquila. Yo trataba de entender que había pasado [...]”.⁶¹⁷ La familia decidió viajar hacia la pequeña localidad al día siguiente, ya que la situación de violencia allí esa noche era descrita como muy crítica. “Llegué y trataba de no quebrarme, de estar tranquila, porque decía si a mis papas les duele y me ven a mi toda mal, les va a doler mucho más. Cuando vi a mi tía, ella me abrazó de una manera muy fuerte y al aferrarse a mí, me dijo: “Cuídate mucho, no salgas”.”⁶¹⁸ Sí, yo entiendo, pero como me voy a encerrar, por qué me voy a encerrar yo, si yo no soy la que está haciendo las cosas mal”,⁶¹⁹ trataba de expresarle Luisa a su tía.

Poco a poco le fueron dando la versión oficial a la familia. Manuel se encontraba con el resto de paramédicos preparándose para almorzar. Él se había quitado el uniforme y abajo tenía una camisa

⁶¹⁵ *Ibidem*

⁶¹⁶ *Ibidem*

⁶¹⁷ *Ibidem*

⁶¹⁸ *Ibidem.*

⁶¹⁹ *Ibidem*

negra. Los paramédicos de esa localidad siempre llevan una camisa blanca con cuello redondo para distinguirse. Decidió cruzar la calle para comprar un refresco, y en ese momento llegaron personas armadas a la tienda y lo “levantaron”. En México, la palabra “levantón” es utilizada para referirse a aquellas desapariciones forzadas llevadas a cabo por actores armados. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el acto de la desaparición forzada es una violación que afecta a una multiplicidad de derechos, tanto de la víctima como de sus familiares, es la acción de sustraer a una persona de la protección de la ley.⁶²⁰

Parece ser que para Manuel no llevar su uniforme identificativo en el momento de ir a comprar el refresco fue determinante para que lo confundieran con otra persona. Tras llevárselo, sus compañeros trataron de localizarlo. “[...] Y sí lo localizaron, pero prendieron el vehículo donde se lo llevaron y estaba ahí”.⁶²¹

En muchos velorios en México el cuerpo de la persona fallecida se vela por al menos 24 horas. A los familiares de Luisa les dijeron: “[...] antes de que baje el sol se tienen que ir. Así estaba la violencia. No podíamos ir de negro vestidas, porque esa gente está vestida de negro. Vivíamos el duelo de rosa, azul. [...] Y obviamente tienes que velar a tu familiar con la tapa cerrada porque no dejaron nada. Era un dolor muy extraño, que no habíamos vivido, o por lo menos yo. Era un dolor que te ardía por dentro”.⁶²² Cuenta que el cortejo estuvo acompañado por ambulancias con sirenas y luces prendidas y con soldados que custodiaban la avenida principal. “Fue muy fuerte para mí, y sobre todo cuando pasaron lista en el panteón”.⁶²³

Luisa con mucha serenidad, tras recordar este episodio tan dramático, expresó que en ese momento pensó que de esa situación algo bueno tendría que salir. “A mí me empezó a llamar la atención ser paramédico. Empecé a investigar los protocolos, no es que se te olvidé el velorio, ese cortejo nunca se me va a olvidar. Pero ahí empezó mi interés por saber qué experiencias había vivido mi primo antes de morir. Ahí empezó la espinita que ha ido marcando mi camino”.⁶²⁴

⁶²⁰ CIDH-OEA, *Violencia, niñez y crimen organizado*, op. cit., p.138.

⁶²¹ Entrevista a Luisa, mayo de 2019.

⁶²² *Ibidem*

⁶²³ *Ibidem*.

⁶²⁴ *Ibidem*

Nueve años después de esa difícil pérdida, Luisa vive con Rodrigo su actual pareja, en otra ciudad tamaulipeca donde trabaja como paramédica. Por ahora no tiene intención ni de casarse ni de tener hijos o hijas. Llevan aproximadamente 10 meses viviendo fuera de Reynosa. Comparten una habitación en una casa con otras personas donde sólo llegan a dormir. Viven con un único mueble donde acomodan la ropa y un colchón. “Aquí nos hacemos fuertes el uno al otro, no hay para dónde agarrarte. Llevamos aproximadamente cinco años de relación. Nos conocimos en Reynosa y estoy muy a gusto, tranquila y feliz, hago lo que quiero. Estoy viviendo una etapa diferente”.⁶²⁵

Considera que tienen cierta independencia, estabilidad y seguridad económica. “Ahora sólo somos nosotros dos. Lo mío es de él y lo de él es mío”.⁶²⁶ Le preocupa un poco más el estrés que acumula y los dolores de espalda que frecuentemente padece. Rodrigo es “un apoyo incondicional. Él es el que ve por mí de que no me pase nada malo. Si me duele la espalda, él está pendiente y me cuida”.⁶²⁷ Practica ejercicios de relajación para el manejo del estrés y cuando los dolores de espalda son muy fuertes, realiza rutinas en el suelo para disminuirlos. Luisa extraña mucho a su familia, especialmente a su madre y siempre que puede, trata de ir a visitarlos a Reynosa.

Epílogo

Luisa permite acercarnos de viva voz al estudio de la niñez y juventudes víctimas de grupos armados no estatales en Reynosa. Analizar su historia desde un enfoque de prevención, protección, promoción y garantía de derechos, ofrece multitud de elementos para extraer numerosas lecciones aprendidas, pero quizás la más demoledora de ellas es que en palabras de Luisa “el principal desafío para niños, niñas y adolescentes reynosenses en estos contextos sitiados por multitud de tipos de violencia es sobrevivir”.⁶²⁸ La desaparición de su amiga y la muerte su primo son dos eventos que sin duda marcaron su vida para siempre.

El poder del Estado mexicano se puede juzgar por la extensión de su territorio, que en este caso ha sido mutilado, lo que ha generado una mayor soberanía de grupos armados no estatales que se

⁶²⁵ *Ibidem*

⁶²⁶ *Ibidem*

⁶²⁷ *Ibidem*

⁶²⁸ *Ibidem*

manifiesta en sus propias normas que incluyen “levantar” personas cuyas vidas pueden ser aniquiladas y sus cuerpos destruidos o quemados impunemente. El Estado mexicano impotente o demasiado menguado en su poder, abre brecha para que otros actores armados condicionen la seguridad del territorio.

La situación supone grandes retos para construir entornos libres de violencia y con garantías de derechos. En el caso de los niños, las niñas y los adolescentes ese contexto altera sus vidas y obstaculiza su trayectoria educativa atentando contra el derecho a una educación segura y de calidad. Lo que ella vivió de niña y adolescente se ha complicado ya que en la actualidad la violencia ha aumentado exponencialmente. En Reynosa la población comienza a enfrentar dificultades para acceder a las instalaciones educativas y a sus propias comunidades. El profesorado, directores y directoras de centros educativos o el mismo alumnado comienzan a desarrollar habilidades para reducir su exposición a nuevos riesgos y amenazas, como pueden ser protocolos de seguridad en caso de una balacera o negociación con actores armados para evitar levantones a la plantilla educativa.

Reynosa está constantemente en movimiento social y político a causa de las mutaciones en sus dispositivos de poder que son cada vez más veloces con consecuencias humanitarias que afectan a diversos grupos sociales. En este contexto las estrategias para modificar la cultura de violencia e inseguridad no son suficientes. Vivir en Reynosa implica vivir con límites, tal como lo expresa Luisa, quien a pesar de ello enfrenta un continuo proceso para trascenderlos. Lo cierto es que las nuevas formas de guerra generalizada tratan de impedir esta transgresión, y para ello establecen dispositivos de control y vigilancia en cualquier parte de la ciudad. Reynosa y su gente parecen estar agotadas, no quedan lugares donde ocultarse. La vida de Luisa, su identidad, su cuerpo, sus esperanzas y temores, sus sueños y pesadillas, están atravesados por el territorio donde ha vivido desde que nació hasta hace unos meses que logró salir de la ciudad. ¿Cómo desmontar el abanico de estructuras de violencia que operan bajo este régimen?

Luisa nos ofrece elementos para desaprender la “pedagogía de la crueldad” que sostiene la antropóloga feminista Rita Segato. Acercarnos a la funcionalidad en la presente fase del capitalismo, que de acuerdo con la autora, se caracteriza por tener sujetos insensibles y sin empatía requiere la anulación de la solidaridad y del entrenamiento de las personas para establecer esa

distancia, esa crueldad, o en otras palabras la no relacionalidad para la no identificación.⁶²⁹ En las estremecedoras palabras de Luisa podemos imaginar el entrenamiento diario al que ha sido sometida para enfrentar las diferentes lógicas en que opera la crueldad en Reynosa, ejemplo de ello es cuando su tía le dijo que no debía salir a la calle. Pero ella gracias a una extraordinaria capacidad de resiliencia se posiciona desde la empatía en el lugar de cualquier persona, y es aún capaz de vibrar a causa del sufrimiento humano. Luisa dice no tolerar el presente por lo que trata de transformarlo a través del humanismo, la ternura y la solidaridad. Analizar la cotidianidad de sus acciones nos muestra su necesidad de trascender más allá del poder que ejercen unos u otros sobre los recursos, la población o el control estratégico para lograr sus fines. Hacer este recorrido acompañado de Luisa, nos permite epistemológicamente avanzar hacia la construcción de una convivencia más humana, solidaria y consciente en realidades sitiadas por actores armados.

Transitar a lo largo de sus procesos de empoderamiento, nos permite resignificar, reinventar y transformar los mecanismos y dispositivos de la crueldad encargados de la subalternización y deshumanización. Luisa también nos invita a tejer nuevos debates en relación con los problemas de género en contextos donde operan simultáneamente diferentes actores. Gracias a sus precisas palabras, es posible descifrar aquellos itinerarios que visibilizan los procesos de autonomía de las mujeres en contextos adversos de transformaciones urbanas.

Este relato contado bajo el relieve sinuoso y difuminado donde operan el neoliberalismo, grupos armados no estatales, las instituciones gubernamentales y el patriarcado heteronormativo abren espacio para discusiones de mayor potencia. Es preciso identificar los puntos de interacción y analizar la forma en cómo la operación de los diversos actores permite u obstaculiza la vigencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes en este entorno de tan difícil definición.

Las transiciones de Luisa en las múltiples dimensiones de su existencia exigen reconocer las posibilidades transformadoras contenidas en esta historia. Su valentía y firmeza, su capacidad de resiliencia y sus acciones emancipadoras, permiten desarrollar propositivamente nuevas estrategias que conduzcan hacia la construcción de la paz en el país. Su historia ofrece claridad en

⁶²⁹ Rita Segato, “*La construcción del otro como antagónico es letal*”. Disponible en: <https://www.enredando.org.ar/2016/09/18/rita-segato-la-construccion-del-otro-como-antagonico-es-letal/>.

la importancia de garantizar no sólo el acceso a la educación en estos contextos, sino de la libertad de movimiento y el acceso a una vida libre de amenazas y violencias. Este relato pone en evidencia que deben tomarse en cuenta las voces de las niñas, niños y adolescentes quienes son simultáneamente los y las protagonistas involuntarios de las peores consecuencias de la crueldad en el país, y a la vez quienes en su existir como sobrevivientes de la violencia poseen claves para solucionar esta dramática situación.



5.3 Violencias liminales⁶³⁰ en la frontera norte de México

Preámbulo

Mexicali, es la capital del estado de Baja California. Se ubica a 181 kilómetros de Tijuana y es el cuarto cruce fronterizo más transitado de México hacia Estados Unidos, con alrededor de cinco millones de vehículos al año, ocho millones de personas y 12 mil peatones diariamente. Tiene una población cercana al millón de habitantes.⁶³¹

Su condición de frontera es uno de los factores que convierte a Mexicali en un lugar estratégico para el trasiego de drogas ilegales a Estados Unidos y para el crimen organizado transnacional que se ha asociado históricamente a una alta incidencia delictiva tanto en la entidad como en el estado. Sólo en 2018, se reportaron en total 150 homicidios en Mexicali, siendo después de Tijuana, la ciudad con más alta incidencia delictiva en Baja California.⁶³² Asimismo, la ciudad es un enclave importante de uso de drogas y de comercio sexual.

En términos del uso de drogas ilegales, el lugar estratégico de Baja California para el tráfico de enervantes hacia Estados Unidos ha favorecido la emergencia de mercados locales de drogas. En consecuencia, Baja California ha sido uno de los estados con más alta prevalencia de consumo de drogas desde que empezó la vigilancia epidemiológica de las adicciones. Por ejemplo, la Primera Encuesta Nacional de Adicciones de 1988 reportó que mientras la prevalencia nacional de uso de drogas ilegales alguna vez en la vida era 5.7 por ciento, en Tijuana fue de 14.7 por ciento.⁶³³ A

⁶³⁰ El concepto *liminalidad* alude al estado de apertura y ambigüedad que caracteriza a la fase intermedia de un tiempo-espacio tripartito. Se relaciona directamente con la *communitas* puesto que se trata de una manifestación anti-estructura y anti-jerarquía de la sociedad, es decir, de una situación en donde una comunión "espiritual" genérica entre los sujetos sociales sobrepasaría las especificidades de una estratificación. Se trata, por consiguiente, del momento donde las distintividades triviales quedan suspendidas, lo que precisamente permite "el paso" entre una condición social y otra. Véase en: "Liminality and Communitas", en *The Ritual Process: Structure and Anti-Structure*, New Brunswick: Aldine Transaction Press, 2008.

⁶³¹ INEGI, *Censos y Censos de Población y Vivienda 2015*. México, INEGI, 2015.

⁶³² Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California, "Incidencia delictiva", disponible en: <https://www.seguridadbc.gob.mx/contenidos/ESTADISTICAS.php>.

⁶³³ Nivalod Linares, "El consumo de drogas inyectadas en México: Apuntes de las últimas dos décadas", *Salud y drogas, Instituto de Investigación de Drogodependencias*. España, Vol. 3, Núm. 2, 2003, pp.17-35.

2016 la prevalencia de uso de drogas ilegales alguna vez en la vida fue de 13.5 por ciento en Baja California, mientras el promedio nacional fue de 9.9 por ciento.⁶³⁴

Desde 1990, la demanda de atención por uso de heroína empezó a incrementarse de manera importante en las ciudades fronterizas. En 1994, 13.3 por ciento de los usuarios atendidos por los Centros de Integración Juvenil reportó la heroína como droga de impacto; en 1999, el porcentaje ascendió a 44 por ciento.⁶³⁵ En ciudades no fronterizas, estas proporciones eran de 1.6 por ciento y 7.4 por ciento, respectivamente.⁶³⁶ Una encuesta realizada en el año 2000 en población privada de la libertad en Tijuana encontró una prevalencia de uso de drogas inyectadas de 37 por ciento, de los cuales 92 por ciento se inyectaban heroína, 36 por ciento inhalaban cocaína y 46 por ciento se inyectaban cocaína y heroína juntas.⁶³⁷

No obstante, es a partir del 2000 que se observa un aumento sin precedentes en las prevalencias de uso de heroína y metanfetamina en Baja California, ello asociado, entre otros factores, al incremento del tamaño y poder de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas y al aumento de la seguridad en la frontera, tras el 9/11, que generó que más cantidades de droga se quedaran de este lado de la frontera, abaratando los precios y generando mayor disponibilidad en los entornos locales.⁶³⁸

Los datos del Sistema de Vigilancia Epidemiológico de las Adicciones (SISVEA) muestran que, en 2015, la principal droga ilegal por la cual acudían a tratamiento las personas que asistían a centros de rehabilitación no gubernamentales fue el cristal, con el 22.9 por ciento de los casos,

⁶³⁴ Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz; Instituto Nacional de Salud Pública, Comisión Nacional Contra las Adicciones, Secretaría de Salud. *Encuesta Nacional de consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017: Reporte de Drogas*. México, Secretaría de Salud, 2017.

⁶³⁵ Estela Rojas, *et. al.*, "Revisión sistemática sobre tratamiento de adicciones en México". *Salud mental, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz*. México, vol. 34, núm 4, 2011, pp. 351-365.

⁶³⁶ *Idem*.

⁶³⁷ Robin Pollini, *et. al.*, "The Harm Inside: Injection during incarceration among male injection drug users in Tijuana, Mexico". *Drug and Alcohol Dependence*, Vol.103, núm.1-3, abril 21 2009, pp., 52-58.

⁶³⁸ Jhon Bucardo, *et. al.*, "Historical trends in the production and consumption of illicit drugs in Mexico: implications for the implications for the prevention of blood borne infections" *Drug and alcohol dependence*. Vol.79, núm. 3, septiembre 1 2005, pp. 281-293.

seguida de marihuana (14.3 por ciento), cocaína (9.4 por ciento), inhalantes (5.5 por ciento) y heroína (3.4 por ciento).⁶³⁹

Por otra parte, los estudios sobre trabajo sexual en la frontera norte de México muestran que, por lo general, las mujeres trabajadoras sexuales suelen provenir de hogares con bajo estatus socioeconómico e informan que ingresan al trabajo sexual por necesidad para mantener a sus familias, siendo muchas de ellas el principal proveedor de sus hogares.⁶⁴⁰ Se ha encontrado que el 78 por ciento de las mujeres trabajadoras sexuales de Tijuana y Ciudad Juárez han vivido violencia emocional, 74 por ciento violencias físicas y 44 por ciento violencia sexual.⁶⁴¹ Estos estudios también muestran que la experiencia de violencia sexual a temprana edad se asocia con una entrada temprana al trabajo sexual.⁶⁴² El diagnóstico nacional sobre la situación de trata de personas en México,⁶⁴³ reporta que, de acuerdo con la Secretaría de Turismo, hay alrededor de 21 mil personas menores de edad que son víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual cada año en México. Baja California aparece en el reporte como uno de los cinco estados de la República con mayor incidencia del delito de trata de personas.

La historia de Lucía que se expone a continuación deja ver cómo se viven en la piel de una mujer pobre la severidad y la recurrencia de las violencias que describen esas estadísticas y cómo se imbrican de manera compleja en su biografía las condiciones de pobreza, uso problemático de drogas, experiencias de violencia y vinculación al crimen organizado.

⁶³⁹ Secretaría de Salud. Subsecretaría de prevención y promoción de la salud. Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (SISVEA). *Informe 2015*. México, Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, Instituto Nacional de Salud Pública, Comisión Nacional contra las Adicciones, Consumo de drogas: Prevalencias globales, tendencias y variaciones estatales, 2016.

⁶⁴⁰ Mónica Ulibarri, *et.al.*, “Sexual and drug use behaviors associated with HIV and other sexually transmitted infections among female sex workers in the Mexico-US border region”. *Current opinion in psychiatry*, Vol. 23, num. 3, Agosto 6 2012, pp. 215–220.

⁶⁴¹ Ulibarri, Mónica, *et. al.*, “History of abuse and psychological distress symptoms among female sex workers in two Mexico-U.S. border cities”. *Violence and victims*, vol.24, núm. 3, 09 junio 2009, pp.399–413.

⁶⁴² Loza Oralia, *et. al.*, “Correlates of early versus later initiation into sex work in two Mexico-U.S. border cities”. *Journal of Adolescent Health*, vol. 46, núm.1, enero 2010, pp. 37-44.

⁶⁴³ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*. México, 2014.

Narrativa

Lucía es una mujer de 40 años, sin embargo, aparenta mayor edad, quizá porque le faltan los dientes superiores, quizá por su gesto rudo. Es una mujer de corta estatura (1.50 cm) y pocas palabras. Se describe a sí misma como una persona dura.

Antes de iniciar la entrevista, se le explicará sobre el consentimiento informado, recargada sobre una pared de la oficina donde se iba a hacer la entrevista, dice que siente que las drogas la han anestesiado. “No siento nada”⁶⁴⁴ comenta bajando su mirada. “No puedo llorar”.⁶⁴⁵ “Hace un año se murió mi hermano menor, el último que quedaba, se suicidó [...] sentía que no le importaba a nadie, porque todos en mi familia somos adictos a la heroína, entonces no aguantó más y se cortó las venas. Unos compas con quienes andaba lo llevaron al hospital, pero como nadie fue a verlo, ninguno de nosotros, de su familia, por lo mismo de las drogas, se tiró por uno de los ventanales y murió”.⁶⁴⁶ Lágrimas se deslizan por sus mejillas, su mirada está clavada en el piso. “Hemos tenido una vida muy dura,”⁶⁴⁷ concluye después del silencio. “Yo no fui a verlo nunca porque estaba enganchada con la heroína y en el sepelio no podía llorar, estaba como vacía por dentro”,⁶⁴⁸ añade.

Toda su vida ha vivido en Mexicali, con excepción de dos periodos, el primero de casi un año y el segundo de casi de dos, en que residió en Baja California Sur. Al momento de la entrevista vive con su hijo de 15 años y su pareja. Ha sido dependiente a la heroína desde los 14 años y en este momento se encuentra en tratamiento sustitutivo con metadona.⁶⁴⁹ Su pareja la apoya económicamente pagando el cuarto donde viven, en un hotel del centro de la ciudad. Esta pareja le ayuda también a costear diariamente la metadona y cubre otros gastos eventuales como su celular y la educación de su hijo.

⁶⁴⁴ Entrevista a Lucía, mayo de 2019.

⁶⁴⁵ *Ibidem*

⁶⁴⁶ *Ibidem*

⁶⁴⁷ *Ibidem*

⁶⁴⁸ *Ibidem*

⁶⁴⁹ La metadona es el único medicamento disponible en México que permite tratar los síntomas del síndrome de abstinencia a opioides. El tratamiento consiste en asistir diariamente a la clínica para obtener el medicamento. La dosis es administrada por un médico de acuerdo al nivel de dependencia a la heroína y se va disminuyendo en el tiempo. En promedio el tratamiento termina a los dos años cuando se espera que la persona se haya deshabitado a ambas sustancias (la metadona y la heroína).

Se estableció contacto con Lucía a través de una organización comunitaria que realiza intervenciones sociales en Mexicali, asociación donde actualmente ella trabaja como promotora de salud. Por este trabajo de cuatro horas diarias de lunes a sábado, recibe \$200 diarios. Fue invitada a participar en la entrevista en la mañana, accedió inmediatamente. También inmediatamente advirtió que debía haber muchos *Kleenex*, su historia era muy triste. Se acordó que se realizaría una vez finalizara su jornada de trabajo, a las cuatro de la tarde.

La entrevista se realizó en la oficina de la directora de la organización, pues ofrecía un espacio tranquilo, confidencial y contenido. Al momento de la entrevista ya no había atención al público y sólo la directora de la organización entró en un par de ocasiones. En total la entrevista duró cerca de dos horas.

El relato de Lucía durante la entrevista es fluido, aunque a medida que ahondaba en episodios de violencia, su rostro se fue desencajando y aumentaba el sudor, a pesar de que teníamos aire acondicionado. El punto más álgido de la entrevista es su narración de un evento de violencia en el que ella fue secuestrada y torturada. La violencia abyecta y liminal que narra en este episodio rompió la inteligibilidad del relato de sí misma que ella iba tejiendo hasta ese momento. Tras este episodio liminal, su mente pareció transportarse a otro lugar y desde allí, el relato se tornó confuso e incluso un poco inverosímil para mí. Sus ojos se movían a mayor velocidad hacia un lado y otro, su voz bajó considerablemente el tono, haciéndose apenas audible y la coherencia del relato se rompió. Sudaba de manera importante, y respiraba exhalando fuertemente por la boca, como si quisiera exorcizar el trauma de este evento en cada bocanada de aire que expulsaba de su cuerpo. La inteligibilidad de su relato en conjunto con la ansiedad y el miedo que expedía su cuerpo, dan cuenta de la dificultad para representar un tipo de violencia tan extrema.

En consecuencia, se decidió no profundizar en aquellos aspectos de su narración que se hacían contradictorios, inverosímiles o sencillamente confusos. Las notas de campo, en conjunto con el audio de la entrevista, permitieron construir el relato biográfico de narrado en primera persona, con la finalidad de mostrar con su propia voz, la severidad, intensidad y frecuencia de las violencias a las que ha sobrevivido esta mujer, así como la cadena de eventos que allanaron su involucramiento con grupos del crimen organizado que operaban en Mexicali a finales del siglo XX.

La niña y las violencias

Lucía es la tercera de siete hermanos, junto con quienes experimentó desde muy temprano todo tipo de violencias, que se fueron complejizando a medida que avanzaba su biografía. Nació y creció en el centro histórico de Mexicali. “Aquí me quedé siempre”,⁶⁵⁰ dice, para indicar que no ha vivido en un lugar distinto.

Su madre ejercía el trabajo sexual y su padre era albañil. Ambos eran dependientes a las drogas, principalmente a la heroína y a las pastillas psicotrópicas. En su infancia vivió con sus padres y sus seis hermanos⁶⁵¹ en una “cuartería⁶⁵²” al poniente de la ciudad, en la misma colonia donde reside actualmente. Comenta que sus vecinos en la “cuartería” eran “*puras personas adictas*”.

Al invitarla a que narrara eventos de su infancia, comenta: “Como mi papá tomaba mucho, mucho, le pegaba a mi mamá, y mi mamá usaba muchas pastillas, heroína y pues [...] No le gustaba cuidarnos y pues [...] nos inyectaba a mí y a mi hermana poquita heroína, para que no lloráramos, para que no le diéramos lata, pa’ dormirnos pues [...] Estábamos morras, yo tenía como seis años, no me acuerdo muy bien [...] Recuerdo que no me gustaban las jeringas, les tenía miedo”.⁶⁵³

La mamá de Lucía trabajaba todo el día y el padre tenía otra familia, por lo que no siempre venía a verlas. Ante la ausencia de los padres, era su hermana mayor quien cuidaba de ella y sus otros cinco hermanos. En el relato de Lucía la alusión a la escuela es difusa, no aparece espontáneamente, por lo que se puede inferir que no fue un espacio relevante en su vida. Sus condiciones de vida tampoco favorecieron que tuviera una socialización de carácter no-violento con otros niños de su edad.

“[...] Mi mamá trabajaba, nos dejaba encerradas. Nos divertíamos mirando la ventana, nos subíamos en una repicita y ahí nos hacíamos a mirar [...] Cuando llegaba mi amá, en veces llegaba con hombres [...] y nosotras teníamos que hacer [...] Atender a los hombres [...]

⁶⁵⁰ *Ibidem*

⁶⁵¹ La hermana mayor le llevaba cinco años, luego seguía otra hermana que le llevaba cuatro años y luego otra que le llevaba dos. Tenía también dos hermanos varones que murieron siendo niños.

⁶⁵² Es una construcción de un solo piso, donde rentan cuartos por días o semanas, dependiendo de las posibilidades de los huéspedes. Cada cuarto tiene un baño privado y los servicios de agua y luz

⁶⁵³ Entrevista a Lucía, mayo de 2019.

Mi amá no dejaba que nos penetraran, no más que nos tocaran y nosotras les hacíamos sexo oral [...]

Mi hermana la mayor, era la que tenía que meterse con los hombres que traía mi amá [...] Hacer el amor con ellos [...] Si no hacía lo que me decía mi mamá, me castigaba, me quemaba el cuerpo con cigarros, me pegaba con la banda del cooler, me subía descalza arriba del tanque de gas y ahí me dejaba [...].”⁶⁵⁴

Al contar estas formas de castigo, muestra las marcas de quemaduras de cigarro en su cuerpo. Se le pregunta explícitamente por la escuela, a lo que responde:

“[...] Casi no íbamos a la escuela, llegué hasta quinto de primaria, pero no aprendía nada, íbamos y no íbamos. En veces mi mamá nos mandaba, pero nos íbamos a donde una señora que nos cuidaba y nos daba de comer, ahí mismo en la cuartería. Ahí nos quedábamos hasta cuando venía mi papá. Cuando llegaba mi papá era nuestra salvación, porque ya no venían hombres. Otras veces, me iba a un lote baldío, esperando a que pasara el tiempo para no estar con nadie, me daba vergüenza las personas [...] porque mi amá era drogadicta y todos por ahí nos cargaban carrilla por lo que hacía mi amá y porque decían que nosotras no éramos señoritas. Por eso más que nada, no me gustaba ir a la escuela.”⁶⁵⁵

La exposición temprana de Lucía a múltiples violencias por parte de su madre y sus experiencias tempranas de violencia sexual, hicieron de ella una niña tímida, con temor hacia las personas. Por su relato, se infiere que las personas que cohabitaban la cuartería conocían la situación de abuso sexual a la que eran sometidas Lucía y sus hermanas por parte de su madre, y por eso, los otros niños, comentaban que ellas “no eran señoritas”, sin embargo, nadie intervenía. En estas circunstancias, se comprende que lo que más disfrutaba Lucía era estar a solas. “A lo que más le temía cuando era niña era a las iglesias, no me gustaba estar en lugares donde hubiera mucha gente [...] Les tenía miedo a las personas, casi no hablaba. Me gustaba estar sola. No tenía amigos, desde que estaba bien chiqui era bien sola y así he sido hasta ahora [...] Me dan miedo las personas [...] Me da miedo hablar [...] Siento que me van a hacer daño [...] Ya no quiero sentir dolor [llanto]”⁶⁵⁶

⁶⁵⁴ Entrevista a Lucía, mayo de 2019.

⁶⁵⁵ *Ibidem*

⁶⁵⁶ *Ibidem*

Alrededor de los ocho o nueve años, la migración del padre a Estados Unidos marcó la biografía de Lucía. Aunque era un padre con presencia intermitente, con problemas de dependencia al alcohol y a las drogas y quien golpeaba a su madre, para Lucía era la única persona que podía poner un alto a los abusos de la madre. Sin la presencia de este padre, Lucía quedó a su suerte, expuesta a un nuevo nivel de violencias.

“[...] Cuando iba a cumplir como ocho o nueve años mi papá se fue para Estados Unidos y nos dejó con la señora que nos cuidaba. Era una viejita que no podía caminar, estaba en silla de ruedas vivía ahí en la misma cuartería que nosotros con un hijo que era drogadicto. Mis hermanas mayores se escaparon y ya no las volví a ver. Ahí fue cuando perdí mi virginidad [...] Con el hijo de esa señora [llanto] Después de eso, ya no quise quedarme ahí [...] Entonces volví a vivir con mi mamá. En esa época mi amá estaba viviendo con otro señor y tuvo otros dos hijos, pero luego, no supe que pasó, se dejaron, y mi mamá nos dejó a mí y mis dos hermanitos para irse con otro señor [...] Ya nunca la volví a ver. Fue cuando empecé a trabajar en el centro [ejerciendo el trabajo sexual], tenía como 13 años.”

La aparente violación por parte del hijo de la señora que le brindaba algún cuidado a Lucía y el abandono por parte del padre y después de la madre, fueron circunstancias que la dejaron en una situación de desamparo radical. Ante ello, ella recurre al trabajo sexual como estrategia de sobrevivencia, oficio que conocía por su madre desde su infancia.

La más chingona

A los 13 años, Lucía también empezó a usar drogas por su cuenta de manera recurrente. El trabajo sexual le permitía acceder al dinero para comprar las sustancias y el uso de éstas le permitía funcionar en el mundo adulto y violento del trabajo sexual precarizado del centro de Mexicali. Su droga de inicio fueron los inhalantes, pues veía alucinar a jóvenes que los usaban y se le hacía “chilo” escaparse de la realidad. En el ambiente del trabajo sexual su trayectoria de uso de drogas se complejizó, iniciándose y escalando en el uso de pastillas, cocaína, heroína y cristal. “Yo empecé a usar drogas porque no quería sentir dolor”.⁶⁵⁷

⁶⁵⁷ *Ibidem*

Estar largas jornadas en la calle favoreció el acercamiento de Lucía con pandillas que habitaban el centro histórico de Mexicali, donde ella trabajaba y vivía. Ser vecina de la colonia y usar drogas fueron los elementos que facilitaron su ingreso a la pandilla. Adicionalmente, su experiencia temprana de violencia y su ingreso también temprano en el trabajo sexual le ofrecieron una serie de habilidades que resultaban deseables o convenientes en el marco de la socialización en la pandilla. A cambio, la agrupación le ofrecía pertenencia y un sentido de seguridad que Lucía anhelaba. En la pandilla Lucía aprendió a defenderse, a pelear, a usar cuchillos y navajas y a robar, todas habilidades que facilitaban su sobrevivencia dentro de la pandilla, pero también en el mundo del trabajo sexual callejero.

“[...] Me gustaba drogarme, ir a los paries [fiestas] y más que nada, no sentirme sola [...] Pensaba que si estaba con ellos [la pandilla] nadie me iba a hacer nada [...] Yo siempre quería ser la más valiente, la más chingona. Me la pasaba con ellos tumbando gente, robando gente, golpeando a personas, por ejemplo, a personas que no querían drogarse, me decían, ve y golpéalo porque no le está poniendo, yo iba y los golpeaba [...] Muchos de mis amigos de esa época desaparecieron, otros están en la cárcel.”⁶⁵⁸

A los 17 años Lucía ingresó por primera vez a la cárcel porque un hombre la contrató para estar con él toda la noche y al día siguiente no le quiso pagar sus servicios sexuales. Al reclamarle por su dinero, el hombre la golpeó, ella huyó del lugar, pero regresó al caer la noche con un amigo. En conjunto, golpearon al fallido cliente y lo metieron a un horno de panadería, donde éste trabajaba. El sujeto sobrevivió con graves quemaduras en todo su cuerpo. Ella fue acusada de intento de homicidio y enviada al penal de Mexicali.

“[...] Nunca me creyeron que lo había hecho porque me había usado toda la noche y me pegó, no entendieron que yo estaba cobrando mi dinero. Me dieron seis años. Ahí encerrada, mi mundo dio una vuelta, porque ahí, en la cárcel me hice otra persona [...] Me dieron un trato de adulto. Me mandaron a la cárcel porque ya me conocían, porque andaba acá con hombres [en el trabajo sexual], andaba en pandillas, caía mucho a los separos y todo eso, porque me gustaba pelearme con navajas [...] Hice que ya tuvieran una idea de mí y por eso me trataron como mayor, no como menor de edad.”⁶⁵⁹

⁶⁵⁸ *Ibidem*

⁶⁵⁹ *Ibidem*

Su manera de presentarse ante el mundo, hostil, aguerrida, sin miedo, en conjunto con las habilidades para pelear adquiridas en la pandilla, posibilitaron que Lucía sobreviviera al entorno hostil de la prisión siendo menor de edad. Gracias a estas características, se hizo de un oficio dentro del penal que le redituó en estatus e ingresos. “Allá en la cárcel me contrataban otras presas que tenía dinero, las maiceras. Me contrataban para proteger, para tumbar a otras personas y para golpearlas. Yo lo hacía, no me importaba que me mandaran a la bartola, al hoyo [...] Hasta tres meses llegué a estar en una celda de castigo, sin salir, no me importaba porque yo nunca tenía visitas ni nada”.⁶⁶⁰

En prisión, nunca dejó de usar drogas, pues “si hay dinero hay drogas”.⁶⁶¹ Usaba principalmente pastillas y “chemo” [inhalantes]. Al salir de prisión, regresó al ejercicio del trabajo sexual y allí entró en contacto con grupos de delincuencia organizada que vendían drogas en el centro.

“[...] Aquí todas las personas se conocen, todos saben quién es quién [...] Al ser compradora siempre entras en contacto con cierto tipo de personas [...] Y luego uno con malilla [síndrome de abstinencia], llega a hacer muchas cosas que no te imaginas. Yo llegué a estar cuidando gente que tenían encerrada, estuve viendo cómo enterraban personas en la salada porque estaban vendiendo drogas sin autorización. Los llevaban a la salada y los enterraban hasta el cuello y luego les pasaban las camionetas por encima. Yo llegué a estar ahí, viendo eso y no sentía nada [...] Estaba vacía por dentro [...].⁶⁶²

También me pagaban por ir a las casas de personas a golpearlas [...] Llegué a matar a otras personas sin saber por qué, sólo porque me decían que lo hiciera [...] Tuve que volverme dura y las drogas me ayudaban a no sentir [...] En esa etapa hice mucho daño, porque tenía que sobrevivir [...] Me gustaba lastimar a la gente. Porque en el mundo de las drogas tienes que hacerte así, nunca tienes que dejar que te miren débil, ni llorar frente a nadie. Yo miraba lo que les pasaba a las demás personas, lo que les hacían y no me dolía, no sentía nada [...] El jefe de esa mafia era bien cabrón, le gustaba violar jovencitos en la cárcel. Él veía a los muchachos que se miraban débiles, los agarraba y los violaba.”⁶⁶³

⁶⁶⁰ *Ibidem*

⁶⁶¹ *Ibidem*

⁶⁶² *Ibidem*

⁶⁶³ *Ibidem*

El uso intenso de drogas facilitaba el manejo emocional que requiere su participación en actividades violentas y la realización de su rol como ejecutora de violencias. Por su parte, el ejercicio de las violencias en el marco de una organización criminal facilitó el acceso de Lucía a drogas, con lo que intensificó sus patrones de uso problemático de heroína, cocaína, pastillas e inhalantes.

El uso intenso de drogas en conjunto con la liminalidad y brutalidad de los episodios violentos en los que participó, dificultó que Lucía pudiera dar cuenta -durante la entrevista y en las conversaciones posteriores – del marco temporal en el que participó de estas actividades, en sus palabras “pasaban muchas cosas al mismo tiempo”⁶⁶⁴ y su recuerdo es como una película de terror construida con fragmentos violentos donde ella unas veces es protagonista y otras es una espectadora fría del sufrimiento de otros. “Llegó a un grado en que me volví adicta al dolor. Me gustó hacerme daño a mí misma, hacerles daño a otras personas [...] Me he cortado las venas, a las personas que me querían las alejaba de mí [...] Por eso me inyectaba heroína, porque nada tenía sentido para mí, no me importaba nada, la vida era aburrida para mí [...]”.⁶⁶⁵

La madre

Un tercer punto de quiebre en la biografía de Lucía, es el embarazo de su primer hijo, quien actualmente tiene 15 años y vive con ella. Cuando Lucía se enteró que está embarazada, decidió entrar en un centro de rehabilitación en Baja California Sur y cortó todo contacto con el grupo criminal con el que estaba vinculada. Permaneció en el centro de rehabilitación hasta el momento de dar a luz, con la ilusión de que ese hijo que esperaba le otorgara la oportunidad de un cambio de vida.

Sin embargo, Lucía no contaba con el apoyo económico de alguien y al no conocer un oficio distinto al trabajo sexual, regresó a él. La incertidumbre e inestabilidad de la sobrevivencia diaria, el contexto precarizado del trabajo sexual y tener un compañero sexual dependiente a la heroína, fueron, entre otras condiciones, factores que coadyuvaron a que recayera en el uso problemático de drogas.

⁶⁶⁴ *Ibidem*

⁶⁶⁵ *Ibidem*

“[...] Yo no creo que sea una mala madre porque mi hijo es todo lo contrario que yo. Él trabaja tapizando carros, no se droga. A pesar de que yo lo he traído a todas partes donde yo he estado, y estuve con él de chiquito drogándome y todo, él tiene otra mentalidad [...] Yo siempre cargué con él, porque lo quería y no tenía con quien dejarlo, porque toda mi familia es adicta. Él se quedaba conmigo en los hoteles y así adicta y mal como anduviera, siempre lo cuidé y ahora puedo decir que es una persona de bien, con valores.”⁶⁶⁶

La violencia abyecta

En 2010, ejerciendo el trabajo sexual en el centro de Mexicali como lo había hecho toda su vida, Lucía se enfrentó al ataque de un feminicida, que asesinó de manera brutal a varias trabajadoras sexuales del centro Mexicali con características físicas similares a las suyas. Lucía cuenta en la entrevista que una noche, estaba buscando drogas y en estas circunstancias se topó con un cliente, bien parecido quien la invitó a su casa a drogarse.

“[...] Yo iba a buscar un chemo y él me dijo que en su casa tenía. Cuando entramos, él me pegó en la cabeza con algo y me desmayó. Cuando desperté, me tenía amarrada a una silla. Había otras mujeres allí que lloraban y pedían que las ayudara. Yo vi todo eso [...] Vi como las torturaba, les daba martillazos en los dedos, les arrancaba los pechos con un cuchillo, les daba de batazos en la cabeza y las dejaba ahí [...] Yo me logré zafar y me tiré por una ventana, caí por atrás de un barranco, pero me persiguió y me alcanzó, me arrastró por un cochinerero y cuando vi que me iba a pegar con un tubo, le metí las uñas en los ojos y me puse a gritar. Ahí ya salieron más personas y él se dio a la fuga, no lo pudieron encontrar. Me dejó la cara así [muestra con sus manos para expresar que estaba hinchada] [...] me tumbó los dientes con un palo [...] Me acuerdo que lloraba sangre de lo mal que me dejó. No podía agarrar nada de tanto que me golpeó en las manos.”⁶⁶⁷

Lucía narra que una ambulancia la llevó a un hospital y posteriormente fue trasladada a las instalaciones de la policía investigadora de homicidios de Mexicali, donde narra haber sido torturada por agentes judiciales, con la finalidad de que ella revelara la identidad del agresor. A

⁶⁶⁶ *Ibidem*

⁶⁶⁷ *Ibidem*

pesar de haber estado horas secuestrada, ella no recordaba su rostro, ni el lugar dónde la había tenido retenida.

“[...] Me pusieron toques en los pechos para que lo denunciara. Me decían que yo lo estaba tapando, que yo no quería decir quién era por miedo. Pero yo no sabía quién era [...] Yo si lo había mirado antes, pero no recordaba su cara [...] Me pusieron una de bolsa plástico en la cabeza, me machucaron los dedos [...] Yo no aguantaba los golpes que me daban [...] Me acordaba que me decían que si no les decía el nombre, me iban a acusar de ser su cómplice, que por qué no quería decir su nombre [...] Me mostraban fotos de las mujeres, de cómo las había dejado todas torturadas y no me creían que yo me le había escapado, me decían que por qué no me había matado [...]”⁶⁶⁸

Tras ser liberada, Lucía cuenta haber permanecido encerrada en el hotel donde vivía por un mes y después de ello decidió internarse en un centro de rehabilitación en Baja California Sur. Estuvo cerca de dos años y en el proceso se embarazó por segunda vez y dio a luz una niña, de quien fue separada por los familiares paternos de ésta, quienes, a través del engaño, le quitaron la patria potestad.

Tras perder a su hija, regresó a Mexicali al círculo de drogas y vida en calle. Vivía del trabajo sexual eventual y de lavar carros. Allí conoció a su pareja actual, quien es en este momento un bastión clave de su salud mental.

“[...] Yo pensé que me iba a morir así, que no iba a cambiar nunca y ahora me doy cuenta que sí se puede. Ahora puedo decir que soy feliz porque tengo personas que me quieren ayudar [...].

Ese señor con el que vivo me ha sacado de todo esto. Él no es drogadicto ni nada. Yo lo conocí porque le pedía agua para lavar los carros y él me echó la mano. No le importó que le dijeran que yo lo iba a robar o que yo brincaba paro. Él todo el tiempo ha estado conmigo en todo momento y es la única persona que de verdad me ha hecho que yo quiera salir adelante, que no quiera voltear para atrás. Me hace ver las cosas. Con mi hijo, él le dice que yo soy su mamá, que me tiene que respetar. Le da trabajo a mi hijo para que no ande en

⁶⁶⁸ *Ibidem*

malos pasos y me apoya. Me dice ‘Morena’, si te quieres inyectar me dices y yo no te deajo sola.”⁶⁶⁹

El apoyo de su pareja y el trabajo con la organización civil, le han permitido desde hace tres meses, construir una narrativa distinta de sí misma, decirse a sí misma, que otra vida es posible, sin embargo, los horrores de las violencias vividas siguen presentes bajo la forma de pesadillas. “Yo en la noche no puedo dormir. Yo grito. Despierto a la mitad de la noche con pesadillas. Tengo que dormir con un cuchillo debajo de mi almohada”.⁶⁷⁰

Epílogo

La historia de Lucía muestra cómo el involucramiento de personas con uso problemático de drogas en dinámicas de la delincuencia organizada aparece en el marco de un complejo estructural de violencias que enfrentan los sujetos que viven en condición de pobreza y marginalidad desde muy temprano en sus vidas. En este contexto, su involucramiento en grupos criminales se erige como una estrategia de sobrevivencia ante formas extremas de violencia.

Lucía aprendió muy prontamente que la obediencia ante el poderoso y la vinculación con agrupaciones violentas eran formas de ponerse a salvo. El uso de drogas facilitaba estos procesos anestesiando su dolor. Antes de ingresar a la pandilla era una niña débil, vulnerable, torturada por su madre y abusada por los clientes de ésta y más tarde, su vecino. El ingreso a la pandilla le permitió transformar esa “debilidad” en una coraza de aparente insensibilidad y dureza, construyendo un relato de sí misma como “la más cabrona”, con lo cual no sólo se reivindica como sujeto con agencia, sino que se protege de las múltiples violencias presentes en su biografía. Por fuera del halo protector de la agrupación criminal, cae en manos de un feminicida y es objeto de tortura policial.

El espiral de violencias en las que se desarrolla la vida de Lucía da cuenta de un grupo social que algunos conciben como “excedentes”, seres humanos superfluos, que en el contexto de la lógica depredadora de la frontera han quedado excluidos de toda posibilidad de existencia y cuyos

⁶⁶⁹ *Ibidem*

⁶⁷⁰ *Ibidem*

cuerpos terminan como desechos arrojadas a canales de aguas negras o en basureros municipales. Desde ese lugar liminal, convertidos en desecho, son objeto y actores de violencias con niveles extremos de brutalidad que van más allá de cualquier posibilidad de representación.

En este contexto, mezcla de exclusión radical y violencia abyecta en el que se desarrolla la vida de Lucía, llama la atención el autorreproche a su “frialidad” y falta de empatía hacia el dolor de otros, como elemento reiterativo, que deviene en hilo conductor de la entrevista. A través de este autorreproche pareciera que Lucía llama a la compasión de quien escucha su relato, poniéndose al margen de su propia historia, haciéndose aliado de quien la escucha, reconociendo en sí su propia naturaleza “maldita”, merecedora de violencia, al narrarse a sí misma desde el estigma internalizado como una amenaza, aceptando el grado inferior de humanidad que la sociedad le ha otorgado.

Las violencias tempranas que padeció Lucía operaron a modo de entrenamiento emocional que le permitieron posteriormente realizar las tareas que le encomendaba la organización criminal en el esplendor de su juventud. Esta falta de empatía hace parte del proceso de deshumanización del que ella fue víctima, no sólo por parte de los múltiples agresores que atentaron contra su cuerpo a lo largo de su biografía, sino también de la indiferencia social y el desamparo institucional que acompañó cada agresión. Su cuerpo ha sido vejado desde su primera infancia por su madre, por los clientes de su madre, por el vecino que la violó, por sus clientes de trabajo sexual, por el torturador del que logró escapar, por la policía que la torturó buscando que ella denunciara a su torturador. Ante cada agresor surge la pregunta por el lugar del Estado que debía protegerla y como una dolorosa ironía la policía sólo aparece en su historia para castigarla y torturarla, nunca para protegerla o defenderla.

En ese sentido, cabe decir que la frialdad que se autorreprocha Lucía a lo largo del relato, es parte de la frialdad y la acción deshumanizante de la sociedad que desecha a los cuerpos similares a los de Lucía por sus historias de drogas, de pobreza, de violencia. La deshumanización se erige como una práctica de exclusión social radical a la que se enfrentó Lucía desde su primera infancia.

Sin embargo, frente a la deshumanización y la crueldad, la historia de Lucía cuenta la fuerza de la resiliencia de los sobrevivientes a formas extremas de violencia. Dependiente a las drogas, sin dientes, con la cara un poco desfigurada por los golpes y su cuerpo marcado por la tortura, Lucía

sigue de pie. Justamente la lucha por la sobrevivencia es el segundo elemento que está presente de manera constante en su relato. Lucía no se rinde, obedece, se droga, se hace ruda, se oculta, se transforma, pero sobrevive. Sobrevive a su madre, a la cárcel, al trabajo sexual, a la pandilla, a la mafia, al feminicida y a sí misma. No es menor que sea la única sobreviviente de sus hermanos.

Por otro lado, la imposibilidad de Lucía de narrar las violencias que ha enfrentado, de significarlas y de representarse a sí misma como una sobreviviente digna de compasión y empatía por parte de otros, redundando en su dificultad para transformar sus patrones de uso problemático de drogas. Ante la ausencia de una institucionalidad que reconozca las violencias que enfrenta una proporción importante de la población y atienda la dimensión profunda del trauma que éstas generan, el uso compulsivo de drogas aparece como la única estrategia terapéutica a la que tiene acceso Lucía, una forma de automedicación para el dolor, como ella misma lo menciona al inicio de su entrevista.

La historia de Lucía hace un llamado a romper con las dicotomías de agresor-víctima con las que solemos analizar casos de crimen organizado y a concebir las violencias en el marco de un contexto más amplio de deshumanización profunda que viven nuestras sociedades actuales y que se observa de manera descarnada en las fronteras, lugares de paso representados desde el exceso y el consumo.

5.4 Cuando lo invisible se materializa: violencia estructural, criminalización, desaparición y desplazamiento forzados

Preámbulo

La historia de vida de Laura Orozco Medina, una joven de treinta años originaria de Nuevo Zoristo, un poblado perteneciente a Uruapan, Michoacán, expone la materialización de las diversas formas de violencia en México. Los delitos y las violaciones a derechos humanos que han sufrido ella y su familia son el resultado de un complejo escenario donde el crimen organizado ha generado procesos de descomposición social, y de alguna forma detonado procesos de organización colectiva.

El crimen organizado ha encontrado en Michoacán, así como en muchas otras regiones del país las condiciones para crecer y prevalecer. Conocer el contexto donde sucede esta historia ayuda a comprender los eventos que han impactado socialmente a Laura después de la desaparición forzada

de su padre y sus dos hermanos. Michoacán de Ocampo es una entidad federativa ubicada en la zona oeste de México, cuenta con una población total de 4,599,104 habitantes (48.2 por ciento hombres y 51.8 por ciento mujeres).⁶⁷¹ En 2010 INEGI registró en esta entidad la residencia de 1,304,279 niños, niñas y adolescentes de 0 a 14 años.

En Uruapan, Michoacán el 30.57 por ciento del uso de suelo es para la producción agrícola y sólo el 5.57 por ciento es de zona urbana. A nivel estatal la distribución poblacional se divide en 69 por ciento urbana y 31 por ciento rural. El principal sector de actividad económica es el terciario con un 69.5 por ciento; sin embargo, Michoacán ocupa los primeros lugares de producción en el sector primario (agricultura, ganadería y apicultura) a nivel nacional.⁶⁷²

De acuerdo con el INEGI, el número de defunciones registradas en 2017 fue de 703,047 personas (394,322 Hombres y 308,281 mujeres).⁶⁷³ Los municipios con mayor número de fallecimientos son: Morelia, Uruapan y Zamora; en este último, de 1994 a 2016 las partidas aumentaron en un 50 por ciento.⁶⁷⁴ Entre las causas más recurrentes se encuentran las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus, las derivadas de agresiones y accidentes de transporte. Cabe destacar que en 2018 Michoacán figuró como uno de los doce estados con mayor incidencia de homicidios a nivel nacional, con 1,732 personas asesinadas, de las cuales 1,585 eran hombres y 145 mujeres.⁶⁷⁵ Asimismo la prensa señala un aumento del 10 por ciento de homicidios dolosos en el estado desde diciembre de 2018 a abril de 2019, el cual suma 232 homicidios, ocupando el tercer lugar a nivel nacional después de Guanajuato (479 casos) y Jalisco con 407 casos.⁶⁷⁶

De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica del INEGI, en 2014 la población migrante interna en Michoacán ascendió a 103,983 personas mayores de 5 años.⁶⁷⁷ Las

⁶⁷¹ INEGI, *Censos y conteos de población y vivienda 2015*, op. cit.

⁶⁷² INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México. participación por actividad económica, en valores corrientes*. México, INEGI, 2016.

⁶⁷³ INEGI, *Estadísticas de Mortalidad*. México, INEGI, 2018.

⁶⁷⁴ INEGI, *Encuesta Nacional de La Dinámica Demográfica 2018. Tabulados Básicos*. México, INEGI, 2018.

⁶⁷⁵ *Idem*.

⁶⁷⁶ Ernesto Martínez, "Aumenta 10% Número de Homicidios Dolosos En Michoacán", *La Jornada (Ciudad de México, 2019)*, disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/04/04/incrementa-a-10-homicidios-dolosos-en-michoacan-1781.html>>. Fecha de consulta: 24 de mayo de 2019.

⁶⁷⁷ INEGI, *Encuesta Nacional de La Dinámica Demográfica 2018*, op. cit.

principales causas fueron la reunificación familiar y el acceso a un mejor empleo; sin embargo, el 7.7 por ciento reportó migrar a otras entidades debido a la inseguridad pública y la violencia ejercida en Michoacán en los últimos años. Por otro lado, la cifra de michoacanos que migró a otros países en un periodo de agosto de 2009 a septiembre de 2014 es de 62, 602.⁶⁷⁸

Los escenarios de violencia han orillado a los pobladores a dejar sus lugares de origen y trasladarse a otras entidades dentro de México. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos en su Informe *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cualitativo al desplazamiento interno forzado en México* expone que el número de desplazados en Michoacán entre 2011 y 2017 fue de 404,668 personas, siendo 2014 el año con más casos de desplazamientos forzados (84,303) en la entidad.⁶⁷⁹

Estas estimaciones coinciden con la tasa de incidencia delictiva que ha sufrido el estado en los últimos años. De 2010 a 2017 se elevó la cifra de 15,469 delitos por cada cien mil habitantes a 22, 624, siendo 2014, el año con mayor incidencia delictiva con 26,340 registrados. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE), para 2017, 621, 895 personas sufrieron algún tipo de delito en la entidad, siendo las mujeres de entre 20 y 29 años quienes representan el intervalo de edad con mayor nivel de victimización (87, 111).⁶⁸⁰ El tipo de delito ocurrido con más frecuencia en Michoacán para 2017 es el de extorsión con 167,420 denuncias, después robo en calle o transporte público y por último el robo de vehículo.⁶⁸¹ En este mismo orden la ENVIPE muestra que en el 2017 el tema que generó mayor preocupación en la población de la entidad fue la inseguridad seguido por el desempleo, el aumento de precios y la pobreza.⁶⁸²

La percepción de inseguridad en Michoacán de Ocampo tiene que ver con el índice de violencia que se vive en la entidad, particularmente una alta tasa de homicidios y un aumento de víctimas

⁶⁷⁸ *Idem.*

⁶⁷⁹ CMDPDH, *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cualitativo al desplazamiento Interno Forzado En México*. México, CMDPDH, 2019, p.125.

⁶⁸⁰ INEGI, *ENVIPE*, *op. cit.*

⁶⁸¹ *Idem.*

⁶⁸² *Idem.*

por delitos de extorsión y robo. Aunado a eso entre 1990 y 2015 Michoacán ha presentado un alto nivel de marginación, ocupando el octavo lugar como entidad más marginada del país en este periodo.⁶⁸³

Para 2017 la esperanza de vida de una persona que radica en Michoacán en promedio es de 74.6 años, sin embargo, ésta se reduce a seis años para los hombres (72.7) en comparación con las mujeres (76.9),⁶⁸⁴ lo que se relaciona con el número de defunciones por homicidio en la entidad federativa, en el cual, los hombres (1,585) presentan cifras mayores frente a las mujeres (145). No obstante, la diferencia cambia de posición al compararla con las muertes a causa de la diabetes mellitus, la cual arroja un número mayor de decesos en las mujeres (2,274) que en los hombres (2,101).⁶⁸⁵

Los datos oficiales exponen sólo una parte de la realidad, pues en otro rubro, que ha sido olvidado por las cifras institucionales, se encuentran las personas en situación de desaparición forzada. Este tema es complejo pues no es un determinante en los índices de mortalidad o de esperanza de vida, pese a esto, algunos datos provenientes del Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas (RNPED), pueden dar un contexto de ese escenario en Michoacán de Ocampo, una región que durante años ha sido afectada por el fenómeno de la desaparición forzada. En este sentido, el registro se encargó de realizar una base de datos de personas no localizadas a partir de las denuncias presentadas ante autoridades ministeriales del fuero común y del fuero federal.

Los primeros datos que abarcan el periodo de enero de 2014 a abril de 2018 muestran un estimado de 54 personas extraviadas y desaparecidas provenientes del fuero federal, es decir, denuncias por personas desaparecidas en Michoacán, de las cuales 44 son hombres, 10 son mujeres y 2 son varones menores de 15 años. Existen dos modalidades de denuncia, una del fuero común, es decir, las emitidas por las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia, y las denuncias del fuero federal, presentadas por medio de la Fiscalía General de la República (FGR). En cuanto al fuero común en Michoacán, se reportaron 1,215 personas desaparecidas, 938 hombres y 232 mujeres.

⁶⁸³ CONAPO, "Índice de marginación por entidad federativa, 1990-2015". *Consejo Nacional de Población, 2015*, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion.

⁶⁸⁴ INEGI, *Mortalidad, op. cit.*

⁶⁸⁵ INEGI, *Encuesta Nacional de La Dinámica Demográfica 2018, op. cit.*

Una cifra alarmante es la relacionada a las niñas, niños y adolescentes, en las cuales el mayor número de desapariciones en el periodo de enero de 2014 a abril de 2018 fue de 51 niñas y 35 niños.⁶⁸⁶ La crisis de violencia ha dejado al Estado de Michoacán bajo el control de los grupos criminales, ya que una de las causas más graves de las desapariciones forzadas está relacionadas a los delitos de secuestro, trata de personas y tráfico de drogas.

Las raíces de la desaparición forzada provienen del periodo que se conoce como la “guerra sucia” en los años setenta y ochenta caracterizado por la protesta juvenil y gremial en contra del Estado, donde grupos opositores, movimientos estudiantiles y algunos comandos civiles armados fueron las principales víctimas de desaparición forzada. Durante este periodo, el clima político apuntaba a la represión contra grupos de activistas, que tenían como consecuencia actos de desaparición y tortura. Fue durante el sexenio de 2006 a 2012 con la llamada “guerra contra el narco” declarada en 2007, que las desapariciones forzadas en México tomaron aumentaron y se desarrollaron mediante prácticas delictivas relacionadas con el crimen organizado, coludido con el Estado, la clase política, la clase empresarial y las fuerzas armadas.

Una explicación es que en muchas regiones sobre todo de “tierra caliente”, ricas en recursos energéticos, petroleros y producción agrícola, en este caso Michoacán, incursionaron actores criminales para controlar el territorio y explotar de forma ilícita los recursos de la región, dejando a su paso, violencia y crímenes de odio contra pequeños empresarios, líderes de movimientos sociales y comunitarios.⁶⁸⁷

Este escenario de violencia, que no sólo se presenta en la región oeste en Michoacán, sino que tiene cause a nivel nacional, ha dejado un impacto social tan fuerte que familias enteras han tenido que desplazarse de su lugar de origen por miedo a sufrir actos de violencia o perder la vida. El tema de las niñas, niños y adolescentes es aún más grave ya que además de vivir la orfandad cuando

⁶⁸⁶ RNPED, "Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas 2018". *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018*, disponible en: <https://www.gob.mx/se/snsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>.

⁶⁸⁷ Carolina Robledo, "Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. México, núm. 55, mayo de 2016, pp. 93–114.; Federico Mastrogiovanni, *Ni vivos ni muertos: la desaparición forzada en México como estrategia de terror*. México, Penguin Random House Grupo Editorial México, 2015 *passim*.

los padres desaparecen, la nula respuesta del Estado los deja con doble vulnerabilidad, tanto social, como física y jurídica al enfrentarse a procesos de incertidumbre e injusticias.⁶⁸⁸

Narrativa

Laura Medina Orozco es una joven de 30 años originaria de Nuevo Zirosto, municipio de Uruapan, Michoacán. Su padre y dos de sus hermanos desaparecieron en diferentes años desde 2008, en manos de las fuerzas armadas, militares y “supuestos” agentes federales de investigación. Laura creció en una familia dedicada a la producción y cultivo de aguacate, es la cuarta de seis hermanos, Moisés, Gabriela, José Iván, Rosa y Leonel. Su infancia estuvo dedicada al trabajo y a estudiar.

En su infancia Nuevo Zirosto era un pueblo muy conservador donde se educaba de manera tradicional a toda la comunidad. Las personas eran muy solidarias: cuando había una fiesta la mayoría acudía y cuando moría alguien todo el pueblo colaboraba. Nuevo Zirosto era un lugar de costumbres conservadoras, en donde los hombres cultivaban la tierra y las mujeres se quedaban en casa a cargo de las labores de cuidado de las familias. Sin embargo, en el hogar de Laura se rompían los estereotipos de género, ya que tanto hombres como mujeres trabajaban en el campo y colaboraban en las tareas del hogar.

El padre de Laura, Leonel Orozco, sufrió un accidente cuando ella tenía 3 años y quedó cuadripléjico. Aunque él no podía jugar con sus hijos, estaba pendiente de ellos. Laura lo recuerda como un padre con autoridad y siempre amoroso. La relación con la familia extendida era muy cercana y convivían con la comunidad, ya que asistían a fiestas comunales y eran invitados recurrentemente por los vecinos de la localidad. La familia tanto extendida como nuclear siempre se reunía. Su padre a la cabeza tomaba las decisiones en ambas familias. Laura no fue una niña enfermiza, no necesitó acudir al médico por enfermedades graves, a reserva del accidente de su padre. La vida en su pueblo era muy sana. Laura disfrutaba mucho ir a la escuela y convivir con otros niños y niñas del pueblo.

El señor Leonel además de dedicarse a la venta y cultivo de aguacate, compraba y vendía terrenos, autos y huertas. De pequeña, Laura nunca experimentó violencia. A pesar de que su padre tenía

⁶⁸⁸ *Idem.*

una discapacidad, se dedicaba a cuidar a sus hijos y proveerlos. Laura siempre fue una niña muy tranquila, era la consentida de su padre y no quería fallarle. Ella y sus hermanos vivieron su etapa de adolescencia en convivencia pacífica. Más tarde Laura se fue a vivir a Morelia para seguir estudiando. Su adolescencia y transición a la etapa adulta las vivió cercana al núcleo familiar, compartiendo las fiestas con amigos y familia.

En esta etapa de su vida no experimentó violencia ni en Morelia, ni en Nuevo Zirosto. Fue hasta los 18 años en el año 2007, cuando detuvieron a José Iván uno de sus hermanos quien tenía 20 años. En ese año comenzaron las denuncias por secuestro en la comunidad de Nuevo Zirosto. En los pueblos aledaños estaban desapareciendo personas y pedían dinero a cambio de su liberación. Esto hizo que se tomaran nuevas medidas de resguardo en la casa de Laura, siendo las 9:00 pm la hora límite para llegar a su hogar. En una ocasión durante ese periodo, recuerda que eran las 3:00 am cuando ella y su familia transitaban de Uruapan a Nuevo Zirosto saliendo de una reunión familiar. Al día siguiente se enteraron por locatarios de la comunidad que, a esa misma hora, en el mismo camino habían matado a un grupo de personas. Este hecho fue el primer suceso violento que marcó el camino de otros más en el pueblo.

Su familia empezó a tomar aún más precauciones, ya no salían a reuniones familiares con tanta frecuencia, ya que empezaban a escuchar por habitantes del pueblo que había personas armadas. Los padres de Laura comenzaron a restringir las salidas de ella y sus hermanos, a controlar más a las personas que frecuentaban y los lugares donde asistían. Laura y su familia comenzaron a experimentar los efectos de una violencia que impacta de forma macrosocial y priva a las comunidades como el caso de Nuevo Zirosto desde 2007 de sus derechos humanos básicos: necesidades de supervivencia, bienestar y libertad.⁶⁸⁹ Como resultado de las nuevas políticas de securitización del país, la introducción de fuerzas militares y armadas a los municipios de Michoacán con el fin de erradicar el narcotráfico, generó una violencia estructural caracterizada por la imposibilidad de ubicar culpables directos ya que toda la sociedad era partícipe.⁶⁹⁰

⁶⁸⁹ Johan Galtung, *op. cit.* .

⁶⁹⁰ *Idem.*

Laura vivió con miedo desde aquel momento cuando comenzaron a desaparecer personas conocidas. Los procesos simbólicos que generaba el entorno de violencia en Nuevo Zirotto reproducían prácticas cotidianas de control en la comunidad que se internalizaban física y subjetivamente.⁶⁹¹ En una ocasión el padre de Laura comentó: “Hay que tener cuidado, dicen que se van a empezar a llevar a toda la gente que ande mal, nosotros no tenemos que preocuparnos por que uno trabaja bien pero hay que tener cuidado porque uno no sabe qué gente es esa”.⁶⁹² En este momento Laura y su familia instauraron las formas en que el Estado había implantado sistemas de seguridad en la región.

Sin embargo, en ese mismo año (2007), cuando se activó en la región el operativo “Conjunto Michoacán” contra la delincuencia organizada, comenzaron a generarse muchas detenciones arbitrarias y violaciones a los derechos humanos. Ella recuerda que, en agosto de ese año, su padre estaba fumigando junto con uno de sus trabajadores, su hermano José Iván y el cuñado de éste. Su padre estaba en la camioneta vigilando ya que no podía estar en el campo con los demás debido a su discapacidad, cuando de repente se terminó el fumigante. Le comentó a su hijo Juan que iba a comprar el líquido junto con uno de sus trabajadores y le pidió que se fueran a almorzar, y que cuando ellos estuvieran de vuelta les hablarían para comenzar a fumigar de nuevo.

En ese lapso, José se fue a su casa junto con su cuñado y llegó el Ejército. Se metieron a su casa, lo sacaron junto con el cuñado que era menor de edad y los trasladaron a otra casa donde había una persona secuestrada, vehículos robados, armas y droga. Inmediatamente llamaron a la prensa y el Ejército anunció que habían encontrado a un delincuente muy buscado. Los militares trasladaron a José al Ministerio Público Federal (MPF), donde se realizó una inspección ocular. Para ese momento los vecinos del lugar se habían manifestado en contra del hecho, particularmente debido a que habían sacado a José a la fuerza de su casa.

Posteriormente se determinó que él no era responsable y a las 72 horas fue puesto en libertad bajo reservas de la ley. El padre de Laura puso una queja y una denuncia ante el Ministerio Público de la Federación (MPF) en contra de los militares del Ejército Mexicano, solicitando un careo entre los soldados, el padre de Laura y su hermano menor Leonel como testigo. Meses más tarde José

⁶⁹¹ *Ibidem.*, p.89.

⁶⁹² Entrevista a Laura Orozco, 20 de mayo de 2019.

el hermano de Laura se mudó con su esposa y sus dos hijos pequeños a la casa de su familia. Su padre y su hermano siguieron trabajando con normalidad los meses posteriores a ese evento. Sin embargo, se volvió cada vez más común que el Ejército estuviera en el pueblo, lo que resultaba violento para la familia después de lo que había sucedido. José no era la única persona de Nuevo Zirosto en haber sido detenida y sustraída arbitrariamente por el Ejército, para ese momento otras personas también habían sido arrestadas y llevadas a prisión.

En diciembre de 2007 camino a una huerta de la familia José acompañado de tres de sus trabajadores pasó por un puesto de control militar que se encontraba en Copetiro y le marcaron el alto, José junto con sus trabajadores se bajaron de la camioneta y accedieron a una revisión. En ese momento integrantes del Ejército le tomaron una fotografía y lo dejaron ir. Posteriormente José se comunicó con su padre para comentarle lo sucedido. Llegó la tarde y se reunieron en su casa de Nuevo Zirosto, esa noche a las 11:00 p.m. aproximadamente, escucharon un golpe. Era el Ejército, y ya estaban dentro de la casa, tiraron la puerta para ingresar por la fuerza. La familia estaba rodeada de militares y toda la calle llena de militares. Laura salió de su recámara junto con su hermana, y vieron a los soldados. Inmediatamente bajaron a José de la planta. Laura recuerda que él argumentó que había obtenido su libertad mostrando el oficio de libertad. Los militares haciendo caso omiso esposaron a José y lo pusieron frente a la pared, mientras el padre de Laura estaba en la cama presenciando todo. Los militares le dijeron: “Si quieres a tu hijo danos \$200 mil pesos, te la vamos a dejar barata y ya te dejamos a tu hijo. Tienes la oportunidad de que lo dejemos”.⁶⁹³ Mientras tanto a José le gritaban: “eso les pasa por irse a cagar con derechos humanos”.⁶⁹⁴

El comandante tratando de negociar, le dijo a su padre: “Si no quieres pues nos lo llevamos”,⁶⁹⁵ a todos los sacaron a la calle, el padre y a María Elena, la madre de Laura, se quedó en la recámara negociando pero no llegaron a ningún acuerdo. Los militares comenzaron a registrar toda la casa y a sacar fotografías, se llevaron alhajas y todo lo que encontraron de valor, incluyendo fotografías de la familia y las llaves de una camioneta y se llevaron a José. Al otro día lo presentaron en el Ministerio Público Federal (MPF) como un delincuente que había sido capturado en un retén carretero, lo culparon por posesión de armas y drogas.

⁶⁹³ *Ibidem*

⁶⁹⁴ *Ibidem*

⁶⁹⁵ *Ibidem*

Allí empezó el proceso penal en contra de José y fue privado de libertad. El padre de Laura solicitó un careo con los militares, él junto con su hijo menor Leonel fungieron como testigos. Al careo no se presentaron los mismos militares que habían participado en los hechos de violencia contra José y a los que se les levantó la denuncia, esto propició que su versión de los hechos fuera errada y no concordará con los eventos denunciados. Como respuesta, los militares amenazaron al padre de Laura con vengarse de lo sucedido, él dijo que no se iba a quedar conforme y que iba a demostrar que los delincuentes eran ellos. El padre de Laura volvió a poner una denuncia ante el Ministerio Público Federal por segunda vez y una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El 5 de julio de 2008 su padre tenía que presentar pruebas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán para demostrar la detención arbitraria de José y el actuar de los militares. El 3 de julio sujetos vestidos de civiles con corte tipo militar llegaron armados a casa de Laura y su familia, en donde se encontraban su madre, su padre, su hermano menor y un tío, ella estaba en la escuela en Uruapan. Los sujetos armados traían una orden de aprehensión en contra del padre de Laura, argumentando que eran elementos ministeriales y se lo iban a llevar. María Elena su madre les dijo que no, posteriormente ellos la encañonaron junto con su hermano y su tío, los tiran al suelo, y se lo llevaron a su padre. Todos se percataron del rumbo que tomó la camioneta donde lo llevaban.

El hermano menor de Laura junto con su tío, tomaron otra camioneta y los persiguieron por un atajo para salir primero que ellos, iban a pedir ayuda en el puesto de control de Periban. Llegaron antes que el convoy armado al puesto de control gracias al atajo que encontraron y pidieron ayuda a los militares en turno, pero ellos no tomaron en cuenta los relatos del joven y su tío, y en tono de burla les dijeron que no los ayudarían. Después de unos minutos pasó la camioneta donde llevaban al padre de Laura, y de allí perdieron la pista.

Después de la desaparición forzada del padre de Laura la familia fue extorsionada para entregar a los grupos criminales que irrumpieron en su hogar 5 millones de pesos y sus propiedades a cambio de la libertad de su padre. María Elena comenzó a pedir prestado para juntar la cantidad, misma que fue entregada, sin embargo, nunca regresaron al padre de Laura. Los trabajadores de la familia que fueron a entregar voluntariamente el dinero también desaparecieron, hasta la fecha Laura y su familia no saben que sucedió con su padre.

La libertad personal y la seguridad de Laura y su familia fueron seriamente afectadas después de la desaparición de su padre Leonel Orozco Medina. A partir de estos sucesos, la familia de Laura comenzó a ser víctima de hostigamiento por parte del Ejército, quienes rondaban frecuentemente su hogar. Laura atribuía al Ejército tanto la desaparición de su padre como el encarcelamiento de su hermano. Los integrantes de la familia siguieron trabajando de manera normal, sin embargo, no vivían tranquilos, tenían miedo a las represalias del Ejército y de sufrir abusos de nuevo. Ya nada volvió a ser igual para la familia, restringieron sus salidas a las fiestas patronales y a los festejos familiares. Además, los hijos menores incluyendo Laura, interrumpieron sus estudios temporalmente para hacerse cargo del hogar.

En el año 2009 un convoy de soldados llegó a casa de Laura, era un domingo y toda la familia estaba presente. María Elena y su hermano Moisés cuestionaron a los militares sobre la ubicación de su padre: “A mi hermano se lo llevaron en 2007, a mi papá se lo llevaron en 2008, ya no confiamos en ustedes”.⁶⁹⁶ Los soldados del Ejército no dieron mayor explicación, escribieron notas en una libreta y se fueron. A la semana siguiente sus hermanos Moisés y Leonel llegaron de trabajar, como de costumbre comieron en familia. Al terminar Leonel se puso su sombrero y se fue a regar las plantas en casa de su hermano José quien aún permanecía privado de su libertad. Una hora después, un trabajador se comunicó con la familia para informarles que unos tipos armados vestidos con uniformes de la Agencia Federal de Investigación (AFI) habían atacado a Leonel con balas de salva y se lo habían llevado.

Moisés se dispuso a ir en busca de su hermano, no lo encontró, sólo estaba la camioneta con las balas de salva con que habían amenazado a Leonel. Un grupo criminal se llevó a Leonel, más tarde éstos se comunicaron con la familia para pedir de nuevo 5 millones de pesos y las propiedades, el mismo *modus operandi* de las personas que se habían llevado a su padre un año antes. La familia se había quedado con deudas y sin posibilidad de pagarlas ya que la cosecha del año no se había logrado y no había recursos para costear un gasto como ese. Cuando desapareció el padre de Laura, la familia paterna extendida decidió emigrar a Estados Unidos ya que además habían recibido amenazas de muerte y desaparición. Sin embargo, la familia de Laura decidió quedarse porque su

⁶⁹⁶*Ibidem*

hermano José se encontraba en reclusión. Para 2009, de todos los Orozco que habitaban en Nuevo Zirosto, sólo quedaba la familia Orozco Medina.

Cuando desapareció Leonel de 17 años el 18 de abril de 2009, sólo quedó en el pueblo María Elena la madre de Laura, Moisés el hermano mayor y Laura. Los tres decidieron denunciar la desaparición de Leonel al igual que en el caso de su padre. La Procuraduría de Justicia del Estado por medio del área de Antisecuestros de Morelia facilitó la intervención de un grupo de negociadores sin ningún éxito. Para ese momento la familia percibió la colusión de los agentes ministeriales con los grupos criminales que desaparecieron a su padre y a su hermano. La familia no alcanzó a juntar todo el dinero, entregaron lo que tenían a cambio de la liberación de Leonel, pero no tuvieron éxito. Moisés comenzó a recibir amenazas de secuestro por lo que sugirió a su familia irse de Nuevo Zirosto, las cosas estaban empeorando particularmente porque Laura fue amenazada de secuestro y violación sexual.

La familia se desplaza de manera forzosa a diferentes puntos del país dejando su casa y todas sus pertenencias. María Elena la madre de Laura dejó a sus hermanos a cargo de la siembra y Moisés seguía administrándola vía telefónica. Es decir, Laura y su familia se desplazaron de manera forzada lo que complejizó el evento de desplazamiento, ya que huyeron de su residencia habitual para evitar las consecuencias y los riesgos de la violencia criminal.

En el año 2010 ocurrió otro evento difícil en la familia de Laura, ya que grupos armados secuestraron a dos de sus tíos maternos (Jesús y Gaspar) y a cuatro personas que trabajaban con ellos en la producción de sus huertas. Se llevaron a seis personas en total, privaron de la vida a uno de los trabajadores, a otro lo desaparecieron y a los restantes se los llevaron por la fuerza. El grupo criminal pidió los títulos de propiedad de la familia a cambio de la libertad de los tíos y los trabajadores, debido a la presión que sufría la familia Orozco Media entregaron sus títulos de propiedad, a cambio liberaron a los dos tíos y sólo a dos trabajadores.

La familia de Laura había sobrepasado el nivel de indignación después de todo el sufrimiento y las vejaciones a sus derechos humanos, después de haber levantado varias denuncias sin recibir ninguna respuesta por parte de las autoridades. Su hermano Moisés solicitó audiencias con varias autoridades incluyendo al Procurador General de la República, el Secretario de la Defensa Nacional y el Presidente de la República. El Secretario de la Defensa Nacional dijo a la familia

que estaba dispuesto a ayudar siempre y cuando la familia le entregara la mitad de lo que recuperaran. Moisés se desesperó y comenzó a hacer investigaciones por su cuenta, seguido de esto desapareció en mayo de 2012. Unas horas antes de su desaparición, Moisés habló con Laura, le dijo que pidiera ayuda, ya que la policía municipal de Apatzingán lo venía siguiendo y lo iban a secuestrar, en ese momento se perdió la comunicación y la familia desde entonces no supo nada de él. En ese momento su hermano José llevaba apenas una semana en libertad.

En 2014 José decidió regresar a Nuevo Zirosto para seguir investigando el caso de su padre, sus hermanos y recuperar sus propiedades. Era el tiempo de las autodefensas en Uruapan Michoacán y la violencia continuaba, pero había un poco más de tranquilidad en la zona. José volvió a ser asechado por los militares en Nuevo Zirosto y el 11 de enero de 2018 fue baleado en un intento de asesinato y en la actualidad sigue internado en un hospital en la Ciudad de México debido a las graves secuelas del atentado criminal que sufrió.

Laura junto con María Elena cofundaron la organización de derechos humanos “Familiares caminando por justicia” en la cual registran y documentan otros casos de desaparición y les dan seguimiento con la consigna “memoria, verdad y justicia” para que los desaparecidos no sean olvidados, que esta violación a los derechos humanos no sea invisibilizada, pero lo más importante haya justicia. Laura logró concluir una maestría en derecho procesal, lo que le ha permitido tener herramientas para trabajar y ayudar a otras familias.

La organización surgió a partir de que Laura y su familia comenzaron a establecer contacto con otras familias víctimas de desaparición forzada. La estrategia que emplearon al inicio fue acudir al ministerio público en grupos de cinco mujeres y si no las atendían ponían una queja o hacían una denuncia pública. Comenzaron a trabajar en el seguimiento de cada caso y solicitaban al ministerio público diligencias. Laura cuenta que cuando acudían a marchas más que sentir la solidaridad de la gente, sentían rechazo, ya que el ser familiar de una persona desaparecida suele generarse un estigma hacia los familiares, pues socialmente se pone de manifiesto el “seguro andaba en algo malo”.

Por ello decidieron emplear otras formas de denuncia para generar lazos de solidaridad por medio de acciones más cercanas a las personas. Así conocieron a Fabiola Rayas, una artista visual que les propuso hacer un trabajo artístico multidisciplinario para que la gente sintiera lo que Laura, su

familia y otras personas experimentan a causa de la desaparición de sus seres queridos. De esta manera comenzó el trabajo de la exposición “Caminar el cuerpo de desaparecidos”. También surgieron otras iniciativas como “la bordada”, una manera de sacar del espacio privado el bordado y llevarlo al espacio público como una forma de denuncia, de resistencia política y de apropiación del espacio. Los días 30 de cada mes, las mujeres bordan el rostro de sus desaparecidos en la plaza de Morelia para decir que algo está pasando, que son desapariciones forzadas y que el Estado no hace nada. Son 20 las personas activas en la organización, sin embargo, en la quinta caravana de búsqueda lograron documentar 40 casos de desaparición donde los familiares estuvieron dispuestos a trabajar y a darle seguimiento a sus casos a pesar del miedo, por lo que en la actualidad son cerca de 40 a 50 familias en la organización.

La quinta caravana de búsqueda en Michoacán inició del 28 de abril y terminó el 11 de mayo de 2019. Con la participación de varios colectivos se realizó búsqueda en vida y búsqueda terrestre de fosas clandestinas en Michoacán y lograron encontrar restos óseos. En la caravana documentaron la ubicación de fosas clandestinas a las que les darán seguimiento. Además, encontraron pistas de casos de personas documentadas como desaparecidas sin ningún tipo de seguimiento.

Laura dice que su sobrino, hijo de su hermano Moisés, es uno de los motivos por los que las mujeres Orozco Medina siguen luchando y organizándose en la búsqueda de sus familiares. No quieren que Leonel de diez años de edad pase su vida buscando. Quieren que sea capaz de vivir su vida con un duelo digno ante la pérdida de su padre. Laura cree que es una forma de romper con el ciclo de violencia en su familia. Leonel vive la lucha de su abuela y su tía Laura, y a su corta edad tiene la convicción de seguir con la búsqueda en el caso de que Laura y su abuela se queden en el camino sin encontrar a su padre. Leonel representa a la segunda generación en sufrir orfandad en la familia Orozco Medina a causa de la impunidad y la colusión entre el Estado y el crimen organizado. Desde las desapariciones del padre de Laura y sus hermanos la salud de Laura se ha visto deteriorada. Ella entiende el autocuidado como una herramienta política, sin embargo, todas las mujeres de la organización incluyendo ella y María Elena, sufren de estrés, depresión, colitis, gastritis e insomnio.

Al principio ninguna institución atendió el caso a las denuncias de desaparición forzada del padre de Laura y sus hermanos. Laura explica que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al

igual que otras instituciones se declaró incompetente para seguir el caso.⁶⁹⁷ No existía la figura de desaparición forzada en México hasta 2017,⁶⁹⁸ por lo que la familia desde 2012 interpuso amparos por privación ilegal de la libertad. En ese mismo año Laura interpuso el amparo para el caso de su hermano Moisés por privación ilegal de la libertad. A la fecha no ha habido ningún avance pese a las denuncias, amparos, quejas, y comunicaciones ante los grupos de trabajo sobre desapariciones forzadas de la Organización de las Naciones Unidas.

Laura, la organización “Familiares caminando por justicia” y su familia están preparando el caso para llevarlo a instancias jurisdiccionales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos un órgano judicial de la Organización de los Estados Americanos. En la actualidad Laura no ve un futuro certero después de todo lo sucedido. Sin embargo, continúa en la lucha para lograr justicia y que la sociedad sea más consciente de la gravedad de la desaparición forzada en México. Desea estudiar un doctorado, ya que en su organización necesitan aún más preparación para la defensa de los derechos humanos en tribunales internacionales, Laura confía en que eso le daría más herramientas para sacar más casos a la luz.

Epílogo

La familia de Laura en tan sólo dos generaciones ha vivido una serie de graves vejaciones a sus derechos humanos. Lo que comenzó con la criminalización de su hermano José eventualmente llevó a la desaparición forzada de su padre y sus hermanos, al desplazamiento forzado de su familia desde Nuevo Zirosto y al atentado de homicidio contra José con secuelas permanentes. Estructuralmente todos estos eventos condensan los problemas más graves de México a partir de la implementación de estrategias y sistemas de seguridad que sólo han servido para la colusión de grupos criminales con el Estado. El evento de encarcelamiento de José fue el primero de una serie de sucesos que de manera estructural afectaron el bienestar y la libertad de los integrantes de la

⁶⁹⁷ A raíz de la historia de vida relatada por Laura Medina Orozco, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó una búsqueda en su base de datos, encontrando que la queja citada concluyó por orientación a la quejosa en 2012. Sin embargo, la Comisión precisó que existen folios abiertos y en trámite en el Programa de Personas Desaparecidas y se continúa realizando gestiones para coadyuvar a la búsqueda y localización de los familiares de la víctima.

⁶⁹⁸ Ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas, *op. cit.*

familia. Los incidentes de desaparición forzada fracturaron las oportunidades de supervivencia tanto de las víctimas directas (Leonel, Moisés y Leonel hijo), como de las víctimas indirectas (Laura, su madre María Elena, José, sus hermanas (Gabriela y Rosa), Leonel (hijo de Moisés) y su cuñada), la identidad que adquieren los integrantes de la familia está ligada al terror y a la incertidumbre como signos de un Estado fallido.

Desde la dimensión cultural, la criminalización, la desaparición forzada y el desplazamiento forzado, se han convertido en parte de la memoria colectiva de grupos de personas en distintas regiones del país, como en el caso de la familia Orozco Medina. La violencia cultural es la forma más internalizada de la violencia, pues se representa por medio de actitudes e identidades, así como normativas sociales,⁶⁹⁹ que se intersectan por medio de procesos simbólicos, reproduciendo valores, emociones y relaciones sociales que se interiorizan mentalmente y se corporizan física y subjetivamente. Son prácticas de violencia aguda que se internalizan de tal manera que las personas por medio de la memoria las viven cotidianamente como hechos presentes.

Laura y su familia tienen diez años buscando la pista de su padre y sus hermanos, siguen viviendo con miedo. Han aprendido a sobrevivir con esta realidad, pero nunca han vuelto a sentir tranquilidad, porque viven con la incertidumbre de sus familiares desaparecidos y el riesgo de no habitar en un lugar seguro, por lo que el desplazamiento se vuelve una estrategia de supervivencia.⁷⁰⁰

El impacto social de ser mujer ante la desaparición forzada es muy complejo, ya que las mujeres se enfrentan a los regímenes de poder que emplea el Estado como una forma de control y dominación de la sociedad que se funda en desigualdades de género, al posicionarlas como sujetas sin capacidad de acción política ni denuncia. Si bien, el número de hombres desaparecidos es mayor con respecto a las mujeres, las violencias dirigidas hacia ellas son más grandes cuando se enfrentan al Estado en la lucha por la justicia. Hermanas, hijas y madres que se quedan buscando en la espiral de violencia estructural, cultural y directa hacia las mujeres en México.

⁶⁹⁹ J. Galtung, *op. cit.*, p. 168.

⁷⁰⁰ *Idem.*

Esta espiral se expresa en las amenazas constantes y el hostigamiento que experimentan Laura y su familia por parte de los grupos criminales, aumentando sus posibilidades de vulnerabilidad. Es la fuerza colectiva de las mujeres el motor que impulsa a Laura a continuar. Juntas buscan y enfrentan a las autoridades. “Los intereses personales de Laura se han vuelto intereses colectivos”⁷⁰¹ su lucha diaria es por un contexto más seguro, no sólo para su familia sino para México.

5.5 La simultaneidad de la violencia: la historia de Manuel

Preámbulo

Manuel es un joven de 26 años originario de Ecatepec de Morelos en el Estado de México, su historia de vida muestra el entramado de la violencia estructural, la violencia cultural y la violencia directa en la vida de una sola familia. Cuando Manuel cumplió 19 años su padre desapareció en la carretera federal que conecta a Matamoros con Monterrey. Tras dejar su antiguo trabajo como militar en el Ejército mexicano, había conseguido un empleo nuevo como custodio de bienes de alto valor, transportaba muebles hacia la frontera norte, en uno de estos traslados, el padre de Manuel fue detenido y desaparecido en 2011 junto con el chofer del camión donde se trasladaban de regreso a la Ciudad de México. Si bien la desaparición forzada ocurrió en la región noreste del país, Manuel comenzó a sufrir el impacto del crimen organizado en su lugar de origen, en Ecatepec de Morelos, municipio donde reside actualmente junto con su madre y su hermano menor. Para comprender la historia de Manuel es preciso entender el contexto tanto de Ecatepec de Morelos como de la ruta entre Matamoros y Monterrey.

El Estado de México es una entidad federativa ubicada en la región centro cuya principal actividad económica se encuentra en el sector terciario con un 72.5 por ciento de servicios enfocados al comercio, las comunicaciones y el turismo. Es importante señalar que esta entidad es la más grande en cuanto a densidad poblacional, con un total de 15,175,862 habitantes (7,396,986 hombres y

⁷⁰¹ Entrevista a Laura Orozco Medina el 21 de mayo de 2019.

7,778,876 mujeres).⁷⁰² En cuanto al número de niñas, niños y adolescentes, en 2010 INEGI registró la residencia de 4,353 914 niños, niñas y adolescentes de 0 a 14 años.

Las defunciones registradas en el Estado de México de acuerdo con el INEGI en 2017 son las más elevadas a nivel nacional con 83,780 (46, 272 Hombres y 37, 489 mujeres)⁷⁰³, en comparación con otras entidades de la república como la Ciudad de México con (61, 984), Veracruz con (52,820) y Jalisco con (46,224). Las principales causas de muerte se relacionan con la salud, principalmente las enfermedades del sistema circulatorio seguidas por las enfermedades endócrinas, nutricionales y metabólicas, el cáncer y enfermedades del sistema digestivo.⁷⁰⁴ Sin embargo es importante destacar que a pesar de que las principales causas de muerte se relacionen con la salud y no a la violencia, este dato no debe minimizar la gravedad de la situación que se vive en el Estado de México. Al ser una entidad tan grande en términos poblacionales, es común que los indicadores de violencia parezcan menores en relación a otras entidades, por lo que es de particular importancia revisar las estadísticas del Estado de México tanto en términos porcentuales como por número de casos.

Los índices de violencia en la entidad, reportan que para el año 2017 el Estado de México tuvo el mayor número de muertes por homicidio a nivel nacional con un total de 3,076 personas, de las cuales 2,595 eran hombres y 470 mujeres.⁷⁰⁵ El aumento en el número de muertes por homicidio se ha agudizado, siendo 2017 el año con mayor incidencia, en el cual se registraron 308 homicidios más con respecto al año anterior (2016).⁷⁰⁶ Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE) los tres delitos más recurrentes en el Estado de México son robo (asalto en la calle o transporte público), robo de vehículo y extorsión. Es la entidad federativa con mayor incidencia delictiva a nivel nacional con una tasa de 65,381 delitos por cada cien mil habitantes, la mayoría de ellos cometidos en la misma entidad (89.7 por ciento).⁷⁰⁷

⁷⁰² INEGI, *Censos y conteos de población y vivienda 2015*, op. cit.

⁷⁰³ INEGI, *Estadísticas de Mortalidad*. México, op. cit.

⁷⁰⁴ COESPO, *Defunciones Generales en el Estado de México*. México, INEGI, 2017.

⁷⁰⁵ *Idem*.

⁷⁰⁶ INEGI, *Encuesta Nacional de La Dinámica Demográfica 2018*, op. cit.

⁷⁰⁷ INEGI, *ENVIPE*, op. cit..

En cuanto a la incidencia de actos delictivos⁷⁰⁸ y antisociales,⁷⁰⁹ de acuerdo con la ENVIPE, en el Estado de México el consumo de alcohol en la calle tiene la mayor incidencia con un 75.5 por ciento seguido por los asaltos con un 68.5 por ciento.⁷¹⁰ Asimismo las actividades relacionadas directamente con el crimen organizado son percibidas por los habitantes de la población de acuerdo a su incidencia en el siguiente orden: venta de drogas (49 por ciento), pandillerismo o bandas violentas (39.8 por ciento) y extorsión (cobro de piso) (28.5 por ciento). Además el Estado de México es la entidad que reporta mayor uso de armas de fuego durante los actos delictivos con un 84.1 por ciento.⁷¹¹ A su vez, según la ENVIPE, para el año 2017 se reportaron a 5,704,778 personas que sufrieron algún tipo de delito en la entidad, particularmente los varones entre los 20 y 29 años (811,486 casos).⁷¹² En este mismo orden, los temas que generan mayor preocupación en la población son: la inseguridad, el aumento de precios, el desempleo y la corrupción.⁷¹³

Las cifras oficiales muestran que la violencia en todas sus formas ha ganado terreno en el Estado de México, ocupando los primeros lugares nacionales en cuanto a homicidios, víctimas y victimarios. Un tema prioritario de abordar no sólo en la entidad sino a nivel nacional es la desaparición forzada como uno de los principales efectos del crimen organizado. La historia de Manuel muestra el contexto nacional de violencia en que sucede una desaparición forzada, ya que, aunque la desaparición sucedió en el trayecto entre Matamoros y Monterrey, los actos que engloban la vida cotidiana antes y particularmente después del evento de desaparición para Manuel y su familia suceden en el Estado de México.

Cabe destacar que el Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas (RNPED) un gran número de desapariciones del fuero federal son denunciadas en entidades distintas a las de

⁷⁰⁸ Los actos delictivos son aquellos que violan la ley y por lo tanto merecen castigo, ya sea una multa administrativa o una punitiva, esto a partir de la gravedad del delito infringido. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 menciona como actos delictivos a los robos, asaltos, venta de drogas, homicidios, venta de productos pirata y venta ilegal de alcohol. INEGI, *ENVIPE, op. cit.*

⁷⁰⁹ Los actos antisociales expresados en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018, tienen que ver con acciones como el consumo de alcohol en la calle, consumo de droga, pandillerismo o bandas violentas, disparos fuertes y riñas entre vecinos. INEGI, *ENVIPE, op. cit.*

⁷¹⁰ *Idem.*

⁷¹¹ *Idem.*

⁷¹² *Idem.*

⁷¹³ *Idem.*

origen, esta característica es visible en el RNPED pues el registro incluye dos rubros importantes, uno sobre la entidad en que se le vio a la persona por última vez, y otro sobre las entidades donde se recibió la denuncia.⁷¹⁴ A continuación se presentan algunas cifras de desaparición forzada a nivel nacional, específicamente en la región centrosur y noreste. Como preámbulo según la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas perteneciente a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), se debe entender el concepto de desaparición forzada como “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad efectuados por agentes del Estado, por personas o grupos que actúan con autorización, apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”.⁷¹⁵

El RNPED es una fuente de datos que almacena información sobre personas registradas como desaparecidas, vinculadas con averiguaciones previas y carpetas de investigación en el fuero federal y en el fuero común⁷¹⁶ en un periodo entre enero de 2014 y abril de 2018. Las cifras no se refieren únicamente a las víctimas directas por el acto delictivo de *desaparición forzada* sino a las desapariciones en general, sin embargo, muestran algunos datos que se pueden relacionarse con el contexto. Para efectos de este registro, “[...] una persona desaparecida es aquella que, con base en información fidedigna de familiares, personas cercanas o vinculadas a ella, se encuentra en estado de desaparición, el cual puede estar relacionado con diversos eventos como: conflictos armados internacionales o nacionales, violencia y catástrofe natural”.⁷¹⁷

Entre enero de 2014 y abril de 2018 en México hubo un total de 37,437 personas reportadas como desaparecidas, de las cuales 36,265 pertenecen al fuero común (26,938 hombres y 9,327 mujeres) y 1,171 al fuero federal (975 hombres y 195 mujeres). En la región centrosur la cual está integrada por el Estado de México, Morelos y Ciudad de México, el número total de personas desaparecidas

⁷¹⁴ RNPED, *op. cit.*

⁷¹⁵ ACNUDH, *op. cit.*

⁷¹⁶ Las denuncias por medio del fuero común son las emitidas por las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia, y las del fuero federal por medio de la Procuraduría General de la República.

⁷¹⁷ RNPED, “Nota metodológica fuero federal”. RNPED disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1axEWDWkX2CkFRWugDqiNE9Zve9pGY54W/view>.

es de 5,598 (3,069 hombres y 2,529 mujeres), de ese grupo, el Estado de México cuenta con el mayor número de casos de personas reportadas como desaparecidas (3,875), seguido por la Ciudad de México (742 casos) y Morelos con 982 casos.⁷¹⁸

En la región noreste conformada por los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, la cifra de personas desaparecidas en el mismo periodo de enero de 2014 a abril de 2018 se duplica en un 60 por ciento, con un total de 12,125 casos. El estado de Tamaulipas ocupa el primer lugar con 5,979 casos, seguido por Nuevo León con 3,626 casos y Coahuila con 2,520 casos. Las cifras claramente muestran que los mandatos de género impactan los contextos de las desapariciones forzadas, ya que si se comparan los datos de acuerdo al sexo, en el periodo de 2014 a 2018 en la región noreste existen 9,014 hombres desaparecidos, frente a 3,021 mujeres.⁷¹⁹ Esto no sugiere únicamente que desaparecen más hombres, sino que las razones de desaparición son diferentes y que es un fenómeno que no debe leerse únicamente a partir de las cifras, sino a partir de las causas estructurales y contextuales para comprender qué afecta de forma diferenciada a hombres y a mujeres en razón de género.

La violencia a causa del crimen organizado en la región noreste es un fenómeno que se agudizó a partir de la “guerra contra el narcotráfico” que inició en la administración 2006-2012, particularmente en la lucha entre el cártel del Golfo y Los Zetas por el territorio y el mercado criminal. En este contexto la inseguridad en la región noreste se agravó con la entrada de las Fuerzas Armadas, pues la lucha armada entre éstas y los grupos criminales acabaron con la vida de miles de personas civiles. Según Séverine Durin en 2010 existió un crecimiento exponencial de la violencia en Monterrey, entre enero y octubre de 2010 se registraron 530 privaciones de la vida relacionadas con el Narcotráfico.⁷²⁰ Al respecto, según el INEGI, en Nuevo León aumentó el número de defunciones por homicidio de 2010 a 2011 pasando de 951 perdidas a 2,174, o sea un aumento de 1,220 homicidios registrados en un año.⁷²¹

⁷¹⁸ RNPED, *op. cit.*

⁷¹⁹ *Idem.*

⁷²⁰ Séverine Durin, "Los que la guerra desplazó: familias del noreste de México en el exilio", *Desacatos*. México, núm. 38. 2012, p.38.

⁷²¹ INEGI, *Mortalidad, op. cit.*

Al respecto, la ENVIPE indica que para 2018 el 46.1 por ciento de la población en el Estado de Tamaulipas se sentía insegura en su localidad, seguido por el Estado de Nuevo León con un 44 por ciento y Coahuila con un 31.9 por ciento.⁷²² Cabe señalar que las cifras por homicidio continúan aumentando en la región noreste, ya que entre los años 2015 y 2017 Tamaulipas pasó de 682 casos de homicidio a 1,204 casos, por su parte en Nuevo León el incremento aún no supera el 50 por ciento como en el caso de Tamaulipas, sin embargo para 2017 hubo un aumento de 191 homicidios, más que en 2015, y finalmente en Coahuila durante 2017 la cifra de homicidios aumentó a 38 casos desde 2015.⁷²³

En el Estado de México, la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) del 2014 marca algunas cifras relevantes para el estudio del impacto de la violencia, en especial en el grupo de población al que pertenece Manuel. En 2014 según esta encuesta en Ecatepec de Morelos, en el Estado de México, el 74.9 por ciento de la población de 12 a 29 años se sentían inseguros en su localidad, particularmente en el transporte público.⁷²⁴ Dos de las acciones que registra la ECOPRED, según los adolescentes y jóvenes de Ecatepec para evitar ser víctima de delincuencia utilizan estrategias como salir con precaución y evitar salir de noche.

El número de jóvenes en Ecatepec que según la encuesta para 2014 contaban con amistades que generan influencia delictiva, es de 321,869, siendo la segunda localidad urbana después de Guadalajara (850,025) con el mayor número de jóvenes que aseguran relacionarse con otros dedicados a actos de delincuencia. Las actividades “antisociales” que surgen con más frecuencia en los jóvenes de Ecatepec de Morelos de acuerdo con la ECOPRED en 2014, el consumo de alcohol y tabaco ocupa un 59.6 por ciento del total de jóvenes (444,284), posteriormente tener un familiar cercano preso o presa con un 13.8 por ciento, consumen marihuana y otras drogas el 9.7 por ciento y los que realizan conductas delictivas⁷²⁵ fueron el 9.1 por ciento.⁷²⁶

⁷²² INEGI, *ENVIPE*, *op. cit.*

⁷²³ INEGI, *Mortalidad*, *op. cit.*

⁷²⁴ INEGI, *Encuesta de Cohesión Social Para La Prevención de La Violencia y La Delincuencia (ECOPRED)*. México, INEGI, 2014.

⁷²⁵ Según la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia ECOPRED, las conductas consideradas como delictivas para esta sección son: pertenencia a pandilla violenta, el uso de arma para defensa personal, vandalismo y detención o arresto, *Idem.*

⁷²⁶ *Idem.*

Narrativa

Manuel nació en el Estado de México en el año de 1991. De pequeño fue muy cercano a su madre, pues su padre trabajaba en la Marina Nacional y se ausentaba por meses y en ocasiones por años, lo que hacía que el contacto con él fuera distante. En su infancia recuerda a Ecatepec como un lugar muy tranquilo, jamás había escuchado sobre actos delictivos, balaceras, riñas o robos en la calle. De niño vivía en casa de su abuela junto con otras siete personas, sus tíos, tías, primas y primos.

La relación con su familia extendida y su familia nuclear era buena, siempre había respeto, confianza y comunicación. Sin embargo, la ausencia de su padre por periodos largos era una de las situaciones más dolorosas para Manuel, recuerda en una ocasión pedirle que lo metiera en su maleta para acompañarlo. Nunca comprendió cuando era niño por qué su padre se iba, recuerda que él se quedaba llorando y su madre trataba de explicarle la situación. Ya más grande Manuel comprendió que su padre se iba a trabajar para darles una vida mejor económicamente. Los recuerdos de su padre en su infancia se relacionan con la nostalgia de verlo irse y de extrañarlo durante largos periodos.

Manuel es el hijo mayor, la relación con su hermano menor siempre fue buena hasta que comenzaron a crecer y se empezaron a distanciar. No fue un niño enfermizo, y además tenía la ventaja (él y su familia) de contar con el seguro médico del hospital naval. Nunca recibió castigos severos como golpes o malas palabras por parte de sus padres. Sus padres fueron muy amorosos. La mayor parte de su infancia su madre se dedicó al hogar excepto en algún momento en que trabajó en una verdulería.

El primer impacto de Manuel en su vida con respecto a la violencia fue en Ecatepec de Morelos, cuando era pequeño, al ver en la vía pública un hombre amarrado a un poste de luz que se encontraba semidesnudo con una playera tapándole los ojos. Manuel iba acompañado de su padre en aquel momento, nunca supo que le había pasado a ese señor, ya que su padre lo llevó de inmediato de regreso a su casa.

Manuel junto con su familia vivieron en casa de su abuela hasta el tercer grado de primaria, cuando trasladaron a su padre a Manzanillo, Colima y la familia fue con él. En la Marina Nacional cuando

una persona escala al puesto de oficial tiene más beneficios que en el puesto de tropa, uno de esos beneficios era mudarse junto con su familia. Cuando su padre se convirtió en oficial le dieron el beneficio de llevarse a su familia a otro lado, pagarle la mudanza, conseguirle vivienda y un porcentaje de la renta.

En el momento que ascendieron a su padre, toda la familia se mudó a Manzanillo. Manuel aún era pequeño (tenía entre 7 y 8 años) y recuerda que le gustaba mucho vivir cerca del mar ya que era su primera aventura en familia, le permitía mirar cosas nuevas. Vivían en una pequeña casa con sólo dos cuartos, en uno dormían sus padres y en el otro estaba el comedor, la cocina y la cama que compartía con su hermano menor. Era un cuarto pequeño que lo hacía sentir seguro. En Manzanillo cursó dos grados de la escuela primaria.

Después de vivir año y medio en Colima, Manuel y su familia se mudaron a Boca del Río Veracruz, allí fue donde concluyó la escuela primaria. Su padre ya contaba con el grado para acceder a una residencia militar. Se mudaron a una residencia que parecía de lujo, unas casas y edificios muy bonitos, todo muy limpio, pasto verde y vigilancia. A comparación de los lugares donde había vivido, aquel espacio era un lujo ya que además el conjunto residencial se encontraba a sólo dos calles de la playa. Había canchas deportivas, juegos y espacios de ocio para las familias de los demás militares que allí habitaban.

La relación con sus padres en esos momentos era muy buena. Su madre se dedicaba al hogar por lo que Manuel llegaba de la escuela y comía con ella, su padre iba y regresaba de trabajar todos los días, así que convivía más tiempo él. En ocasiones salía a correr por las tardes con su padre y su hermano en la playa. Era la vida ideal para él, fueron los mejores años de su vida. Vivió nueve años en Veracruz, es decir toda la adolescencia. En la secundaria se llevaba muy bien con sus compañeros y compañeras, comenzó a jugar fútbol en las tardes, lo que lo hizo sentir incluido por primera vez en un círculo de amistades.

En la secundaria que cursó Manuel había grupos de jóvenes procedentes de varias colonias como el Morro y la Tampiquera en Boca del Río Veracruz. No eran pandillas, sino grupos de jóvenes que se dedicaban al arte urbano de forma ilegal (grafiti). Tuvo su primer acercamiento al alcohol y al tabaco en la secundaria con sus amigos quienes eran a su vez sus vecinos, hijos de los militares

que vivían en el cuartel. Durante ese periodo en Veracruz la violencia que vivió fue en el entorno escolar, ya que sus compañeros lo molestaban por ser hijo de militar y tanto a él como a sus amigos hijos de militares los agredían constantemente. Fueron las primeras escenas de odio que percibió en su entorno, así mismo fueron las primeras veces que él agredía físicamente a otra persona, en un afán de defenderse.

El aprovechamiento académico de Manuel bajó a partir del segundo año de secundaria, era un periodo de experimentación y transición de la adolescencia hacia la juventud, particularmente a las nuevas experiencias en su vida sexual y a la violencia en su entorno como parte de su cotidianidad. La relación con sus padres cambió, había tensiones. Cuando Manuel ingresó a la preparatoria comenzó a buscar formar parte de un grupo de amigos que pudieran darle protección física, por lo que en ese periodo conoció a jóvenes que se drogaban y consumían alcohol frecuentemente. Los problemas con sus padres se agudizaron. En una ocasión él y otros 19 jóvenes pintaron de forma ilegal un puente federal. La policía detuvo a varios de ellos incluyendo al hijo de un militar que era su vecino. Manuel logró escapar; sin embargo, cuando los padres del joven detenido fueron por su hijo, él señaló a Manuel como el responsable. Fue la primera vez que Manuel recibió golpes de su padre.

Siguió frecuentado a sus amigos, ya que le gustaba formar parte de un grupo. Desertó de varias preparatorias en Veracruz y comenzó su primer empleo instalando autoestéreos. El dinero que ganaba se lo gastaba en alcohol, en aerosoles para hacer grafiti y en cigarros. Más tarde sus padres decidieron ingresarlo nuevamente a la preparatoria, donde encontró a personas que se drogaban aún más que sus amigos y bebían alcohol. Manuel se sentía identificado con ellos. La preparatoria se encontraba cerca de varios bares, y esa fue la época en que por primera vez escuchaba que un grupo armado había balaceado un “antro”, había llegado gente armada y habían matado a las personas que se encontraban allí, justo cuando Manuel se encontraba tomando clases.

Después de ese suceso, en el año 2008 en Veracruz se comenzó a escuchar sobre el grupo criminal “los Zetas”. En ese mismo año, la gente empezó a escuchar que “los Zetas” cobraban renta a los vendedores del “tianguis” cerca de la unidad militar. En esa etapa Manuel volvió a notar en su casa la ausencia constante de su padre. La llegada del crimen organizado a la región obligó a que el Ejército Militar se adaptara a las necesidades de seguridad, en este mismo periodo cambiaron de

área al padre de Manuel, pasa a ser instructor de tiro en la Escuela Naval, en este tiempo Veracruz experimentaba un contexto aún más violento.

En ese entonces Manuel consumía marihuana de forma más frecuente que el alcohol o el tabaco. En una ocasión la policía municipal lo detuvo para una revisión y le encontraron marihuana y cocaína que había guardado a un amigo. Fue golpeado y remitido al ministerio público. En ese momento Manuel era menor de edad, tenía 16 años; a pesar de que el ministerial conocía a su padre, ya lo habían fichado para remitirlo al tutelar, sin embargo, pudo salir con el pago de una multa que hizo su padre por \$2,500 pesos. Después de este evento, su padre solicitó su cambio para una colonia a la periferia Ciudad de México y la familia regresó a Ecatepec de Morelos en el Estado de México.

La salud de Manuel se deterioró en Veracruz debido al consumo de drogas y alcohol, dejó de comer bien y en lugares limpios por lo que desarrolló gastritis. Después de un tiempo le detectaron un hongo en las anginas y de allí comenzó a tener problemas de salud más severos ya que frecuentemente contraía infecciones en la garganta, lo que propiciaba su escasa alimentación.

Ante la rebeldía de Manuel, sus padres pensaron que al regresar con su familia extendida iba a recuperar la escuela y a dejar a sus amigos. Manuel regresó a una preparatoria privada, lo que fue aún peor ya que se encontró con personas que se dedicaban a actos delictivos más allá de consumir drogas y alcohol. Probó más drogas aparte de la marihuana y comenzó a frecuentar a jóvenes que estaban involucrados en el crimen organizado.

Su padre se ausentaba de nuevo por largos periodos, lo que él aprovechaba para pasar más tiempo fuera de su casa. Describe que en esa época había más violencia en Ecatepec que en Veracruz. Manuel comenzó a hacerse de más amigos que traficaban con drogas, que se dedicaban a “halconear”,⁷²⁷ a señalar a quien secuestrar o *poner gente*: “[...] eran jóvenes normales que trataban de meterse a un círculo para identificar quien tenía dinero y ponerlo” o secuestrarlo.⁷²⁸ Había una jerarquía en ese grupo dedicado al crimen organizado en donde la escala más baja se

⁷²⁷ Los halcones son jóvenes que se dedican a vigilar la presencia de la policía en los espacios donde los menudistas hacían compra-venta de narcóticos.

⁷²⁸ Entrevista a Manuel 15 de mayo de 2019.

conformaba por los halcones, ya que los que *ponían gente* y los que secuestraban eran los más grandes y los más violentos del grupo.

En una ocasión Manuel acompañó a este grupo de jóvenes a un “antro” en la camioneta que usaban para transportarse, esta era la misma en la que subían a sus víctimas. “Era una Van con cobijas y mecates, los que manejaban eran dos personas grandes, mala cara, gordos, parecían policías”.⁷²⁹ Manuel iba con su amigo de la preparatoria, con el tiempo se dio cuenta que él se dedicaba a “poner gente”, ambos consumían drogas y los tíos de aquel joven se dedicaban al secuestro. Fue la última vez que Manuel tuvo contacto con estas personas, no dimensionaba la gravedad de los actos que realizaban, asumirlos, lo obligo más tarde a alejarse. Poco tiempo después dejó la preparatoria privada y presentó un examen para una pública, comenzó desde el inicio y estudió hasta tercer semestre.

Manuel en ese tiempo no mesuraba con qué tipo de personas se relacionaba, hasta que su padre desapareció, éste fue el impacto más grande ha vivido. Era el año 2011, tenía 19 años y estaba presentando los exámenes de tercer parcial en el tercer semestre de la preparatoria. Recuerda que era viernes, específicamente el último día de escuela, cuando recibió la llamada de su hermano diciéndole que habían secuestrado a su padre. En ese entonces el padre de Manuel había dejado de trabajar en la Marina, se había dado de baja por que lo habían ingresado a un área que requería una instrucción tecnológica, misma que con el tiempo no dominó, decidió dejar el Ejército Militar. Después trabajó para una compañía de seguridad privada como custodio de carga de alto valor (electrodomésticos, fármacos, etc.).

El día que se enteró de la desaparición de su padre, su hermano le dijo por teléfono: “[...] lo secuestraron en un viaje de regreso hacia la Ciudad de México”.⁷³⁰ Manuel no creyó la noticia, colgó el celular y siguió haciendo su examen. Después de unos minutos asimiló lo que su hermano le había dicho y le marcó a su madre, a quien escuchó llorando, y sólo entonces comprendió que era verdad. De inmediato sintió un vacío enorme, se preguntaba por qué estaba pasando aquella

⁷²⁹ *Ibidem.*

⁷³⁰ *Idem*

situación, por qué había sucedido en ese punto de su vida; no supo cómo reaccionar en ese momento porque no entendía lo que sucedía.

Aquel día llegó a su casa donde estaban sus tías, sus tíos, su vecina, su madre llorando y un altar en la esquina de su casa puesto con las fotos de su padre. Manuel le preguntó a su madre lo que había pasado, ella le contó que su padre había ido a dejar un tráiler, él era el custodio armado y sólo lo acompañaba el chofer. Ellos tenían la orden estricta de regresarse por autopista como medida de seguridad, pero de regreso, por ahorrarse dinero, el chofer decidió tomar la autopista libre de Matamoros a Monterrey. En el camino se intersectaron con un retén que supuestamente era de policía federal, y que en realidad era un grupo del crimen organizado que se había hecho pasar por policías federales. Los revisaron, a su padre le encontraron un arma, la misma con la que custodiaba, su identificación y un permiso de portación de arma de fuego. Desde hace 8 años no saben nada de él ni del chofer que lo acompañaba.

Después de la desaparición, Manuel trató de seguir en la escuela, pero ya no le fue posible. Comenzó a bajar su desempeño escolar e interrumpió sus estudios. Durante un año y medio no trabajó, ni estudió. Tenía una fuerte depresión, dice que no era consciente de lo que había pasado aún, no entendía por qué había pasado. Tenía la esperanza de que su padre volvería en cualquier momento, pero conforme pasaron los años se dio cuenta que ya no lo vería más. Incluso había noches y días que Manuel en su depresión escuchaba que abrían la puerta y que llegaba alguien, pero no había nadie. Fue muy difícil asimilar que su padre ya no estaba. Manuel seguía lavando la ropa que él había dejado, pasaban los meses, empezaba a empolvarse y la volvía a lavar. Tiempo después se dio cuenta que fue perdiendo el olor de su padre, “[...] incluso el lado de la cama donde dormía dejó de oler a él”.⁷³¹

Para su madre fue más difícil aún, estuvo deprimida mucho tiempo. Ella no trabajaba en ese entonces, por lo que el único sustento económico era su padre. La situación económica y legal para su familia fue complicada desde el principio, pues su padre había sido declarado como desaparecido y no como fallecido, lo que ocasionó que la madre de Manuel aún no pudiera cobrar la pensión que les corresponde o los bienes de la familia. Su madre se metió a trabajar, mientras

⁷³¹ *Idem*

que Manuel quedó bloqueado por la depresión sin poder hacer nada, ni estudiar ni trabajar. Era tanto su dolor, que no dimensionaba la crisis emocional y económica que estaba pasando su familia.

Pidieron ayuda en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF en el Estado de México, pero no quisieron apoyarlos porque los hechos no habían sucedido en la entidad, también se acercaron a las autoridades municipales y estatales, pero no tuvieron éxito. Su madre comenzó a acercarse a organizaciones de ayuda para víctimas del crimen organizado. Gracias a un apoyo económico por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y su sueldo pudo completar la manutención para ella y sus dos hijos en los últimos años.

Manuel, su madre y su hermano, pensaron en algún momento ir a buscar personalmente a su padre, pero tenían limitaciones económicas para cubrir los gastos del trayecto y búsqueda, lo que les daban en la CEAV sólo servía para cubrir sus necesidades básicas sumando el sueldo que su madre ganaba con empleos temporales. En ese entonces supieron de una brigada de búsqueda en Veracruz, Tamaulipas y Monterrey, pero decidieron no unirse ya que no contaban con los recursos económicos. Sin embargo, algún día piensan buscarlo personalmente.

Su familia no se ha metido mucho con el caso de su padre, por lo que según cuenta Manuel, él sólo sabe que no se puede hacer más en términos legales, ya que su madre intentó recuperar la pensión al cien por ciento, pero sólo consiguió la mitad de lo que le corresponde, ya que para declarar a una persona fallecida deben pasar diez años y sólo han pasado ocho. Su familia ignoró la manera en que podían proceder legalmente. En ese momento no hubo una persona o institución que siguiera el caso.

La desaparición forzada en la vida de Manuel ha impactado en su desarrollo humano, pues cuando desapareció su padre, Manuel estaba pasando por la transición a la vida adulta, lo que se ha expresado en una mayor dificultad para llegar a la adultez. Manuel considera que la figura paterna pudo haberle enseñado más cosas y evitar acciones negativas en la vida adulta, como la violencia en el ámbito laboral y las desventajas en la vida cotidiana.

Después de la desaparición de su padre, Manuel siguió consumiendo drogas. Posteriormente sufrió un atentado por parte de uno de sus compañeros de la preparatoria que iba armado a la escuela, lo

amenazó con matarlo. Manuel nunca se enteró por qué, pero en ese momento decidió interrumpir sus estudios nuevamente. Después de un año y medio de depresión ingresó a trabajar a una empresa comercial como auxiliar de almacén, en donde le pagaban 700 pesos a la semana, con eso ayudaba a su madre con los gastos del hogar y a su hermano para los gastos de la escuela. Después de esto Manuel no recuerda muy bien lo que pasó en su vida, es un sentimiento de vacío en su memoria, sabe que su vida siguió su curso, pero no fue consciente del tiempo que estuvo así. Es una sensación que con el paso de los años ha disminuido, sin embargo, es algo que lo detiene, cuando quiere iniciar algo como por ejemplo la escuela de nuevo, esa sensación lo detiene y no termina, deja las cosas inconclusas, vuelve su depresión responsabilizando a la ausencia de su padre.

Tiempo después entró a trabajar en un centro de distribución en Tultitlán donde estuvo año y medio. Dejó el empleo una vez que había ahorrado para presentar el examen único para obtener la prepa y lo aprobó. A su madre le empezó mejor en su trabajo, y Manuel por consejo de su madre decidió estudiar la universidad. Tenía miedo de dejarla inconclusa, sin embargo, realizó su examen para la carrera de Biotecnología, estudió un tiempo, pero reprobó una materia por lo que tuvo que de nuevo abandonar sus estudios.

A Manuel no le gusta pensar mucho en el futuro, lo que desea es acabar la carrera y estudiar un posgrado en ingeniería civil enfocado a la infraestructura aeroportuaria. También le gustaría trabajar en alguna compañía de logística terrestre, aérea o marítima. Recuerda que de pequeño en Manzanillo cuando vivían frente del puerto mercantil, pasaban los barcos, él los veía llenos de contenedores, y ahí nació su curiosidad por saber a dónde iban o de dónde venían. Además, el padre de Manuel había trabajado en la patrulla marítima en Manzanillo, por lo que tiene la idea de seguir estudiando para llegar a trabajar en algo relacionado con eso.

Epílogo

La historia de vida de Manuel habla de la ausencia de derechos humanos como resultado del crimen organizado y la violencia que ha acechado a México desde hace varios años. La promoción de estrategias de seguridad apegadas a las políticas de “tolerancia cero” ha homogeneizado el uso de

la fuerza militar y de seguridad pública como medio para resguardar el orden social.⁷³² De esta manera, las políticas de tolerancia cero se han implementado con fundamento en la teoría de las ventanas rotas que consiste en aplicar la fuerza militar a cualquier acto considerado por las fuerzas armadas como criminal.⁷³³ Claramente estas estrategias han tenido serias consecuencias en México al operar bajo la corrupción política y la impunidad que han permitido que el crimen organizado establezca estructuras de poder en todas las regiones del país.⁷³⁴

La desaparición forzada ha dado lugar a una grave crisis del derecho a la vida y se caracteriza por un tipo de violencia que supera lo que conocemos como violencia estructural, violencia cultural y violencia directa. Es una violencia instaurada en la sociedad y en todos los niveles de las estructuras de poder donde el Estado se ha vuelto en ocasiones invisible y, en otras, partícipe de las violencias y las graves violaciones a los derechos humanos. Es además una realidad que se replica en los distintos lugares donde vivió y transitó la familia de Manuel, desde el Estado de México, hasta Veracruz y culminando en la región noreste. En estos contextos el crimen organizado y el Estado en sus distintos niveles impactan de forma muy negativa en las vidas de las familias y particularmente en los adolescentes, las niñas y los niños, violando el derecho a la vida, a la salud, a la libertad e integridad personal y a la educación.

El derecho a la vida es una de las violaciones más severas que impactó a Manuel como víctima indirecta de desaparición forzada, afectando a un conjunto de derechos, tanto individuales como familiares (colectivos).⁷³⁵ El concepto “levantón” en México hace referencia a las desapariciones forzadas llevadas a cabo por integrantes del crimen organizado. Es una definición compleja ya que de fondo opera bajo procesos sociales de estigma y discriminación hacia las víctimas y sus familias, por lo tanto, anula los derechos y limita las investigaciones judiciales, ya que estos actos son catalogados como un ajuste de cuentas o venganza, por lo que no profundizan en cada caso y dejan a las personas en la indefensión.

⁷³² Rodolfo Ulloa, "La policía y la tolerancia cero", *Revista de Administración Pública*, núm. 6, 2002. P. 111 y ss.

⁷³³ Octavio Rodríguez, "Delincuencia y Mano Dura", *La Jornada*, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2008/07/17/index.php?section=opinion&article=021a1pol>.

⁷³⁴ CIDH, *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 41.

⁷³⁵ CIDH-OEA, *op. cit.*, p.129.

Al respecto Manuel y su familia no cuentan con los recursos legales para solicitar la pensión que les corresponde debido a que su padre aún es declarado como desaparecido, una figura que al parecer no corresponde con los derechos legales de ciudadano, por lo que se viola su derecho a la personalidad jurídica. Para Manuel, el estigma de ser un hijo de militar (mismo que lo ha seguido desde su infancia) le ha impedido darle un seguimiento jurídico al caso de su padre.

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos menciona que la pérdida de alguno de los padres o tutores de las niñas, niños o adolescentes, agudiza el impacto negativo en sus derechos a la salud, potencializan la pobreza, el nulo acceso a servicios y la violencia física.⁷³⁶ Además las niñas, niños y adolescentes, y en algunos casos, también los jóvenes al no poseer independencia económica al momento de la pérdida de alguno de los padres o de ambos, se encuentran determinados por la clase social de la familia de origen.

Habitar en una región con altos índices de inseguridad y violencia como lo son Veracruz y el Estado de México, es un factor de riesgo frente a la vulnerabilidad social y la integridad personal. En esta historia, el contexto de crimen organizado y violencia tuvo consecuencias relacionadas al consumo de alcohol y drogas que impactaron en la salud física de Manuel y más adelante con la desaparición forzada, se agudizaron las afecciones emocionales y psicológicas. La historia muestra el contexto en el que aumentó en el Estado de México la probabilidad de ser víctima mortal a partir de la llegada de grupos, operativos de seguridad pública o militar y la naturalización de la violencia en los jóvenes.⁷³⁷

En el caso de Manuel la trayectoria educativa se ve afectada por la violencia y la inseguridad, lo que culmina con su deserción escolar. La esperanza de ascender en la escala social se ve reducida debido a las condiciones de pobreza y la exclusión.⁷³⁸ Uno de los mayores riesgos en los espacios educativos es la violencia y con ellos los actos delictivos en las escuelas, los cuales impactan de forma directa, tal como en el caso del atentado de homicidio que sufrió Manuel por parte de uno

⁷³⁶ CIDH-OEA, *op. cit.*, p.153 y ss.

⁷³⁷ CIDH, 2015, *op. cit.*, p.153.

⁷³⁸ CIDH, 2015, *op.cit.*, p. 364.

de sus compañeros de clase.⁷³⁹ Según Lochner y Moretti el crimen representa altos costos sociales pues propicia el decremento de la educación sobre la incidencia delictiva.⁷⁴⁰ La desaparición forzada y la exposición a eventos violentos en las distintas regiones donde radicó Manuel, aumentaron el riesgo social, disminuyendo su rendimiento escolar, incrementando el riesgo de cometer actos delictivos, experimentando precariedad laboral y debilitando sus redes sociales de apoyo.

El concepto de víctima no es sólo una categoría institucional,⁷⁴¹ sino una experiencia de vida. Los factores y significados en la historia de vida de Manuel se cruzan con la dinámica de la violencia estructural, cultural y directa anclada al crimen organizado, caracterizando a la categoría de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado, como los depositarios de las fallas estructurales más graves del Estado, del sistema económico y de la desigualdad social. En el caso de Manuel es claro el debilitamiento del orden social por medio de los programas de seguridad, la precariedad en las familias víctimas, la deserción escolar, la discriminación, el estigma, la pérdida de redes de apoyo y la impunidad. Esta historia muestra cómo los adolescentes están en constante riesgo de ser cooptados por el crimen organizado por sus pares y otras figuras de influencia, y las vulnerabilidades que enfrentan un hijo o hija de padres o madres desaparecidos, quienes no logran ser contabilizados y menos aún encontrar justicia y consuelo.

5.6 “Lo que queda en mi país es la muerte”

Preámbulo

Desde finales de 2018 la llegada a México de las Caravanas migrantes provenientes de Centroamérica ha generado cambios significativos en la dinámica migratoria del sur del país. A pesar de que esta estrategia migratoria ya había sido empelada con anterioridad, a lo largo de los primeros seis meses del año 2019 han llegado distintas caravanas, algunas se han formado desde Honduras tomando fuerza en Guatemala, y otras se han formado en territorio mexicano,

⁷³⁹ *Ibid.* p.155 y ss .

⁷⁴⁰ Lance Lochner and Enrico Moretti, "The Effect of Education on Crime : Evidence from Prison Inmates", *American Economic Review*, núm. 94, 2004, p.155 y ss.

⁷⁴¹ Dean Wilson y Stuart Ross, *Introduction*, en Dean Wilson y Stuart Ross (eds.), *Crime, victims and policy. International contexts, local experiences*. Londres, Palgrave-Macmillan, 2015, p. 2.

particularmente en la ciudad de Tapachula. Las Caravanas han puesto en evidencia que las familias y particularmente mujeres, jóvenes, niños, niñas y adultos mayores enfrentan dificultades y riesgos particulares al migrar por lo que prefieren hacerlo de manera colectiva y visible.

Los perfiles de las personas migrantes y las causas de la migración han ido cambiando a lo largo de la última década con la cada vez mayor presencia de mujeres y niños, niñas y adolescentes en los flujos migratorios; sin embargo, la política migratoria no ha logrado adaptarse a esta nueva realidad actualmente expresada de forma más cruda con las Caravanas. La mayoría de las personas que ingresan a México migran con muy pocos recursos tanto económicos como sociales y muchas de ellas requieren de protección humanitaria. Por ello, no es viable continuar abordando la migración de Centroamérica a México como migración laboral o migración en tránsito hacia los Estados Unidos. Los grupos de migrantes que ingresan por la frontera sur presentan distintas necesidades y objetivos tan variados como permanecer en el país, solicitar asilo o seguir hacia el norte.

Sin duda, el gobierno mexicano enfrenta un reto mayúsculo en materia migratoria, ya que tiene la obligación de informar sobre las medidas de protección humanitaria establecidas en la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y en su caso activar los procedimientos necesarios para ofrecer una atención integral. Las personas que ingresan a México, particularmente en las Caravanas, llegan en un estado físico deteriorado y en su mayoría con necesidades de protección humanitaria, situación que puede agravarse por el miedo a acercarse a las autoridades, el desconocimiento y la desinformación de la figura de refugiado y su derecho a solicitarlo.

Las condiciones dignas de acogida y acceso a trámites eficientes de regulación migratoria y solicitudes de refugio estipuladas en la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político difícilmente se pueden garantizar, ya que se priorizan los enfoques de detención migratoria y deportación frente a alternativas a la detención y a formas de regulación migratoria y/o protección humanitaria. Por ello es de suma importancia recuperar lo señalado por el Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, particularmente: a) el principio a la excepcionalidad de la detención por razones migratorias; b) la

adopción de alternativas a la detención en la ley y en la práctica; c) asegurar las garantías al debido proceso para la aplicación de las medidas alternativas y para la aplicación excepcional de la detención; d) en el caso de recurrir a la detención asegurar las condiciones adecuadas a la situación de las personas migrantes y sus familias; e) en ningún caso privar de libertad a niños, niñas y adolescentes por cuestiones migratorias; y f) el principio de no criminalización.⁷⁴²

Las personas migrantes que son detenidas y deportadas provienen en su mayoría de Centroamérica. En el primer trimestre de 2019, de las 31,675 personas presentadas ante las autoridades migratorias, el 86 por ciento provenía de Centroamérica y para ese mismo periodo el 98 por ciento de las personas migrantes fueron deportadas a Centroamérica.⁷⁴³ Además los números tanto de detenciones como de deportaciones han aumentado en los últimos años. Para el caso particular de la población hondureña, entre el año 2010 y el 2015 la cifra de personas deportadas creció en más de un 100 por ciento, pasando de 23,580 casos a 57,823, volviendo a disminuir para el año 2017 (29,959 casos) y alcanzando una cifra similar en 2018 (51,562 casos).⁷⁴⁴ Los porcentajes de mujeres y niños, niñas y adolescentes que han sido deportados también han aumentado. En el año 2010 del total de deportaciones de personas de Honduras, sólo el 12 por ciento se conformaba por mujeres, porcentaje que en el año 2015 subió al 20 por ciento y en los siguientes cuatro años ha oscilado en entre el 16 por ciento y el 19 por ciento.⁷⁴⁵ En el caso de niños, niñas y adolescentes hondureños en 2010 se contabilizaron 1,692 casos, cifra que aumentó a 9,884 casos en 2015 y a 10,994 en 2018.⁷⁴⁶

⁷⁴² Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, “Aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General número 35 del Comité de Derechos Humanos sobre “el derecho a la libertad y la integridad personal” Art. 9, disponible en: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/.../ContributionCMW_DGC9_sp.doc. Fecha de consulta: 14 de junio de 2019.

⁷⁴³ Unidad de Política Migratoria, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias Síntesis 2019*. México, Instituto Nacional de Migración, 2019.

⁷⁴⁴ Centro de Estudios Migratorios, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias*. México, Instituto Nacional de Migración, 2010.

Unidad de Política Migratoria, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias*. México, Instituto Nacional de Migración, 2015.

Unidad de Política Migratoria, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias*. México, Instituto Nacional de Migración, 2017.

Unidad de Política Migratoria, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias*. México, Instituto Nacional de Migración, 2018.

⁷⁴⁵ *Idem.*

⁷⁴⁶ *Idem.*

La Misión de Observación de Derechos Humanos de la Crisis Humanitaria de Refugiados y Migrantes en el Sureste de México realizada del 20 al 31 de mayo 2019 por parte de organismos de la sociedad civil y miembros de la academia a través de visitas de campo a lugares clave, reuniones con personal del Instituto Nacional de Migración y visitas a las Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración y a la Estación Migratoria Siglo XXI puso en evidencia que la política migratoria continúa priorizando el enfoque de detención y deportación, lo que genera mayores riesgos para las personas migrantes, particularmente provenientes de Centroamérica a sufrir violaciones a derechos humanos durante los procesos de detención migratoria.

Las condiciones en los centros de detención migratoria difícilmente se pueden documentar por el limitado acceso para la academia y organizaciones de la sociedad civil. En el año 2017 el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración publicó el Informe “Personas en detención migratoria en México. Misión de monitoreo de estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración”⁷⁴⁷ el cual pone en evidencia las constantes y sistemáticas violaciones a los derechos humanos en los centros de detención migratoria. Se documentan diversas faltas administrativas y la violación al debido proceso por parte del personal del Instituto Nacional de Migración desde el momento de llenar los expedientes de ingreso de las personas migrantes. Asimismo, se documentan las condiciones materiales de precariedad, los abusos y el maltrato engendrado en un sistema de seguridad de tipo carcelario donde a las personas se les niega desde el acceso a sus pertenencias, a una llamada telefónica, a una consulta médica ya medicamentos.⁷⁴⁸

Uno de los primeros problemas que enfrentan las personas migrantes en detención es el acceso a la información sobre su procedimiento administrativo migratorio. De las personas encuestadas como parte del monitoreo llevado a cabo por el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración el 61 por ciento no sabía por qué había sido detenido y el 74 por ciento no sabían cuánto tiempo estarían en detención, al 38 por ciento nunca le habían informado sobre el estatus y

⁷⁴⁷ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *Personas en detención migratoria en México*. México, Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, 2017.

⁷⁴⁸ Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, *Informe Final. Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*. México, Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, 2017.

continuidad de su procedimiento, al 41 por ciento sólo le habían informado en una ocasión; además al 71 por ciento tampoco le habían explicado las reglas de funcionamiento del centro de detención.⁷⁴⁹ En el informe se reportan formas de maltrato físico y verbal y extorsión por parte del personal del Instituto Nacional de Migración y del personal de custodia que normalmente son guardias de seguridad privada.

Una de las violaciones a los derechos más comunes en los centros de detención es el control y la prohibición para recibir visitas y hacer llamadas telefónicas a sus familiares, es común que estos permisos dependan de la voluntad de los agentes en turno. Otro problema recurrente es la falta de atención médica, el 65 por ciento de las personas entrevistadas afirmó no haber sido evaluado por un médico al ingresar al centro de detención.⁷⁵⁰ Es muy común que la gente se enferme a causa de las condiciones precarias de salubridad y el hacinamiento, particularmente padecen infecciones respiratorias, estomacales y dolor de cabeza. Se reportó que el acceso a una consulta médica es limitado y en ocasiones depende del uso discrecional del personal en turno.

Las condiciones materiales de los centros de detención suelen ser muy precarias, es común la insuficiencia y falta de higiene de las colchonetas para dormir y las mantas. Los sanitarios no cumplen con condiciones apropiadas y por lo general no están limpios. Asimismo, es muy común que reporten baja calidad de los alimentos y una dieta inapropiada para los menores de edad. Las condiciones precarias aunadas a la incertidumbre por la falta de información y al uso discrecional en provisión de servicios conlleva a que las personas en detención presenten problemas de salud mental. Durante el monitoreo del Consejo Ciudadano se aplicó la escala para el diagnóstico de ansiedad, del total de las personas entrevistadas el 32 por ciento presentó altos niveles de las cuales 11 por ciento presentó un nivel crítico, el 39 por ciento un nivel moderado y el 29 por ciento un nivel bajo.⁷⁵¹ En este contexto es que se llevó a cabo la entrevista del caso que se presenta a continuación.

⁷⁴⁹ *Idem*

⁷⁵⁰ *Idem*

⁷⁵¹ *Idem*

Narrativa

Esta historia de vida surge a partir de un encuentro con un joven migrante en la Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, Chiapas. A diferencia de las demás historias de vida contempladas en este informe, en este caso tanto el tiempo como el lugar de la entrevista fueron dos limitantes importantes. Se realizó una sola entrevista dentro de la Estación Migratoria Siglo XXI en un espacio hostil para conversar tranquilamente. Sin embargo, se consideró de suma importancia integrar la historia de un joven hondureño en detención, ya que muestra la realidad de miles de jóvenes, niños, niñas y mujeres que llegan a México huyendo de la violencia y en muchos casos de la muerte, y una vez en territorio mexicano se les niega el derecho a solicitar refugio ya sea por la desinformación o porque se realizan las deportaciones sin el debido proceso de una entrevista previa y revisión del caso.

El día de ingreso a la Estación Migratoria Siglo XXI había un ambiente un poco más tenso y agitado de lo normal, se supo por conversaciones informales con el personal de migración que estaban operando al doble de sus capacidades con alrededor de 2,000 personas detenidas en un espacio construido para 960 personas. Cerca de seis autobuses Pulman estaban estacionados dentro de la Estación Migratoria con algunos choferes que esperaban la orden para abrir las puertas, llenar el autobús con personas que serían deportadas a Guatemala, El Salvador y Honduras, encender motores y comenzar el viaje. Algunos otros autobuses ingresaban y los choferes esperaban su turno para estacionarse, abrir sus puertas y permitir que las personas previamente detenidas descendieran de los autobuses. En el área de ingreso de hombres se observaron decenas de maletas amontonadas en el pasillo principal, lo que indicaba que la Estación estaba sobrepoblada, ya que el área de resguardo de maletas se había saturado y las personas migrantes que ingresaban tenían que dejar sus bultos a lo largo del pasillo.

Se presenció la llegada de un autobús que venía lleno de personas provenientes de la Estancia Provisional de Huixtla, habían sido detenidas el día anterior y ahora los llevaban a la Estación Migratoria Siglo XXI para comenzar un proceso administrativo en detención donde hay dos alternativas, ya sea que los deportan o comienzan un proceso de solicitud de refugio. La mayoría de las personas venían enfermas con infecciones respiratorias, fiebre, gripe y malestar estomacal. Mientras se observaba su ingreso, la manera en que los custodios las revisaban y la caminata por el pasillo principal donde iban dejando sus maletas, se nos avisó que ya habían llegado las personas

que íbamos a entrevistar ese día. Nos acercamos y vimos a un grupo de ocho hombres de diversas nacionalidades, la mayoría jóvenes y todos con un rostro de cansancio y frustración. Ahí estaba Jonathan.

En ese universo de encierro, movimiento, hacinamiento, calor y ruido se encontraba Jonathan junto con otros cientos de jóvenes. Comenzamos a hablar, en primera instancia para identificar y sistematizar la información relevante para la Misión de Observación. Nos interesaba particularmente conocer las condiciones de detención y el estado de salud física y mental de las personas detenidas. Comenzamos a hablar y Jonathan se sintió en confianza para darme un poco más de detalles y sobre todo hablar de aquello que en ese momento le angustiaba. Contó que había sido detenido por las autoridades migratorias en Huehuetán a tan sólo unos días de haber ingresado a territorio mexicano. Lamentablemente su historia se asemeja mucho a las historias de la mayoría de los jóvenes centroamericanos que intentan cruzar México. Su historia en particular se recrudece por el hecho de haber sido detenido en el contexto de la coyuntura de las diversas Caravanas provenientes de Centroamérica, lo que ha generado que las autoridades migratorias en frontera sur se encuentren rebasadas en capacidades, los centros de detención operen en el hacinamiento y las personas migrantes se encuentren aún más vulnerables frente a las autoridades migratorias con la muy reciente presencia de la Guardia Nacional.

Jonathan nació en San Pedro Sula en el año 2000, hijo de Zayra una mujer que fue madre soltera muy joven dedicada a sus tres hijos y a lavar ajeno. Jonathan no tiene recuerdos de su padre, pero sí de haber vivido con sus abuelos, su mamá y sus dos hermanos en un hogar rodeado de cuidado y amor especialmente de su abuela. Cuando tenía 8 años Jonathan, su madre y sus hermanos se mudaron a Tegucigalpa buscando una vida mejor, la vida en San Pedro Sula se había vuelto más difícil a medida que él y sus hermanos crecían y con ello los gastos diarios. A los 14 años comenzó a trabajar barriendo calles y más adelante logró ser contratado para la misma labor en su alcaldía, trabajo que le ha dado mucha satisfacción. Lo malo es que la paga no era buena y por eso hace dos años había comenzado a vender *hotdogs* en un barrio de Tegucigalpa.

A los pocos minutos de haber comenzado la entrevista, Jonathan mostró una grande y profunda cicatriz en su tobillo izquierdo. Cuenta que estuvo a punto de perder el pie hace menos de un año cuando cuatro pandilleros de la Mara 18 lo acuchillaron. Dice que lo atacaron para “meterle temor”

y obligarlo a entrar a las Maras. Ese evento marcó su vida y la de su madre quien vendió su casa y se mudó a casa de su hermana en otra ciudad que Jonathan no quiso especificar. Explicó que no quiso causarle más dolores a su madre y decidió que lo mejor era refugiarse en el campo en un pueblo que queda a cuatro horas de Tegucigalpa para trabajar en un rancho. Cuando le pregunté por sus hermanos mayores, contestó que viven lejos y que ya no cuentan con ellos.

A lo largo de la entrevista en dos ocasiones volvió a enseñar la cicatriz en su tobillo con las manos temblorosas y dijo “estuve a punto de perder el pie”.⁷⁵² Era evidente que la detención lo tenía en un estado emocional de ansiedad y miedo, porque además explicó que dentro de la Estación Migratoria hay integrantes de las pandillas y eso le generaba angustia. Continuó su relato narrando que una vez que llegó al campo aguantó sólo algunos meses, pues ganaba poco y se sentía muy solo. Contó un suceso frecuente en entrevistas a personas migrantes que vienen huyendo de las pandillas: es común que se encuentren con sus persecutores ya estando en México o que al menos aseguren haberlos visto. Señaló que hace unas semanas había visto en el pueblo a uno de los cuatro atacantes de meses atrás. Fue en ese momento que decidió escapar de su país hacia Estados Unidos. Pidió \$5,000 lempiras prestadas, lo que equivale a \$4,000 pesos mexicanos y salió de Honduras. Mientras Jonathan hablaba con sus manos temblorosas surgieron varias preguntas ¿Qué hace un muchacho de 18 años en detención migratoria? ¿Con quién viaja? ¿Hacia dónde va?

Jonathan viaja solo, cuenta que llevaba meses escuchando de las Caravanas, pero no había logrado unirse a una. Ya conocía a varias personas que lo habían dejado todo y se habían unido en Caravana para llegar a Estados Unidos. Cuenta que no se había animado realmente, pues no quería alejarse de su madre a quien no ha visto en varios meses desde el ataque, pero en esta ocasión el miedo de volver a ser atacado lo impulsó a salir en búsqueda de paz. Con mucha tristeza en los ojos dice: “En mi país me espera la muerte”.⁷⁵³ La salida imprevista no le permitió planear realmente una ruta ni un acompañamiento más seguro. A él lo detuvieron mientras viajaba en un autobús hacia Veracruz, una vez que pasaron por Huehuetán el autobús se detuvo e ingresaron dos agentes migratorios, les solicitaron documentos únicamente a cuatro personas de nacionalidad hondureña. Los bajaron del autobús en el mismo punto donde está la Estancia Provisional de Huehuetán y

⁷⁵² Entrevista a Jonathan, mayo de 2019.

⁷⁵³ *Idem*

fueron detenidos. A Jonathan nadie le explicó por qué estaba siendo detenido, cuáles eran sus derechos ni el procedimiento al que iba a ser sometido. Lo encerraron en una celda de cuatro metros cuadrados por cuatro metros cuadrados junto con otros 20 hombres. No ha solicitado una llamada telefónica porque no quiere molestar a su madre y no tiene a nadie a quien llamar.

Narra que a pesar de sólo haber estado 24 horas en las instalaciones de Huehuetán fue una experiencia muy dura ya que el espacio es muy reducido, las colchonetas están sucias y hay pulgas. La celda tiene poca ventilación y el aire acondicionado está encendido a muy bajas temperaturas “eso era una nevera”⁷⁵⁴ dice. Cuenta que la comida no era mala, pero que el agua para beber estaba sucia. En las 24 horas que estuvo ahí no se atrevió a beber del garrafón porque había preservativos en el agua. Tenía una botella de agua que llevaba consigo cuando lo detuvieron, pero para acceder a ella tenía que solicitar el permiso de los guardias. A tan sólo dos días de haber sido detenido Jonathan ya estaba padeciendo las arbitrariedades del sistema y las condiciones de insalubridad y hacinamiento. No se había podido bañar porque no había agua en la regadera de Huehuetán y ante el problema del agua para beber le había solicitado a un guardia comprar un refresco y se lo negaron.

Se sentía confundido y asustado porque nadie le había explicado cuál era el proceso al que sería sometido, cuenta que los guardias no se acercaban a la celda, incluso en la noche anterior había habido un problema con unos “chavos” que se pusieron agresivos y ni así se acercaron a auxiliarlos. No había podido dormir bien porque mantienen la luz blanca encendida las 24 horas y las colchonetas están muy sucias. Ha comenzado a tener una erupción en la piel a causa de la insalubridad y la imposibilidad de tomar un baño. Además, desde que ingresó a la Estación Migratoria Siglo XXI dice que ha tenido que hacer fila hasta por 4 horas para poder comer. Apenas habían pasado 48 horas de su detención y se sentía triste, llorando sin razón y con miedo.

Es un joven valiente y trabajador que posiblemente no vaya a tener la posibilidad de ser entrevistado para comenzar su solicitud de asilo y a cambio podría ser deportado en unos días. Cuenta que siempre le gustó la escuela y que estudió la secundaria técnica en donde se especializó en mecánica. La expresión le cambió cuando habló de la mecánica, claramente es algo que le

⁷⁵⁴ *Idem*

apasiona. Lamentablemente sólo ha podido laborar en un taller mecánico dos meses en su vida. Lo que más ha hecho es barrer calles y vender *hotdogs* ganando en promedio \$2,400 lempiras a la semana o el equivalente \$1,900 pesos mexicanos. Su nivel académico y de ingreso está por arriba del promedio de Honduras donde la escolaridad promedio es de 6.2 años y el salario mínimo es de \$12.01 dólares.⁷⁵⁵ Como miles de jóvenes su deseo es llegar a Estados Unidos para vivir una vida más segura y mejor. Lo que le sucedió es muy común entre personas de su edad, ingresar a las pandillas es cada vez menos una opción que un destino. Es difícil conocer las cifras de jóvenes que forman parte de las pandillas, se estima que alrededor de 36,000 personas integran pandillas en Honduras, en comparación con 60,000 en El Salvador y 15,000 en Guatemala.⁷⁵⁶

El vivir en constante riesgo de ser cooptado y amenazado por las pandillas le ha afectado en varias relaciones de su vida, principalmente con su madre, pero también con amigos y la posibilidad de tener una novia. Jonathan cuenta con tristeza que en los últimos años se ha sentido muy solo, ya que en 2017 dos de sus mejores amigos se fueron a España, uno de ellos tenía a su madre allá y se fueron escapando del riesgo de ser cooptados por las Maras. Tampoco ha querido tener novia porque sabe que sería aún más difícil sobrellevar la vida en pareja que soltero. Le da temor enamorarse de una chica que pueda gustarle a un “marero” y se metería en problemas, dice “mejor así, para qué hacerlo más difícil”.⁷⁵⁷

A pesar del miedo por lo que vaya a suceder en la detención él tiene la esperanza de poder solicitar refugio en Estados Unidos. Su intención no es quedarse en México. Conoce un caso de éxito y es lo que lo motiva a creer que lo va a lograr, una tía suya hace tres años salió de Honduras y ahora vive en Estados Unidos. De ninguna manera quiere regresar, dice con las manos temblorosas que si regresa en dos días lo localizan. “Si regreso sólo Dios conmigo, tengo mucho miedo. Si regreso sólo la muerte, si Dios me lo permite viviré largo”.⁷⁵⁸ Se nos termina el tiempo de la entrevista, hay otras personas que esperan ser entrevistadas. Es momento de concluir. Le pregunto: “Si

⁷⁵⁵ El Colegio de la Frontera Norte, “La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y propuestas de acción” *Colef, México, 2018* disponible en: <https://www.colef.mx/estudiosdeelcolef/la-caravana-de-migrantes-centroamericanos-en-tijuana-2018-diagnostico-y-propuestas-de-accion/>. Fecha de consulta: 31 de mayo de 2019. p. 2.

⁷⁵⁶ *Idem.*

⁷⁵⁷ Entrevista a Jonathan, mayo de 2019.

⁷⁵⁸ *Idem*

podieras decirle algo al gobierno mexicano y al pueblo de México sobre las estaciones migratorias ¿qué le dirías?”. Responde con dos preguntas: “¿Por qué no se pregunta el gobierno de México la razón por la que uno emigra? ¿Por qué no ponen atención en que somos seres humanos?”.⁷⁵⁹

Epílogo

El destino de Jonathan es absolutamente incierto, no es posible saber si realmente podrá acceder al asilo ya sea en México o en Estados Unidos o si será deportado a Honduras. No sabemos cuánto tiempo permanecerá en detención, si podrá intentarlo de nuevo o si regresará a lo que él llama “el país de la muerte”.⁷⁶⁰ Su caso genera angustia e indignación particularmente porque es representativo de las vidas de miles de jóvenes que se encuentran en una situación similar. A sus tan sólo 18 años los riesgos, dolores, soledad e incertidumbre han truncado la vida de un joven que tiene todo para vivir una vida digna y plena, es estudioso, trabajador, su noble mirada expresa sus ganas no sólo de vivir sino de sobrevivir.

A tan sólo dos días de haber sido detenido, Jonathan ha vivido la violencia institucional y las negligencias de una política migratoria que en el marco legislativo y en su reglamento se presenta con enfoque derechos humanos pero que en realidad los términos de “presentación” y “alojamiento” en estaciones migratorias son eufemismos de la ley para no hablar de “detención”. Es un sistema carcelario que además está integrando a un nuevo actor, que es la Guardia Nacional, lo que genera mayores riesgos para las personas en situación de vulnerabilidad como son las personas migrantes particularmente las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes ya sea que migren acompañados o no acompañados. A pesar de que la estructura y el diseño institucional están hechos para que Jonathan reciba información sobre las razones de su detención y el procedimiento al que está siendo sometido, así como asistencia jurídica, atención médica, acceso a una llamada telefónica, a agua y alimentos de calidad y sobre todo el derecho a solicitar protección humanitaria, particularmente refugio, en la práctica cotidiana esto no sucede o sucede de forma limitada en un entorno de incertidumbre e inseguridad.

⁷⁵⁹ *Idem*

⁷⁶⁰ *Idem*

La política migratoria actual tiende hacia el endurecimiento y la criminalización. El Estado mexicano parece imposibilitado de atender la migración como un proceso social atravesado por violencias estructurales extremas que obligan a las personas particularmente provenientes de Centroamérica a dejar sus vidas, sus casas y sus familias de un día para otro para sobrevivir. Es un gran error seguir tratando jurídicamente a las personas como migrantes y no como personas con urgente necesidad de protección internacional, a pesar de que México ha sido negociador y país firmante del Pacto Global de las Migraciones asegurando la migración ordenada y segura con estricto apego a los derechos humanos.

5.7 Una lectura de las historias de vida desde coordenadas complementarias

Las cinco historias presentadas exponen las vidas y los sufrimientos tanto de víctimas directas como de víctimas indirectas y de otras víctimas cuyas historias tocan de alguna manera las vidas de los protagonistas, pero en sí mismas conforman otras historias de crueldad y violencia. De esta manera, se van entretejiendo cientos y miles de historias de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, hombres, familias víctimas de la violencia estructural, de la impunidad y la corrupción en México. Difícilmente podemos afirmar que cada historia cubre solamente una o dos de las categorías analíticas identificadas para la elaboración de la guía de entrevista, esto debido que las violencias cruzan las vidas y violan de forma simultánea los derechos humanos, por lo que todas las personas entrevistadas son víctimas de varios crímenes a la vez.

Los marcos teóricos difícilmente pueden dar cuenta para analizar lo que está sucediendo en México. Es necesario abarcar una mirada histórica, social, jurídica, política, económica y cultural para entender por qué y cómo el crimen organizado pudo crecer de manera tan exponencial y fracturar profundamente el tejido social. Algunas historias muestran que son dos generaciones afectadas por el crimen organizado, sin embargo aún es difícil comprender las consecuencias y los daños que se han generado en el corto, mediano y largo plazo en país donde la desaparición forzada ha marcado la vida de miles de familias aún incuantificables, donde las personas desaparecen y son asesinadas a diario y donde miles de familias han tenido que dejar sus casas y sus comunidades para sobrevivir en entornos que tampoco garantizan paz ni justicia.

Algunas historias sucedieron hace más de una década y otras suceden en el presente. Los relatos trazan una ruta geográfica de norte a sur para explicar cómo el sistema neoliberal, la lucha contra las drogas y la militarización de norte a sur ha generado enormes desigualdades sociales y procesos de violencia que no parecen tener fin. Claramente la temporalidad, la espacialidad y la historicidad son dos ejes fundamentales para ahondar en el análisis del crimen organizado y los pactos que existen con el Estado mexicano. En el siguiente capítulo se presenta un análisis detallado de cómo las historias de vida nos obligan a buscar y a generar marcos analíticos integrales que puedan dar cuenta de la brutalidad y la complejidad social del crimen organizado en México.

La propuesta de abordar la violencia a partir de la propuesta teórica de Galtung⁷⁶¹ y de Farmer, desde una "violencia estructural" trae consigo la demanda por la no banalización de dicho concepto y más bien la profundización de éste mediante su interacción con otras categorías allegadas al debate. En la réplica hecha al artículo "An Anthropology of structural violence"⁷⁶² por parte de Philippe Bourgois y Nancy Scheper-Hughes⁷⁶³ se refiere que la riqueza de la propuesta sobre una violencia estructural radica justamente en invitar al debate para ampliarlo y profundizarlo con ayuda de conceptos que darían cuenta de lo que una crítica más contemporánea a la violencia significaría, diríamos, en países como México. Dichos conceptos podrían extenderse a:

La "violencia simbólica" de Bourdieu (2000) (y su concepto relacionado de "reconocimiento erróneo"), "cultura del terror" de Taussig (1986, 1992), su "espacio de la muerte" y su énfasis en el "estado de emergencia [como] la regla" de Walter Benjamin, "la fascinación de la abominación de Conrad (1969), "la banalidad del mal" de Arendt (1963), la "zona gris" de Levi (1986), "crímenes de tiempo de paz" de Basaglia. (Basaglia, Scheper-Hughes y Lovell 1987), "violencia cotidiana" y "genocidios invisibles" de Scheper-Hughes (1996), "patologías del poder" de Farmer (2003b); "sufrimiento social" de Kleinman, Das y Lock (1997)

⁷⁶¹ Johhan, Galtung, 2016, *op. cit.*

⁷⁶² Pau, Farmer, "An Anthropology of structural violence". *Current Anthropology*, 45(3), pp. 305-325. Chicago, Illinois, University Chicago Press.

⁷⁶³ *Ibidem*, p. 317.

"imposibilidad de ser testigo" de Agamben (2000), "bio-poder" de Foucault (1978) y "el continuum de violencia" (Scheper-Hughes y Bourgois 2004).⁷⁶⁴

La implementación de esta gama de términos permite dibujar la complejidad de lo que hoy entendemos como violencia y, siguiendo la propuesta de Villalobos⁷⁶⁵ darían más bien cuenta de “una intensificación y una metamorfosis de la violencia”. De acuerdo con Villalobos, para hacer una reflexión crítica sobre la violencia es necesario partir por el presupuesto de que la misma es un elemento inherente a la condición moderna del capitalismo, por ende, no existiría una especie de génesis de un nuevo tipo de violencia como se pensaría, sino que estaríamos siendo testigos de su transformación. El autor sostiene que:

“[...] más allá de un cambio radical en términos geopolíticos, culturales, ideológicos o socioeconómicos, lo que experimentamos en la actualidad, en relación al fenómeno general de la violencia es su metamorfosis y su intensificación. Las formas históricas estandarizadas de violencia criminal, política, económica, de género o étnica, junto a las formas clásicas de violencia colonial, estatal, contra-estatal, no han desaparecido del todo, sino que se han reacomodado a un cambio general de la sociedad relacionado con el proceso de globalización y con la transformación del patrón de acumulación del capitalismo contemporáneo.”⁷⁶⁶

Este planteamiento claramente se refleja en las cinco historias de vida recogidas, mismas que ponen en evidencia la necesidad de un trabajo antropológico que acompañe el estudio de la violencia en las sociedades actuales. Dichas historias de vida podrían ser concebidas como una versión resumida del método de “ciclo de vida” que permite evidenciar los cambios y los efectos de dichos cambios experimentados en la vida de adultos desde su infancia. Estos a su vez reflejarían la metamorfosis de la violencia sostenida por Villalobos. Las cinco historias de vida

⁷⁶⁴ *Ibidem*, p. 318.

⁷⁶⁵ Sergio, Villalobos, *Heterografías de la violencia: Historia Nihilismo Destrucción*. Buenos Aires, Ediciones La Cebra.

⁷⁶⁶ *Ibidem*, p. 156.

hablan de generaciones de los adultos jóvenes, quienes nacieron en contextos donde vida y seguridad tenían acepciones diferentes a las de hoy:

“[...] En su infancia Nuevo Zirosto era un pueblo muy conservador donde se educaba de manera tradicional a toda la comunidad. Las personas eran muy solidarias, cuando había una fiesta la mayoría acudían y cuando moría alguien todo el pueblo colaboraba. Nuevo Zirosto era un lugar de costumbres conservadoras, en donde los hombres cultivaban la tierra y las mujeres se quedaban en casa a cargo de las labores de cuidado de las familias. Sin embargo, en el hogar de Laura se rompían los estereotipos de género, ya que tanto hombres como mujeres trabajaban en el campo y colaboraban en las tareas del hogar.⁷⁶⁷

El Reynosa donde yo nací es totalmente diferente al Reynosa actual. Antes era muy tranquilo. Sí se hablaba de algunos actores de la violencia, pero era más como empresarios. No se metían tanto con la gente y respetaban más a la sociedad. Nosotras como niñas, podíamos a salir a jugar cuerda o bicicleta. Cuando regresaba de la escuela salía a patinar en las tardes como a las cinco o las seis de la tarde cuando bajaba el sol, incluso salía sin supervisión, cosa que ahora no se puede.”⁷⁶⁸

Épocas, como lo sostiene Villalobos, en que la violencia se resumía a un enfrentamiento entre policía y criminales, donde la policía jugaba un papel de protección de los ciudadanos y se encargaba de proveer a la justicia los elementos necesarios para juzgar a dichos criminales, y que ya no existen más. Ahora, dice el autor, se debe hablar de una violencia neoliberal donde conceptos aún más complejos y abstractos que, sin embargo, se materializan en la vida diaria de las personas, como policía, derecho, justicia, estado, seguridad, ciudadanía y soberanía, son resignificados. El rol de protectores de la seguridad ciudadanía de las instituciones del Estado, llámese policía, armada, marina, que en el pasado estaban muy definidos para dichas sociedades, rebasa ahora el mismo código legal bajo el que deberían operar.

La libertad personal y la seguridad de Laura y su familia fueron seriamente afectadas después de la desaparición de su padre Leonel Orozco Medina. A partir de estos sucesos, la familia de Laura comenzó a ser víctima de hostigamiento por parte del Ejército, quienes rondaban frecuentemente

⁷⁶⁷ Entrevista a Laura Orozco, 20 de mayo de 2019.

⁷⁶⁸ Entrevista a Luisa, mayo de 2019.

su hogar. Laura atribuía al Ejército tanto la desaparición de su padre como el encarcelamiento de su hermano. Los integrantes de la familia siguieron trabajando de manera normal, sin embargo, no vivían tranquilos, tenían miedo a las represalias del Ejército y de sufrir abusos de nuevo. Ya nada volvió a ser igual para la familia, restringieron sus salidas a las fiestas patronales y a los festejos familiares. Además, los hijos menores incluyendo Laura, interrumpieron sus estudios temporalmente para hacerse cargo del hogar.

En el año 2009 un convoy de soldados llegó a casa de Laura, era un domingo y toda la familia estaba presente. María Elena y su hermano Moisés cuestionaron a los militares sobre la ubicación de su padre: “A mi hermano se lo llevaron en 2007, a mi papá se lo llevaron en 2008, ya no confiamos en ustedes”. Los soldados del Ejército no dieron mayor explicación, escribieron notas en una libreta y se fueron. A la semana siguiente sus hermanos Moisés y Leonel llegaron de trabajar, como de costumbre comieron en familia. Al terminar Leonel se puso su sombrero y se fue a regar las plantas en casa de su hermano José quien aún permanecía privado de su libertad. Una hora después, un trabajador se comunicó con la familia para informarles que unos tipos armados vestidos con uniformes de la Agencia Federal de Investigación (AFI) habían atacado a Leonel con balas de salva y se lo habían llevado.

Siguiendo la línea argumentativa de Villalobos, estos y otros extractos de las historias narradas, permiten llegar a la conclusión de que dicha intensificación y metamorfosis de la violencia mantienen una continuidad histórica que muestra una “economía política de la violencia”.⁷⁶⁹ Esto se explicaría a través del hecho que las formas de violencia que hoy se viven, habrían estado en formación en la modernidad y que su explosión o desate, se debería al debilitamiento de las instituciones jurídicas y políticas que habían sido creadas para contenerla y controlarla. En este sentido, el autor sostiene:

“[...] el que el capitalismo se articule con prescindencia de las limitaciones propias del Estado-moderno (sentido último del desmontaje neoliberal de los Estados benefactores) es síntoma de dicha intensificación y una de sus múltiples

⁷⁶⁹ Villalobos, *op. cit.* p. 156.

manifestaciones está en el agotamiento del derecho internacional y de las respectivas figuras de la autonomía, la soberanía y la consiguiente institucionalidad política y jurídica moderna.”⁷⁷⁰

El “desacomodo jurídico político de las formas de organizar la sociedad” de las que habla el autor, bien podrían remitirse a lo que las personas que cuentan sus historias de vida señalan como la desaparición de un Estado que protege la vida y más bien regula la muerte. La formalización de lo que Mbembe⁷⁷¹ califica como “los límites de la soberanía” que radicarían en “el poder y la capacidad para dictar quien podría vivir y quien debería morir”. Si seguimos este punto de análisis, la economía política de la violencia se explicaría a través de la regulación de la muerte y ya no de la vida, es decir, la muerte pasaría a ser mercancía de circulación, pero también objeto de normativización y de control del Estado, o lo que Mbembe denomina como “necropolítica”.⁷⁷² La historia de vida de Lucía aparece como una suerte de laberinto necropolítico. La violencia familiar y comunitaria en la que nace se va perpetuando en una violencia que ejerce contra otros y para lo cual necesita seguirse violentando sea a través del uso de drogas o través de exponerse a la violencia por parte del crimen organizado o de la misma policía.

“[...] Aquí todas las personas se conocen, todos saben quién es quién [...] Al ser compradora siempre entras en contacto con cierto tipo de personas [...] Y luego uno con malilla [síndrome de abstinencia], llega a hacer muchas cosas que no te imaginas. Yo llegué a estar cuidando gente que tenían encerrada, estuve viendo cómo enterraban personas en la salada porque estaban vendiendo drogas sin autorización. Los llevaban a la salada y los enterraban hasta el cuello y luego les pasaban las camionetas por encima. Yo llegué a estar ahí, viendo eso y no sentía nada [...] Estaba vacía por dentro [...].

Yo iba a buscar un chemo y él me dijo que en su casa tenía. Cuando entramos, él me pegó en la cabeza con algo y me desmayó. Cuando desperté, me tenía amarrada a una silla. Había otras mujeres allí que lloraban y pedían que las ayudara. Yo vi todo eso [...] Vi como las torturaba, les daba martillazos en los dedos, les arrancaba los pechos con un cuchillo, les daba de batazos en la cabeza y las dejaba ahí [...] Yo me logré zafar y me tiré por una

⁷⁷⁰ *Ibidem*, p. 157.

⁷⁷¹ Achille Mbembe, “Necropolitics”. *Public Culture*, Volume 15, Number 1, Winter 2003,

⁷⁷² Véase el trabajo de Ariadna Estévez para una reflexión sobre el tema aplicado a México.

ventana, caí por atrás de un barranco, pero me persiguió y me alcanzó, me arrastró por un cochinerito y cuando vi que me iba a pegar con un tubo, le metí las uñas en los ojos y me puse a gritar. Ahí ya salieron más personas y él se dio a la fuga, no lo pudieron encontrar. Me dejó la cara así [muestra con sus manos para expresar que estaba hinchada] [...] me tumbó los dientes con un palo [...] Me acuerdo que lloraba sangre de lo mal que me dejó. No podía agarrar nada de tanto que me golpeó en las manos.

Lucía narra que una ambulancia la llevó a un hospital y posteriormente fue trasladada a las instalaciones de la policía investigadora de homicidios de Mexicali, donde narra haber sido torturada por agentes judiciales, con la finalidad de que ella revelara la identidad del agresor. A pesar de haber estado horas secuestrada, ella no recordaba su rostro, ni el lugar dónde la había tenido retenida. “Me pusieron toques en los pechos para que lo denunciara. Me decían que yo lo estaba tapando, que yo no quería decir quién era por miedo. Pero yo no sabía quién era [...] Yo sí lo había mirado antes, pero no recordaba su cara [...] Me pusieron una bolsa plástica en la cabeza, me machucaron los dedos [...] Yo no aguantaba los golpes que me daban [...] Me acordaba que me decían que si no les decía el nombre, me iban a acusar de ser su cómplice, que por qué no quería decir su nombre [...] Me mostraban fotos de las mujeres, de cómo las había dejado todas torturadas y no me creían que yo me le había escapado, me decían que por qué no me había matado” [...].”⁷⁷³

A partir de las narraciones anteriores es importante señalar, como sostiene Estévez que “en un mundo donde la economía de bienes ilegales incluye la vida humana, amenazada o en pedazos, su conservación, cuidado y libertad también son una mercancía”.⁷⁷⁴ Esto contradice la fantasía generada por los avances tecnológicos y científicos sobre la autonomía y soberanía de decisión de los individuos en las sociedades modernas y permite confirmar que las experiencias de violencia, tortura, desaparición, muerte e impunidad, no son elementos que se adhirieron al sistema en el que vivimos, sino que lo constituyen, son el “*nomos* del espacio político en el cual aún vivimos”.⁷⁷⁵

⁷⁷³ Entrevista a Lucía, mayo de 2019.

⁷⁷⁴ Ariadna, Estévez, “La crisis de derechos humanos y el dispositivo de administración del sufrimiento: necropolítica pública de víctimas, defensores y periodistas en México”. México *El cotidiano*, (194).

⁷⁷⁵ Mbembe, *op. cit.*, p. 14.

La soberanía habla también del territorio. La transformación de la violencia ha hecho que dicha soberanía recaiga en la vida misma de los sujetos, en sus cuerpos, en sus familias, en sus territorios, o lo que pensaban les pertenecía. A partir del 2006, y quizá mucho antes, se podría decir que México vive una desterritorialización de la violencia. La llamada guerra contra el narcotráfico destapó guerras internas y aquellas que traspasan las fronteras. Para Carrión Mena⁷⁷⁶, ya no es el sector pobre de determinado estado que estaría vulnerable a la expansión de la violencia, es todo un Estado y, sin embargo, hay biografías locales y hay prácticas locales que cruzan fronteras y viceversa. Se hablaría de una desterritorialización de la violencia y por ende de una transnacionalización de ésta. Las historias de vida de Manuel y de Jonathan ayudan a visualizar estas definiciones:

“[...] Ante la rebeldía de Manuel, sus padres pensaron que al regresar con su familia extendida iba a recuperar la escuela y a dejar a sus amigos. Manuel regresó a una preparatoria privada, lo que fue aún peor ya que se encontró con personas que se dedicaban a actos delictivos más allá de consumir drogas y alcohol. Probó más drogas aparte de la marihuana y comenzó a frecuentar a jóvenes que estaban involucrados en el crimen organizado. Su padre se ausentaba de nuevo por largos periodos, lo que él aprovechaba para pasar más tiempo fuera de su casa. Describe que en esa época había más violencia en Ecatepec que en Veracruz. Manuel comenzó a hacerse de más amigos que traficaban con drogas, que se dedicaban a “halconear”, a señalar a quien secuestrar o poner gente: “[...] eran jóvenes normales que trataban de meterse a un círculo para identificar quien tenía dinero y ponerlo” o secuestrarlo. Había una jerarquía en ese grupo dedicado al crimen organizado en donde la escala más baja se conformaba por los halcones, ya que los que ponían gente y los que secuestraban eran los más grandes y los más violentos del grupo.”⁷⁷⁷

Jonathan se sintió en confianza para dar un poco más de detalles y sobre todo hablar de aquello que en ese momento le angustiaba. Contó que había sido detenido por las autoridades migratorias en Huehuetán a tan sólo unos días de haber ingresado a territorio mexicano. Lamentablemente su historia se asemeja mucho a las historias de la mayoría de los jóvenes centroamericanos que intentan cruzar México. Su historia en particular se

⁷⁷⁶ Fernando, Carrión y Núñez-Vega, “La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo”. Chile, Santiago, *Eure* 32(97), 7-16.

⁷⁷⁷ De la entrevista a Manuel, mayo 2019.

recrudece por el hecho de haber sido detenido en el contexto de la coyuntura de las diversas Caravanas provenientes de Centroamérica, lo que ha generado que las autoridades migratorias en frontera sur se encuentren rebasadas en capacidades, los centros de detención operen en el hacinamiento y las personas migrantes se encuentren aún más vulnerables frente a las autoridades migratorias con la muy reciente presencia de la Guardia Nacional.”⁷⁷⁸

En su estudio sobre fronteras y lo que podríamos llamar el “tráfico de la violencia”, los autores⁷⁷⁹ establecen una división entre países productores, países plataforma, países estratégicos y países plurifuncionales, que corresponde al rol que cada país tiene en lo que el autor llama la “división internacional del trabajo dentro de los mercados ilegales, principalmente de las drogas”.⁷⁸⁰ México y Guatemala se encuentran entre los países estratégicos pues constituyen el paso obligado para el tráfico ilegal de personas, sustancias, objetos, animales, violencia, entre Sudamérica y Norteamérica, zona por la que pasa 82 por ciento de la cocaína hacia Estados Unidos.⁷⁸¹ Por ello son estratégicos para la acción ilegal y, además, para la transnacionalización de grupos ilegales en los ámbitos de la política local y regional. Carrión cita a Marcel Arévalo y Beatriz Zepeda al respecto:

“[...] El rol desempeñado por los intereses del capital transnacional en expansión en la definición de las fronteras guatemaltecas durante la segunda mitad del siglo XIX pone de relieve una herencia contemporánea de esa época en la que las fronteras se dibujaron de acuerdo a las preferencias de las compañías extractivas.”⁷⁸²

Igualmente, señalan el caso de México como paradigmático de la transformación de las fronteras en la era de globalización indicando que, a raíz de ésta, se produjo “una reconfiguración espacial del capitalismo para garantizar [...] la acumulación”. Por otra parte, las fronteras se han convertido

⁷⁷⁸ De la entrevista a Jonathan, mayo 2019.

⁷⁷⁹ Fernando Carrión, Zepeda, y Enríquez, F., *El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte*. Ecuador, FLACSO, 2017.

⁷⁸⁰ Mena y Bermeo, F. “Introducción: La permanente construcción de las fronteras en América Latina”, en Zepeda, B. Carrión, F. y Enríquez, F. Editores. *El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte*. Ecuador, FLACSO, 2017.

⁷⁸¹ *Ibidem*, p. 22.

⁷⁸² Fernando Carrión, *op. cit.*

en puntos estratégicos para los flujos, tanto legales como ilegales y, por esta razón, su control resulta crítico.⁷⁸³ Sin embargo, esta tarea de control es la que se encuentra también en crisis pues a decir de Villalobos, el agotamiento de las instituciones jurídicas y políticas destinadas a controlar la violencia hace que lo opuesto suceda al interior y fuera de las fronteras. Todas las historias de vida dan cuenta de lo anterior, de un desborde y a la vez una alianza de lo institucional militar, policial y de crimen organizado.

Ello se traduce visiblemente en la vida cotidiana de las personas. La transformación de la que hablan Villalobos y Carrión y Bermeo ha dado pasó también a una resignificación de rituales cotidianos embebidos en la cultura nacional, comunitaria, familiar e individual. Hay códigos y un lenguaje que van creándose en esta violencia transnacional. Rituales como funerales, cumpleaños, duelos, ya no pueden llevarse cabo como en épocas anteriores.

“[...] En muchos velorios en México el cuerpo de la persona fallecida se vela por al menos 24 horas. A los familiares de Luisa les dijeron: “[...] antes de que baje el sol se tienen que ir. Así estaba la violencia. No podíamos ir de negro vestidas, porque esa gente está vestida de negro. Vivíamos el duelo de rosa, azul. [...] Y obviamente tienes que velar a tu familiar con la tapa cerrada porque no dejaron nada. Era un dolor muy extraño, que no habíamos vivido, o por lo menos yo. Era un dolor que te ardía por dentro”. Cuenta que el cortejo estuvo acompañado por ambulancias con sirenas y luces prendidas y con soldados que custodiaban la avenida principal. “Fue muy fuerte para mí, y sobre todo cuando pasaron lista en el panteón”.⁷⁸⁴

Hay una burocratización de la violencia que tiene su propio lenguaje y que parecería desdibujar clase social, edad, discapacidad y género. El énfasis dado por Laura en la figura de su padre con discapacidad, el cambio de etapa vivida a partir de que la violencia irrumpe en sus vidas y no respeta ni dicha discapacidad ni la edad de su padre y hermanos, da elementos para reflexionar sobre lo mencionado anteriormente.

⁷⁸³ Carrión y Bermeo citan aquí a César Fuentes y Sergio Peña y el capítulo “El subsistema transfronterizo de México: tráfico de cocaína y violencia en la frontera norte” aportado al libro *El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte*, *op. cit.*

⁷⁸⁴ Entrevista a Luisa, mayo 2019.

“[...] El padre de Laura, Leonel Orozco, sufrió un accidente cuando ella tenía 3 años y quedó cuadripléjico. Aunque él no podía jugar con sus hijos, estaba al pendiente de ellos. Laura lo recuerda como un padre con autoridad y siempre amoroso.

El señor Leonel además de dedicarse a la venta y cultivo de aguacate, compraba y vendía terrenos, autos y huertas. De pequeña, Laura nunca experimentó violencia. A pesar de que su padre tenía una discapacidad, se dedicaba a cuidar a sus hijos y proveerlos.

El 5 de julio de 2008 su padre tenía que presentar pruebas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán para demostrar la detención arbitraria de José y el actuar de los militares. El 3 de julio sujetos vestidos de civiles con corte tipo militar llegaron armados a casa de Laura y su familia, en donde se encontraban su madre, su padre, su hermano menor y un tío, ella estaba en la escuela en Uruapan. Los sujetos armados traían una orden de aprehensión en contra del padre de Laura, argumentando que eran elementos ministeriales y se lo iban a llevar. María Elena su madre les dijo que no, posteriormente ellos la encañonaron junto con su hermano y su tío, los tiran al suelo, y se lo llevaron a su padre. Todos se percataron del rumbo que tomó la camioneta donde lo llevaban.”⁷⁸⁵

Siguiendo la propuesta de Mbembe, la administración de la muerte está ligada ineludiblemente a la pregunta que realiza Butler⁷⁸⁶ respecto a las vidas qué merecen ser vividas. ¿Qué vidas tienen valor para que deban seguir viviendo? La voluntad que antes se encontraría en lo judicial y legal, parecería ahora estar en las manos de órdenes que los superan o que a su vez operan a la par. Para Butler:

“[...] Una guerra está enmarcada/manipulada para controlar y potenciar el afecto con relación a una distribución desigual y políticamente inducida de la precariedad, “precariedad” que compromete el estatus ontológico de ciertas poblaciones modelándolas como destructibles y no merecedoras de ser lloradas, en lugar de como poblaciones vivas necesitadas de protección contra la violencia ilegítima estatal, el hambre o la enfermedad.”⁷⁸⁷

⁷⁸⁵ De la entrevista a Laura, mayo 2019.

⁷⁸⁶ Judith, Butler, *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Barcelona, Páidos.

⁷⁸⁷ David, Gómez, “Marcos de guerra. Las vidas lloradas, una revisión”, *Política y Sociedad*, 48(3), 625-627, 2011.

Esta pregunta por las vidas que merecen ser lloradas pasa también por los efectos de la violencia en el tejido individual, subjetivo personal y el medio en el que se va conformando eso y a través de lo que lo va haciendo. La historia narrada por Lucía contiene en ella preguntas respecto a qué surge primero, o cuál violencia es el efecto de cuál, si la violencia al interior de las familias o aquella que rodea a las familias y estas se vuelven un espejo de esa violencia. La o las respuestas en un país como México parecerían tener que pensarse a partir de reflexionar sobre el hecho que el “Estado comparte sus tecnologías y técnicas de dominación y administración de la muerte con los sujetos de la violencia privatizada” y donde el objetivo final obedecería a la muerte de cualquier población que se considere frágil y sin valor. Es decir, los lazos sociales rotos, los vínculos destrozados al interior de las familias, entre éstas y sus comunidades cercanas y aún más con el Estado, responderían a una situación no tan nueva llamada gubernamentalización. De acuerdo con Estévez, la palabra gobierno, en Foucault, da cuenta de “una actividad encaminada a conducir a los individuos a lo largo de sus vidas poniéndolos bajo la autoridad de una guía responsable de lo que hacen y lo que pasa con ellos”.⁷⁸⁸ Son las instituciones las que regulan la conducta humana y garantizan o no su seguridad y vida.

De acuerdo con Estévez, estaríamos viviendo en lo que denomina un régimen de “gubernamentalización neoliberal”, donde las instituciones estatales han cedido el poder al mercado, en nombre de una lógica económica que igual confunde objetos con personas, lenguaje, conceptos, lógicas. Esto haría, por ejemplo, que dé igual la desaparición de cientos de migrantes o de ciudadanos locales, frente a la mercantilización de la droga. Este proceso, explicaría también la transformación que ha sufrido la violencia tanto en forma como en valor y el surgimiento de nuevos movimientos que suceden alrededor del sufrimiento, por ejemplo, las asociaciones de familiares de víctimas, de desaparecidos o de las mismas personas sobrevivientes.

Tal es el caso de Laura y lo que resta de su familia, quienes frente a la ausencia de respuesta y de protección por parte del Estado, se han organizado para buscar a miembros de sus familias desaparecidos, configurando una especie de para-justicia, o justicia paralela frente a la imposibilidad del ejercicio de una justicia plena. Este tipo de efectos de la nueva administración

⁷⁸⁸ Ariadna, Estévez, *op. cit.*, p. 8.

de la violencia señala también el impacto a largo plazo que existe sobre las familias y las futuras generaciones. Una pregunta aún pendiente es aquella que se relaciona con la vida de los hijos, nietos, amigos de aquellos cuyas vidas han sido desperdiciadas por la necropolítica.

Del mismo modo, está pendiente la pregunta por las formas que toman y que tomarán los lazos sociales que se van y se irán conformando en este proceso cuyo fin no tiene aún fecha. Mientras las historias de Luisa, Lucía, Laura y Manuel hablan de transformaciones en sus relaciones afectivas y familiares, todavía es difícil predecir lo que sucederá en la vida de la familia de Jonathan, de cumplirse su autosentencia si fuera deportado a Honduras. Lo anterior aplica a todas las familias de aquellos migrantes que en el camino mueren o desaparecen sin que las mismas puedan iniciar movimientos de búsqueda o de exigencia de justicia. Este punto nos regresa a la existencia de la transviolencia y la existencia de las transfamilias. Aquellas que quedan del otro lado de la frontera, cualquiera sea. Los nuevos lazos familiares regidos por la migración y sobre todo por la migración marcada por la violencia.

“[...] El vivir en constante riesgo de ser cooptado y amenazado por las pandillas le ha afectado en varias relaciones de su vida, principalmente con su madre, pero también con amigos y la posibilidad de tener una novia. Jonathan cuenta con tristeza que en los últimos años se ha sentido muy solo, ya que en 2017 dos de sus mejores amigos se fueron a España, uno de ellos tenía a su madre allá y se fueron escapando del riesgo de ser cooptados por las Maras. Tampoco ha querido tener novia porque sabe que sería aún más difícil sobrellevar la vida en pareja que soltero. Le da temor enamorarse de una chica que pueda gustarle a un “marero” y se metería en problemas, dice “mejor así, para qué hacerlo más difícil.”⁷⁸⁹

Los últimos dos sexenios han sido testigos de una violencia con nueva cara debido a que el Estado ha sido cooptado por las fuerzas del crimen organizado, lo que ha provocado una crisis en los derechos humanos. Como lo sostiene Estévez, dicha crisis se refleja en que los mismos se han convertido en parte de un aparato administrativo que negocia incluso con los movimientos que están supuestos a existir para exigir al Estado y no para complementarlo, una especie de mercantilización de la justicia.

⁷⁸⁹ Entrevista a Jonathan, mayo 2019.

Parecería que los prefijos favoritos de esta época para repensar la violencia son el de la trans, el para o el contra, transfamilia, transfronteras, transciudades, para-justicia, para-movimientos, contra movimientos. Esto no es más que el reflejo de políticas de Estado que cayeron en decadencia y que no responden a la época en la que operan y al parecer, no muestran un futuro diferente. Es precisamente esta falta de un futuro promisorio en materia de protección, seguridad, respeto a los derechos humanos, que provoca un sinnúmero de preguntas cuando se habla de niñez y juventud. No hablamos aquí solo del impacto psicológico, al que se tiende a reducir la complejidad del tema, sino del país que se está forjando con generaciones que nacen y crecen en medio de una sociedad donde la vida y la muerte son mercancías.

No son pocas las historias que se asemejan a las contadas por los ya ahora adultos que se hacen públicas en esta investigación. Historias donde la única posibilidad frente a la violencia es auto prepararse y auto defenderse y donde los derechos humanos parecerían ser cosa del pasado. Queda pendiente así, la pregunta por el qué hacer y cómo reanudar el debate por la vigencia de la lucha por los derechos humanos de las personas y en especial de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país.

5.8 Cinco historias de vida: dislocación del derecho

5.8.1 Sin entornos seguros para niñas, niños y adolescentes

Los deberes de protección a niñas, niños y adolescentes requieren el descargo de obligaciones de cuidado especiales para garantizar el bienestar de dicha población. Aunque no se puede presumir que el Estado debe impedir todos los eventos de un resultado violento contra ese grupo de la población, la diligencia debida en este contexto sí requiere que las instituciones tengan medidas adicionales de vigilancia ¿Cómo se pueden activar las acciones de protección sobre ellos cuando no sabemos que la persona necesita protección o ayuda? El deber de protección se ha traducido en la legislación secundaria mexicana, en la obligación de hacer fluir la información sobre los riesgos en los que se encuentra una niña, niño o adolescente, desde el entorno protegido de la institución escolar hacia las instancias especiales, como las Procuradurías de Protección.

En la historia de Luisa en Reynosa, observamos la fragilidad del entorno seguro cuando su amiga súbitamente deja de asistir al colegio y por referencias, Luisa se entera que la casa donde vive la niña se ve como si hubiera sido baleada. ¿Qué información tiene o puede tener el grupo de autoridades del entorno escolar para conocer los riesgos a los que se exponen los niños a su cuidado? ¿Qué reacción se espera de la escuela para asegurar que la información sobre la muerte o desaparición de uno de sus miembros se comunique correctamente a los demás estudiantes? La legislación general solamente establece que las escuelas son un punto de contacto importante con las autoridades de protección, pero no tenemos acceso a los procedimientos escolares que detallan la operación de estos deberes. La integridad de Luisa seguramente se trastoca por la desaparición de su amiga, sin que se instalarán mecanismos de contención.

La misma observación se aplica para la detección de conductas violentas en Luisa, por ejemplo, al empujar a su compañera de clase contra una reja. Esta conducta inusual para ella, ¿no debió generar una alerta sobre la transferencia de la violencia del entorno a la vida escolar? El deber de protección también implica que en el entorno escolar se detecte y se enfrente la violencia que viven niños, niñas y adolescentes, no necesariamente como agentes violentos, sino simplemente como la forma de expresión de un entorno que Luisa no tiene otra forma de procesar o expresar. ¿Cuál es la responsabilidad de las autoridades del entorno escolar para dar lugar a estas manifestaciones y elaborar su significado con los integrantes de la comunidad escolar? Además de su propia conducta, Luisa observó el deterioro de la conducta de sus compañeros que pasaron de pintar paredes con pintura de aerosol a convertirse en “halcones”. ¿Quién además de ella observó ese cambio y qué funciones de protección debe desplegarse frente a ello?

La incertidumbre sobre la supervivencia en un entorno de violencia y la incorporación de esta incertidumbre en la vida cotidiana llegaron en el caso de Luisa a su máxima expresión en la muerte de su primo Manuel, sin la posibilidad de llevar el duelo de la forma habitual, e incluso como una forma de desafío a la muerte.

Luisa tuvo la posibilidad de construir sobre esta experiencia de trastorno de su vida cotidiana para volverse ella misma paramédico y apartarse del contexto de violencia en el que creció. Esta posibilidad, aparentemente, poco tuvo que ver con la activación de las medidas de protección de las autoridades, a las que no hace ninguna referencia en su historia. Aparentemente, la resiliencia

frente a la violencia cotidiana de niñas, niños y adolescentes se asume como un problema privado con el que cada persona y su familia, deben lidiar. Esta forma de retiro de la autoridad nos explica poco sobre la noción de los deberes especiales de protección.

Al mismo tiempo, el ascenso lento de la violencia como contexto de la vida de Luisa, se explica mal si miramos solamente su situación particular. No es sencillo vincular el contexto de descomposición a su alrededor, como una forma de violación a los derechos humanos de Luisa. Sin embargo, es un elemento presente, un personaje principal en su historia. El marco jurídico que elegimos para iniciar este análisis se presta con dificultad para incorporar esta forma de contexto frente a los deberes específicos de protección que se le debían a Luisa y otros estudiantes de su escuela. Esta queda como una pregunta pendiente de atender.

5.8.2 Seres humanos sustituibles

Preguntas similares surgen en el caso de Lucía, con la distinción gravísima de que ella pasó muy pocos años de su vida vinculada con el sistema de educación. La vida de Lucía se construyó a espaldas de las instituciones, excluida formalmente de todas las redes de apoyo o protección estatal para niñas, niños o adolescentes. Aunque la infancia de Lucía no transcurrió en el contexto de la guerra contra el narcotráfico, sino años antes, se aprecia cómo los contactos de ella con las autoridades fueron invariablemente violentos, represivos y representaron en ocasiones un reto a su supervivencia.

Al haber nacido en una familia sumergida en el consumo de drogas, Lucía aparentemente llevó el estigma desde niña y con ello repelió la intervención de las autoridades escolares que tuvieron conocimiento de que su madre la sometía al trabajo sexual. Tampoco se documenta ninguna intervención de las autoridades escolares para impedir o mitigar la violencia que ejercieron sobre ella sus compañeros de clase. Con este resultado, no nos sorprende que la escuela sea una etapa irrelevante en la memoria de Lucía. Con marcas de cigarro en el cuerpo y posiblemente los síntomas de la droga que su madre le inyectaba desde niña, Lucía no tiene memoria de la intervención de ningún adulto en su favor.

Cuando Lucía fue detenida, enjuiciada y encarcelada por agredir a un cliente del comercio sexual que ejercía, no menciona nada más que la agresión del Estado en su contra, a pesar de tratarse de una persona menor de 18 años. Fue tratada como adulta sin serlo.

Luego de su paso por la reclusión, Lucía nuevamente se encontró en manos de las autoridades, para torturarla y asociarla con un feminicida de quien había sido víctima. En el relato de Lucía no hay ninguna referencia a la acción de las autoridades para protegerla o tratarla con dignidad. Aunque para entonces Lucía ya era mayor de 18 años, destaca su posición permanente como un ser humano sustituible o desechable frente a la acción estatal.

No se aprecia en el relato que Lucía haya tenido contacto alguno con los servicios de asistencia social, pública o privada. Ninguno de los mecanismos que requieren las obligaciones internacionales de México operaron en favor de Lucía. Un “milagro” privado en la forma de su pareja actual parece funcionar en su favor. Para personas como ella, ¿En qué punto se encuentra la necesidad de protección y apoyo estatal? ¿En qué condiciones se pueden activar los mecanismos de alerta por los riesgos en que se encuentra desde que tenía 5 o 6 años? El resultado de la intervención estatal en este caso no es solamente la indiferencia frente a su condición de riesgo, sino la exclusión activa en los contactos violentos con las autoridades.

Laura, como Luisa o Lucía, expresa los eventos violentos de su entorno como las marcas de un cambio radical en su vida al haber perdido a su padre y dos hermanos en circunstancias de mucha violencia y en la visión de Laura, con la intervención de las autoridades.

Del relato de Laura podemos apreciar la ausencia de cualquier mecanismo del Estado para activar las medidas de protección para los familiares de personas desaparecidas: sin acceso a los recursos del Estado para llevar a cabo la búsqueda de sus familiares y al amparo de sus propios medios para ello; la desconfianza y el miedo que provocan en Laura la visión de las autoridades como enemigos que atentan contra la integridad de su familia y no como protectoras frente a los riesgos que imponen terceros.

Desde su ingreso a la vida adulta a los 18 años, Laura cambió su vida tranquila y de convivencia con su familia, por un esfuerzo de larguísimo aliento por reunirse nuevamente con sus hermanos y su padre. Laura experimenta su historia como el resultado de la arbitrariedad de la autoridad, al

capturar y enjuiciar a su hermano sin razón. Sin acceso a medios de defensa, el hermano fue sentenciado por un delito de secuestro sin que se dé efecto a la forma como fue sacado de su casa, colocado artificialmente en otro punto y condenado por el delito que se cometió en ese lugar.

Más adelante, Laura experimenta la desaparición de su padre y luego, de otro de sus hermanos, en ambos casos con la participación de personas uniformadas. En primer lugar, como reacción a la queja que interpuso el padre por la detención del hermano ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, siendo retenido por personas uniformadas, supuestamente ejecutando una orden de aprehensión.

Posteriormente, también personas uniformadas fotografiaron y luego retuvieron a su otro hermano, un joven de 17 años. De la historia de Laura no se observa ninguna medida de protección o salvaguardia para su familia o su hermano desaparecido a los 17 años, cuando le aplicaban las reglas especiales de protección para niñas, niños y adolescentes.

El discurso reproducido en las historias reunidas en este estudio da vida a la brutal realidad que experimentan niñas, niños y adolescentes en México desde hace años. Esta experiencia nos convoca a analizar de forma crítica la pertinencia del marco jurídico que elegimos originalmente para este trabajo. Resulta claro que la vigencia de los derechos humanos es sólo una cara de la moneda del Estado de derecho contemporáneo. La otra cara de esta moneda aparece cuando las condiciones generales de vigencia del Estado de derecho se rasgan frente a eventos extraordinarios.

5.8.3 Marco de análisis

En la teoría política, se sabe que el soberano es quien tiene la facultad de declarar un Estado de excepción. Según Carl Schmitt, esta declaración implica la suspensión del Estado de derecho. La idea de que el Estado de excepción suspenda el Estado de derecho, se debe a la cercanía de esta excepción con las condiciones de guerra o insurrección.⁷⁹⁰ En el fondo de esta reflexión se aloja la definición del alcance de las reglas: ¿es posible tener reglas en un contexto donde la vida de la entidad política se ve amenazada, y en consecuencia, donde la fuerza del soberano está dedicada a

⁷⁹⁰ Giorgio Agamben, *State of exception*. Chicago University Press, Chicago, 2005, secciones 1.1, 1.2.

mantener la vida de la entidad?⁷⁹¹ En sus manifestaciones más modernas, el Estado de excepción emerge como respuesta a los ataques sobre las *Torres Gemelas* en septiembre de 2001. Las últimas dos décadas se han visto teñidas del retiro de los valores democráticos —los derechos humanos en la cúspide en la escala de estos valores— frente al riesgo de que enemigos del Estado puedan tomar medidas letales.

En el contexto de México, la conversación sobre el alcance del Estado de derecho se ofrece como una salida poco elegante a un problema generalizado de seguridad y riesgo para la ciudadanía y las instituciones. Se han ofrecido diversas formas de subvertir el orden constitucional de forma implícita, como la creación de un mando único sobre las fuerzas de seguridad, pero han sido pretexto de que el control central de los poderes ejecutivos es una salida de emergencia a situaciones excepcionales de desorden en los municipios.⁷⁹² Por ejemplo, en 2009, en la primera etapa de la “guerra” contra el narcotráfico del gobierno de México, se presentaron diversas iniciativas que promueven la reducción de controles judiciales en las medidas excepcionales de investigación, como la intervención de llamadas telefónicas y la detención preventiva.⁷⁹³ Años más tarde, se ha discutido en numerosas ocasiones la factibilidad de que las fuerzas armadas se ocupen de labores de seguridad. Primero, y en cumplimiento de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se retiró la jurisdicción penal militar en casos de víctimas civiles.⁷⁹⁴ Más adelante, casi al final de la administración de 2012-2018 se aprobó la Ley de Seguridad Interior,⁷⁹⁵ que habilita una suerte de medio camino entre el Estado de normalidad y la suspensión de garantías. Esta legislación fue declarada inconstitucional.⁷⁹⁶ Acto seguido, se incorporó a la

⁷⁹¹ *Idem*, sección 1.7.

⁷⁹² Iniciativa de ley que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Mando Único Policial), 6 de octubre de 2010.

⁷⁹³ A raíz del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008.

⁷⁹⁴ Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 2014.

⁷⁹⁵ Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2017.

⁷⁹⁶ Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/actas-sesiones-publicas/documento/2018-11-21/117.pdf>

Constitución la figura de la Guardia Nacional con facultades para ejecutar tareas de seguridad.⁷⁹⁷ El acercamiento sucesivo a posiciones que borran la línea entre la regla y la excepción.

En México, desde hace más de 10 años se ha suscitado una conversación profesional en los foros jurídicos y sociales sobre la existencia de situaciones excepcionales o de emergencia, ejemplificada por las condiciones generales que enmarcan las experiencias de las personas cuyas vidas se retratan arriba. En un lado de esta conversación se encuentran las publicaciones de Jacobo Dayán y Sergio Aguayo, José Antonio Guevara y los estudios de la *Open Society Justice Initiative*, por ejemplo.⁷⁹⁸ Esas publicaciones tienen en común la evaluación de la pertinencia de marcos de normatividad excepcional para entender y valorar los sucesos violentos en México que, desde luego, impactan la vida de niñas, niños y adolescentes.

La interrogante que estas publicaciones presentan para el marco jurídico elegido para este estudio se puede sintetizar del siguiente modo:

5.8.3.1 La ruptura de la época de la normalidad

El alcance de la aplicación de los derechos humanos presume condiciones de cierta estabilidad, normalidad o cotidianidad en el desarrollo de la vida de las entidades políticas. Por regla general, los tratados de derechos humanos establecen la posibilidad de que su aplicación se limite en situaciones excepcionales. Por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos señala que:

“[...] 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones

⁷⁹⁷ Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2019.

⁷⁹⁸ Sergio Aguayo y Jacobo Dayán. *El yugo zeta. Norte de Coahuila, 2010-2011*. Documento de trabajo. Seminario sobre Violencia y Paz. El Colegio de México 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/274076/El_yugo_Zeta_FINAL_11-16-17.pdf; Open Society Justice Initiative *Undeniable Atrocities. Confronting Crimes Against Humanity in Mexico* (OSF New York 2016); La situación relacionada con las drogas en México de 2006 a 2017: ¿es un conflicto armado no internacional? Leiden Derecho Internacional Humanitario-Reporte clínico (Serie No. 28 2018) Edición Bilingüe ITESO/CMPDH.

no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.”⁷⁹⁹

En estos contextos excepcionales, la capacidad del Estado para proteger, promover y garantizar los derechos humanos se ve comprometida por algún evento que trastoca la vida cotidiana de las entidades políticas. Se considera legítimo que los estados puedan derogar temporalmente sus obligaciones internacionales para hacer frente a las situaciones excepcionales.

5.8.3.2 La interrupción de la normalidad: el conflicto armado

Existen momentos en la vida de las entidades políticas, caracterizados por la confrontación violenta entre sus fuerzas armadas; o entre facciones al interior de una de ellas. Una forma de entender la noción del conflicto armado no internacional sería a partir de los elementos emitidos por el Tribunal Penal para la Ex Yugoslavia en la decisión de Tadic del 7 de mayo de 1997:

“[...] (i) despliegue de violencia armada entre autoridades del gobierno y grupos armados no estatales, o entre dichos grupos; las hostilidades han alcanzado cierto nivel de intensidad, que puede ser el caso cuando son de carácter colectivo o cuando el gobierno se ve obligado a emplear al ejército; (iii) los grupos armados no estatales son considerados “partes en el conflicto”, lo que implica que deben tener una estructura organizativa y la capacidad para mantener las operaciones militares.”⁸⁰⁰

Esos tres elementos se han debatido desde hace varios años en algunos círculos académicos mexicanos para reflexionar sobre la pertinencia de la aplicación de las categorías del conflicto armado no internacional a la situación de nuestro país.

Al margen de la clasificación de la situación de México como un conflicto armado no internacional, la retórica de la guerra se ha extendido como una cuestión estratégica a lo largo de la administración pública, con mayor o menor intensidad. El empleo de la retórica de la “guerra”

⁷⁹⁹ Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 27.

⁸⁰⁰ Alejandro Rodiles. “Law and Violence in the Global South”. *Journal of Conflict and Security Law*. Volume 23, Issue 2, Summer 2018, p. 276.

contra las drogas se comparte con la regulación internacional del crimen organizado, como vimos arriba. En el caso mexicano, esta “guerra” se aprecia en las referencias militares en el discurso público, la división entre civiles y el resto de los supuestos intervinientes en los sucesos violentos, la terminología de daños colaterales, la acción de “abatir” al “enemigo”.⁸⁰¹

Estas imágenes conducen a la creencia de que en México existen enemigos del Estado a quienes se debe tratar como combatientes con la implicación de que las herramientas de la justicia no están disponibles para gestionar el conflicto. Otra implicación es que existen personas asociadas al enemigo del Estado, por ejemplo, como personas dedicadas a la venta de drogas, personas que viven envueltas en el consumo de drogas, y sus familias o comunidades. Dichas imágenes contribuyen a la generación de la clase de personas sustituibles o desechables a la que aluden las historias de vida incluidas en este trabajo.

5.8.3.3 La disrupción de la normalidad: el derecho penal internacional

Otra forma de disrupción de la normalidad del Estado de derecho es la ocurrencia de crímenes internacionales. Además de los crímenes internacionales que se pueden cometer durante el contexto de un conflicto armado, el derecho penal internacional prevé también la prohibición de violaciones graves a los derechos humanos que se manifiestan en la forma de “crímenes de lesa humanidad”.

De acuerdo con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, los crímenes de lesa humanidad, definidos como una serie de actos “cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”.⁸⁰² Los actos que puede calificar como crímenes de lesa humanidad se señalan en el propio Estatuto de Roma:

- a. Asesinato;
- b. Exterminio;
- c. Esclavitud;

⁸⁰¹ Open Society Justice Initiative. *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Open Society Justice Initiative, Nueva York, 2016, p. 61.

⁸⁰² Estatuto de Roma, artículo 7.

- d. Deportación o traslado forzoso de población;
- e. Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
- f. Tortura;
- g. Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;
- h. Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;
- i. Desaparición forzada de personas;
- j. El crimen de *apartheid*;
- k. Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

Se puede ver de esta lista que se incluyen sucesos que pueden relacionarse con las experiencias concretas de las personas que han compartido en este estudio sus historias de vida: desaparición forzada, asesinato, formas graves de privación de libertad, violencia sexual, tortura.

La aplicación de la categoría de crímenes de lesa humanidad zanja la discusión en torno de la existencia de un conflicto armado en México. Estratégicamente, este camino puede prevenir el riesgo de rasgar el manto de normalidad del estado de derecho: los crímenes de lesa humanidad no requieren la existencia de un conflicto armado no internacional; ni la declaración de una situación de emergencia que requiera la suspensión de las obligaciones de derechos humanos. Aún en una situación de normalidad jurídica, puede suscitarse eventos de violaciones sistemáticas y generalizadas, como lo requiere el Estatuto de Roma.

La dimensión del derecho penal internacional atiende a la responsabilidad penal individual de participantes en las acciones imputadas.

5.8.4 ¿Cómo se articulan estas alternativas de análisis con el marco de los derechos humanos?

El deber del Estado mexicano respecto de la aplicación de los derechos humanos, incluyendo los mencionados en este estudio, es la de promover, respetar y garantizar los derechos.⁸⁰³ El derecho

⁸⁰³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1.

penal (nacional o internacional) sirve el objetivo de investigar, perseguir y sancionar para generar una forma de efecto disuasivo y con ello impedir la repetición de los sucesos en cuestión. Otros objetivos de la aplicación de la ley incluyen conocer la verdad de los sucesos y las medidas de reparación para las víctimas. Estas medidas se pueden lograr a través de los mecanismos del derecho penal, pero también mediante la aplicación de otro tipo de reglas.

Al margen de ello, se encuentra la aplicación del derecho internacional humanitario en los conflictos armados para regular la conducción de las hostilidades y las garantías para el bienestar de la población civil.

Mientras que la aplicación del régimen de los derechos humanos, como la protección de la vida, la integridad, la libertad, la salud o la educación ofrecen un parámetro obligado de reflexión, también es verdad que los marcos analíticos alternos como el derecho internacional humanitario o las reglas del derecho penal internacional, abre también un horizonte analítico que vale la pena explorar. Es valioso en particular el análisis de la superposición de estos marcos normativos, para apreciar la gravedad del contexto en el que se suscitan las violaciones particulares de derechos humanos.

En nuestro caso, la aplicación simultánea de estos regímenes podría implicar que regiones definidas en periodos definidos se sujeten a alguna normatividad excepcional mientras que sobre esa misma región y período se aplican conjuntamente las reglas generales de derechos humanos. Al mismo tiempo, el régimen general de derechos humanos puede continuar vigente en el resto del territorio o tiempo. La articulación concreta de estas relaciones podría implicar la aplicación de regímenes especiales de derecho humanitario, por ejemplo, complementados por las reglas generales de derechos.⁸⁰⁴

La interacción es compleja. Aunque se ha expresado la relación entre los derechos humanos y el derecho humanitario como una del género (derechos humanos) y la especie (derecho humanitario), la interacción es más compleja. Por ejemplo, en relación con el derecho a la vida, el régimen de

⁸⁰⁴ International Court of Justice, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136.

los derechos humanos, por ejemplo, en el contexto europeo, requeriría que, “cuando se emplee la fuerza de conformidad con el derecho humanitario, no se use arbitrariamente bajo el régimen de derechos humanos.”⁸⁰⁵

5.8.5 Contra el “totalitarismo de la indiferencia”

Tras la elección de nuestras herramientas de análisis jurídico o de otra índole se encuentran preguntas fundamentales. Mario Luis Fuentes observa en *Las muertes que no deben ser* que al día fallecen cuatro niñas de niñas y niños menores de cuatro años a causa solamente de la “imprudencia”.⁸⁰⁶ Con el paso de los años, “círculos de violencia [...] rodean [a niñas, niños y adolescentes] con mucho mayor fuerza, sometiéndolos a una vida en la que los contextos son tremendamente agresivos”.⁸⁰⁷

Invariablemente, al tratarse de niñas, niños y adolescentes víctimas de eventos violentos, se llega a la conclusión de que detrás de cada deceso, se encuentra la responsabilidad de “adultos que debían tomar todas las medidas de prevención, precaución y sentido común”.⁸⁰⁸

Asimismo, Fuentes observa también que las preguntas que hemos elegido, hasta ahora han sido las preguntas correctas para explicarnos esta sucesión de muertes entre niñas, niños y adolescentes.⁸⁰⁹ Parece que hemos eludido la confrontación del horror que provoca la cuestión: sin mirar el impacto de la acumulación de cuerpos sin vida (o de vidas “descartables” como se indicó en la historia de Lucía). Al eludir la visión global de los fenómenos que enfrentan niñas, niños y adolescentes, conservamos la casuística, la apreciación de las tragedias individuales, que punto por punto pueden contarse como “casos aislados”, o cuestiones privadas, como individuos incapaces de adaptarse al orden social, cuestiones privadas que se deben atender en la familiaridad

⁸⁰⁵ Gerd Oberleitner. *Human rights in armed conflict: law, practice, policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, p. 133.

⁸⁰⁶ Mario Luis Fuentes. “V. Para una nueva crítica de la violencia: una interpretación de la mortalidad accidental y violenta”, en *Las muertes que no deben ser. Natalidad y mortalidad en México*, FCE, México, 2018, p.183.

⁸⁰⁷ *Idem.*

⁸⁰⁸ *Ibidem.*, p. 184.

⁸⁰⁹ *Ibidem.*, p. 185.

de la casa. Esta visión individualizadora de la descomposición social representa nuestra dificultad de manifestar compasión o empatía, dice Fuentes.⁸¹⁰

Parece desde este punto de vista que nuestra habilidad de reconocer al otro se acaba o se agota frente a las muertes que suceden por causas artificiales, “se erosionan las capacidades para conocer y comprender a los otros, en particular a los diferentes, entre quienes sin duda se encuentran los radicalmente distintos: las víctimas.”⁸¹¹

Sin importar su modo de vida, niñas, niños y adolescentes serán siempre víctimas cuando se incorporan a modos de vida de alto riesgo, cuando viven en su entorno familiar la violencia de las instituciones, cuando son objeto de la violencia o simplemente la negligencia de las autoridades. En las historias que se reúnen en este estudio, se aprecia el difícil tránsito de las y los protagonistas para hacerse de un lugar en las vidas trastocadas por la violencia que les ha tocado vivir. Estas vidas, rasgadas por la violencia directa o indirecta de empresas criminales dentro y fuera del Estado, se desechan fácilmente como sustituibles, desechables, sin valor intrínseco, por su aparente relación con la actividad criminal.

La selección de nuestro marco de análisis, jurídico o de otra índole, es a la vez una decisión metodológica y ética que nos permite sobreponernos “al aislamiento y la indiferencia”.⁸¹² Las historias de este volumen generan este efecto, al comunicar la vida cotidiana de las personas representadas en las grandes cuentas y estadísticas. Con estas historias podemos apreciar cómo se concreta la experiencia de instituciones ausentes, por ejemplo, en Reynosa, Tamaulipas; o de instituciones que directamente interfieren con los derechos de las personas, como en Mexicali, Michoacán o Tapachula. El rostro de estas experiencias violentas habilita nuestra capacidad de empatía con quienes protagonizan esas historias.

Fuentes subraya la necesidad de reconocernos o reconocer en los otros no sólo un agente de consumo, sino “ciudadanos responsables de evitar y cancelar la violencia como presencia

⁸¹⁰ *Idem.*

⁸¹¹ *Ibidem.*, 189.

⁸¹² *Ibidem.*, p. 189.

omnipotente en todos los intersticios de la presencia estatal.”⁸¹³ Y advierte también sobre la dificultad que tenemos para nombrar los eventos de la violencia.⁸¹⁴ Esta reflexión puede extenderse al debate del campo jurídico al que hemos aludido, en torno de la clasificación de situaciones de difícil clasificación, como el caso mexicano. La dificultad de nombrar estos eventos impacta también sobre nuestra capacidad para atender a las alternativas, para atender y resolver los problemas en las experiencias concretas.

La reflexión que podamos llevar a cabo debe aspirar a “replantearnos nuestras prioridades y valores más importantes”.⁸¹⁵ La meta de conocer la información propuesta aquí debe ser conducirnos a una valoración de la vida humana, como un fin en sí mismo a través de la actividad de las instituciones.⁸¹⁶ Con todo ello, Fuentes propone reponerse del “totalitarismo de la indiferencia”, entendida como propone Ramoneda, como el abandono del territorio de la responsabilidad, el abandono del otro.⁸¹⁷

⁸¹³ *Ibidem.*, p.189-190.

⁸¹⁴ *Ibidem.*, p. 190.

⁸¹⁵ *Ibidem* p.205.

⁸¹⁶ *Ibidem*, p. 206.

⁸¹⁷ *Ibidem.*, p. 190.

6. DIAGNÓSTICO CUANTITATIVO SOBRE LA SITUACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DESCRIPTIVO E INFERENCIAL

6.1 Introducción

Con el propósito de rastrear las condiciones actuales de violencia que viven niñas, niños y adolescentes, así como los efectos que provoca el crimen organizado en sus dinámicas sociales, en este apartado se presenta una revisión de las fuentes de información y bases de datos existentes para analizar los factores de riesgo a los que está expuesto este sector de la población, con detalle a nivel estatal.

La información cuantitativa disponible fue agrupada en tres secciones: la primera rastrea la conformación por grupos de edad de la población objetivo en México, precisando su ubicación y cantidad, la segunda sección describe la situación de la población menor de 18 años por entidad federativa respecto a los principales factores sociales, de salud, educativos y económicos que influyen en la posibilidad de que ese sector pueda ser víctima de violencia por parte del crimen organizado, y la tercera sección muestra las características de niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos relacionados con el crimen organizado, como los homicidios dolosos y la desaparición forzada, además de la población de adolescentes en el Sistema de Justicia Penal.

También se informan los resultados del Índice Estatal de Riesgo de Violencia Asociada con el Crimen Organizado con Impacto en las Niñas, Niños y Adolescentes. Ese indicador es la suma ponderada de la totalidad de los componentes relevantes y disponibles. Para ese fin se seleccionaron siete subíndices relacionados con la violencia en personas menores de edad conforme lo detallado en el presente documento. Como resultado del Índice, se presentan las entidades federativas con mayor riesgo para la población menor de 18 años de ser víctimas del crimen organizado, así como los elementos que favorecen su victimización, donde se consideran las características socioeconómicas y los delitos en que niñas, niños y adolescentes son víctimas y participantes. En la selección de variables se tomaron en cuenta las condiciones de ejercicio efectivo de los siguientes derechos humanos y que son de carácter transversal en la investigación:

1) derecho a una vida libre de violencia, a la vida e integridad personal; 2) derecho a la libertad

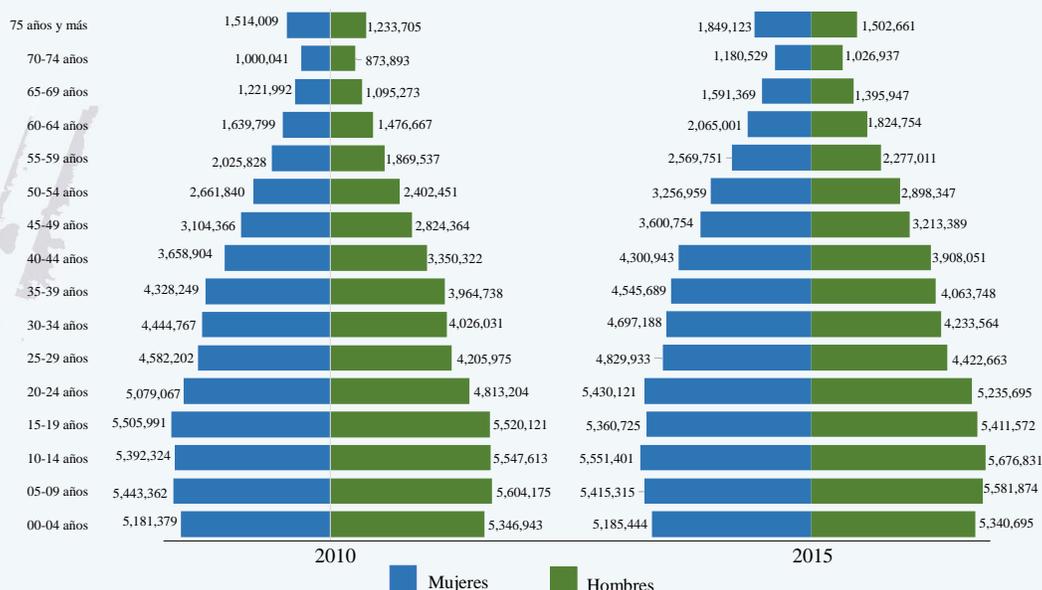
personal, seguridad de las personas, libertad de circulación y de residencia; 3) derecho a la salud; y 4) derecho a la educación, recreación, ocio y cultura.

6.2 Población objetivo. Niñas, niños y adolescentes en México

El Consejo Nacional de Población (CONAPO), con base en la Encuesta Intercensal 2015 realizada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), informó que en 2015 habían 121.3 millones de personas en México, de los cuales el 51 por ciento eran mujeres. Del total, 40.1 millones eran personas entre cero y 17 años, lo cual representa el 33.1 por ciento de todos los habitantes del país. Cabe destacar que esta proporción se ha reducido en los últimos años, ya que en 2010 el porcentaje era de 35.5 por ciento, 38 por ciento en 2005 y 40.6 por ciento en el año 2000, lo cual da cuenta del envejecimiento de la población mexicana en los últimos años.

En cuanto a la distribución poblacional, como se aprecia en la siguiente gráfica, ésta cada vez se parece menos a una pirámide, con una base amplia y el extremo superior estrecho. Esta característica –que no es exclusiva de México y más bien tiende a ser la norma mundial– se debe al incremento constante de la esperanza de vida en las últimas décadas y también al continuo decremento de las tasas de fecundidad. Respecto a la población del país, los grupos quinquenales de cero a 19 años son los más relevantes en términos de cantidad, pero la diferencia es menor al resto de los grupos etarios. En los primeros grupos de edad, se observa un crecimiento de un segmento a otro. Justo a partir del grupo de 20 a 24 años se aprecia una tendencia decreciente, es decir, a partir de este punto, la “pirámide” es perceptible.

Gráfica 4. Distribución poblacional de México (2010 y 2015)

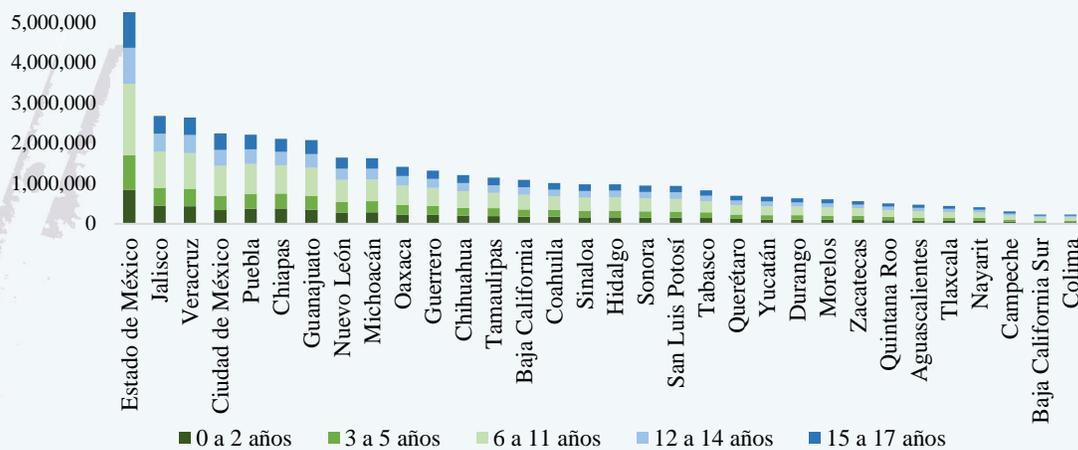


Fuente: Elaboración propia con base en información de CONAPO, Indicadores demográficos 1950-2050.

En 2015, de los 40.1 millones de personas menores de edad, 13.3 millones eran adolescentes,⁸¹⁸ con una distribución equilibrada entre hombres y mujeres. Si se considera la niñez como el grupo entre 6 y 11 años, éste fue de 13.4 millones de personas, mientras que la primera infancia – población entre cero y 5 años– fue de 13.3 millones, por lo que se divide en tercios similares a estos grupos poblacionales. En términos generales, se observa una pirámide poblacional regresiva, es decir, que el crecimiento demográfico se ha dado a un ritmo cada vez menor, por lo que la población tiende al envejecimiento.

⁸¹⁸ La Organización Mundial de Salud define la adolescencia como el periodo de crecimiento y desarrollo humano que se produce después de la niñez y antes de la edad adulta, entre los 10 y 19 años. Sin embargo, por la forma en que el Consejo Nacional de Población estratifica la información, se considera en este grupo a las personas entre 12 y 17 años.

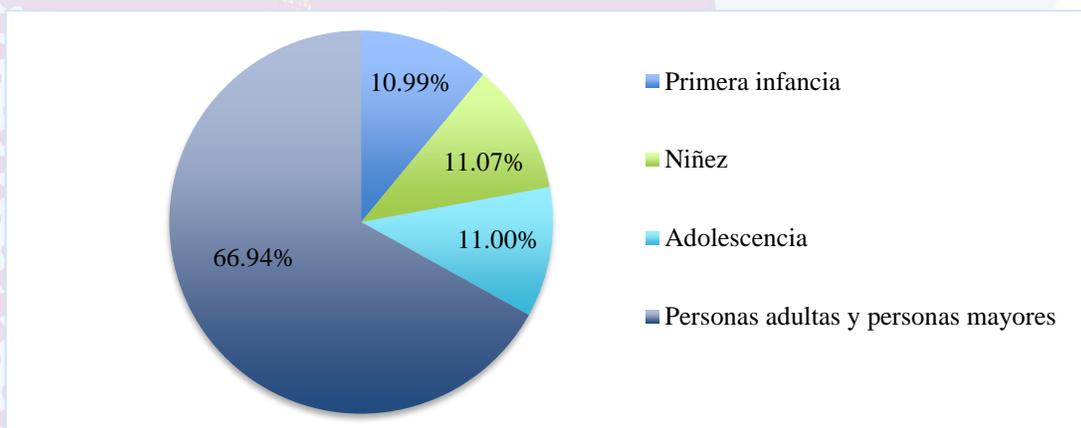
Gráfica 5. Población de niñas, niños y adolescentes por entidad federativa (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en información de CONAPO, Indicadores demográficos 1950-2050.

Las entidades con mayor número de personas menores de 18 años son las que tienen los niveles más altos de densidad poblacional: Estado de México, con 5.2 millones, Jalisco, con 2.7, Veracruz con 2.6, Ciudad de México y Puebla con 2.2 millones de personas. De la misma forma que la distribución geográfica, la relación entre hombres y mujeres no presenta grandes diferencias por entidad federativa.

Gráfica 6. Distribución de la población en México por grupo de edad (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en información de CONAPO, Indicadores demográficos 1950-2050.

En cuanto a su ubicación geográfica, la participación porcentual de la población entre cero y 17 años es similar en cada entidad federativa, con un nivel máximo en el estado de Chiapas (39.7 por ciento), le siguen Guerrero (37.0 por ciento), Durango y Aguascalientes (35.4 por ciento cada uno), Zacatecas y Puebla (35.3), Oaxaca (35.1), Michoacán y Guanajuato (35.0) y Nayarit (34.4). En el otro extremo, los estados con menor proporción de personas menores de edad, respecto al total de sus habitantes, son Veracruz (32.0 por ciento), Estado de México (31.9), Morelos (31.6), Nuevo León (31.5), Yucatán (31.4), y la Ciudad de México (24.8 por ciento).

6.3 Indicadores socioeconómicos

Para entender los resultados de la violencia es importante determinar sus motivos. En esta sección se profundiza sobre las condiciones de pobreza y desigualdad existentes en las entidades federativas. Las condiciones de empleo, en cuanto al trabajo infantil y las condiciones laborales de los adolescentes, se detallan con el objetivo de determinar la correlación entre las condiciones laborales y aquéllas que propician la generación de violencia. De igual forma son relevantes los principales indicadores relacionados con la salud y el consumo de drogas en niñas, niños y adolescentes.

Con el propósito de comprobar la relación de que a mayor educación es menor la probabilidad de que las personas menores de edad decidan cometer algún acto delictivo, se presentan los resultados por entidad federativa sobre la población de 6 a 18 años que no asiste a la escuela y la población de 15 a 18 años con educación básica incompleta. Además, considerando que es relevante determinar no sólo la cantidad de niños y niñas con educación básica, sino también la calidad de la educación, se informan los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) para sexto de primaria, ciclo escolar 2014-2015, por entidad federativa. Debido a la disponibilidad de información, se consideró el año 2015 como el año base del análisis y, en la medida de lo posible, se extendió la muestra alrededor de dicho año.

Rezago Social

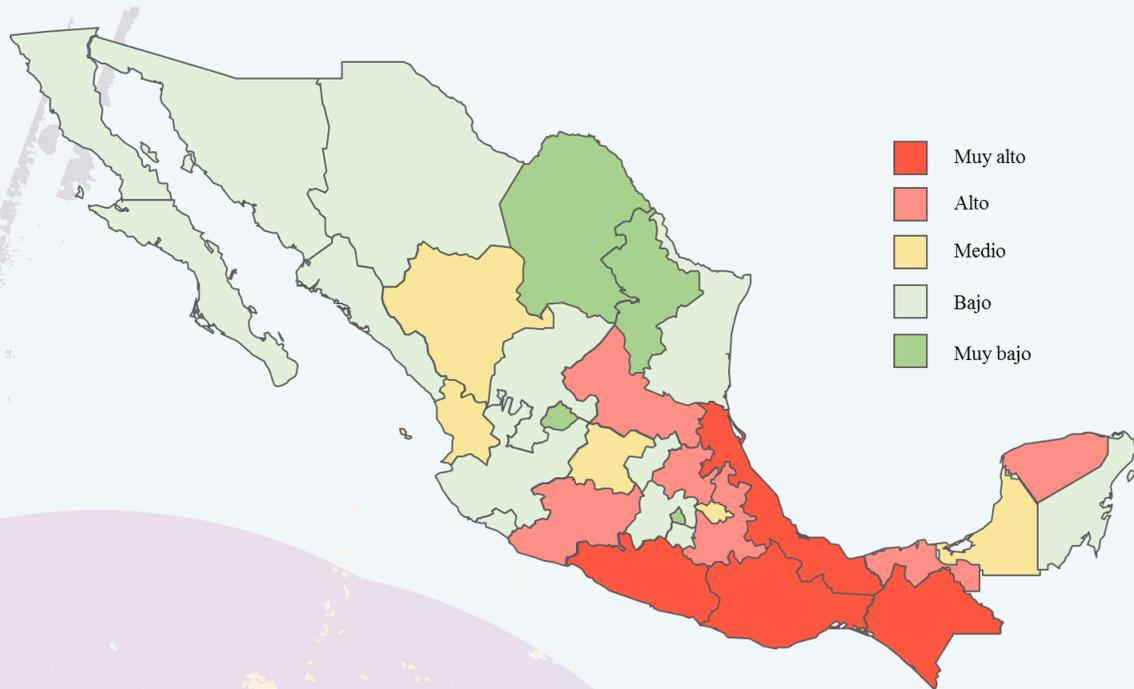
Un punto de partida revelador para este estudio es el *Índice de rezago social*, publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), que considera las condiciones de vivienda, salud y educación. Bajo esta metodología y la estratificación resultante, los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz son los clasificados con muy alto grado de rezago social. En términos de educación, los indicadores con mayor rezago fueron: población analfabeta (más del 13 por ciento) y población de 15 años y más con educación básica incompleta (más del 50 por ciento). En términos de vivienda, fueron los hogares con piso de tierra (más del 10 por ciento), no disponibilidad de agua potable (más del 12 por ciento), no disponibilidad de drenaje (más del 10 por ciento); y la no disponibilidad de lavadora (casi el 60 por ciento).⁸¹⁹

Los estados de Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México y Nuevo León se ubican en el otro extremo, con un muy bajo grado de rezago social, debido principalmente a la baja población analfabeta (menos del tres por ciento), la casi inexistencia de viviendas con piso de tierra (menos de uno por ciento), y las pocas viviendas que no disponen de drenaje (menos de uno por ciento).

Como se puede apreciar en el mapa, la zona sur del país es la de mayor rezago social, seguida de la zona centro, con algunas excepciones. El noroeste y la parte restante del centro del país registran un bajo grado de rezago social, mientras que no existe relación geográfica entre las cuatro entidades federativas con muy bajo rezago social.

⁸¹⁹ CONEVAL, *Índice de Rezago Social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal*, 2016, Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx Fecha de consulta: marzo de 2019.

Mapa 2. Índice de Rezago Social por entidad federativa (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL, Índice de Rezago Social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal.

Salud

Respecto al acceso a los servicios de salud de personas de cero a 19 años⁸²⁰ a nivel nacional, alrededor del 27 por ciento recurre al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el 4.3 por ciento al Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y poco más del 3 por ciento acuden a los servicios médicos proporcionados por Petróleos Mexicanos (PEMEX), las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional. Por lo tanto, poco más de un tercio (34.3 por ciento) de la población entre cero y 19 años cuenta derechohabiencia en instituciones públicas de salud.⁸²¹

⁸²⁰ La población analizada va de los cero a los 19 años debido a que la fuente INEGI, Encuesta Intercensal 2015 presenta la información dentro de estos estratos.

⁸²¹ INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>.

El resto de esta población recurre a servicio médico privado (12.5 por ciento), consultorios de farmacia (8.9), otro lugar (1.3) y casi la mitad (45.3) acude a clínicas u hospitales de la Secretaría de Salud y no existe una diferencia notable en cuanto al sexo de la persona o por grupos etarios. Respecto a la información por entidad federativa, Coahuila tiene una derechohabiencia en instituciones públicas (IMSS, ISSSTE, PEMEX, Marina o Defensa) del 63.4 por ciento; Baja California Sur, Chihuahua, Nuevo León y Sonora son los otros estados con una más de la mitad de la población con acceso a estos servicios. Guerrero, Chiapas, Tlaxcala, Oaxaca y Puebla se ubican en el extremo opuesto con porcentajes entre 17.5 y 23.9.⁸²²

Sobre las condiciones de salud, la tasa de mortalidad infantil, que mide el número de defunciones de niños y niñas menores de un año por cada 1,000 nacidos vivos, resulta también un punto de partida para el análisis de las condiciones estructurales y los derechos de la población objetivo de este informe. Por sus características, esta tasa es relevante para medir la disponibilidad de servicios básicos de salud en un espacio determinado, además de mostrar una correlación inversa entre las condiciones socioeconómicas de los padres y el valor de ese indicador. Es decir, a mejores condiciones de vida, menor es la tasa de mortalidad infantil.

La Ciudad de México presentó en 2015 la tasa más baja del país, de sólo diez por cada 1,000 nacidos vivos, similar a la observada en los países miembros de la OCDE,⁸²³ seguido de Nuevo León (10.2), Baja California (10.6) y Coahuila (10.8). Ese valor se duplica en las entidades federativas con los puestos más bajos: Guerrero (18.3), Oaxaca (20.0) y Chiapas (21.4). En cuanto a las tasas por sexo, existe una ligera diferencia que afecta más a los hombres, ya que en 2015 fallecieron 15.6 bebés de cada 1,000 nacidos vivos, cuando la tasa en mujeres fue de 12.7. El valor más alto registrado fue de 23.5 para los varones nacidos en Chiapas, cuando en las mujeres de la capital del país la tasa fue de 9.1.

En términos de mortalidad, otro aspecto a considerar son las muertes en niños y niñas menores de cinco años por enfermedades de transmisión alimentaria. Ese tipo de muertes, principalmente por

⁸²² Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Indicadores diversos 1990-2015*, México, Disponible en: https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/d171b48d-b925-47e5-84f1-87dc672d0018?inner_span=True.

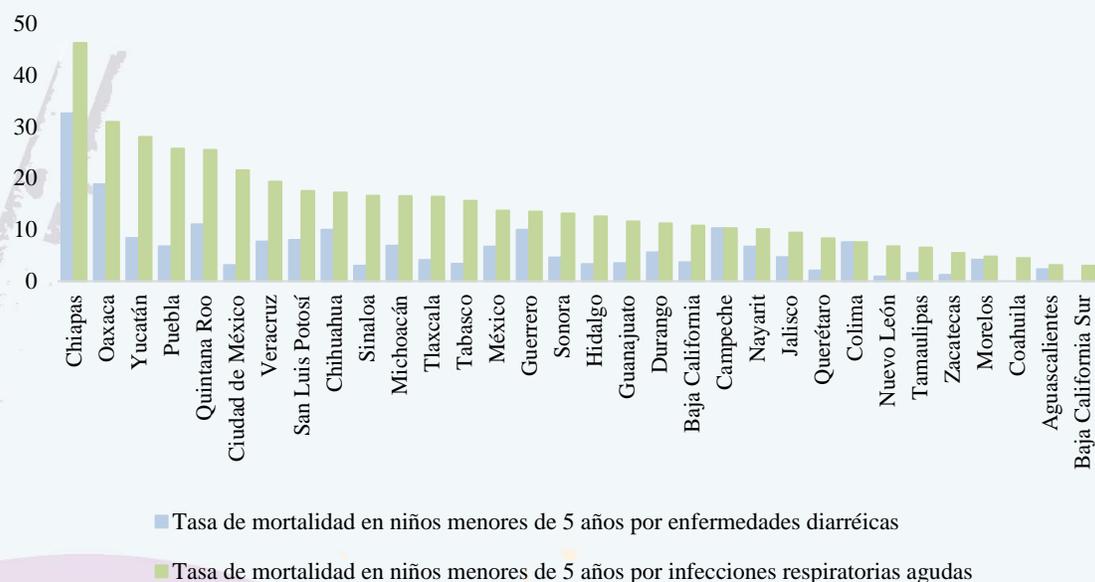
⁸²³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Tasa de mortalidad infantil*. París, OCDE, 2015. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>.

deshidratación y malnutrición, se relacionan con condiciones en la vivienda debido a la salubridad en la preparación e ingesta de alimentos, las condiciones de los servicios de salud y la prontitud en la atención médica. Así, en 2015 la tasa nacional fue de 7.26 por ciento, aunque en Chiapas la tasa alcanza el 32.6 por ciento, seguido de Oaxaca, con 18.8 por ciento. Destaca que, con base en información de CONAPO, el valor de este indicador en Nuevo León es de 0.9 por ciento, y en Coahuila y Baja California Sur el dato es de cero.⁸²⁴

En el mismo sentido, la tasa de mortalidad en niños y niñas menores de cinco años por infecciones respiratorias es otra causa de muerte por enfermedades no transmisibles. La mortalidad tiene como factores de riesgo la malnutrición, la ausencia de leche materna en la alimentación y las condiciones de hacinamiento. La tasa a nivel nacional en 2015 fue de 16.5 por ciento, más del doble que por enfermedades de transmisión alimentaria. Cabe destacar que en Chiapas casi la mitad de las muertes en niños y niñas menores de 5 años (46.2 por ciento) tiene como motivo esta causa. En Oaxaca la tasa es de 30.9 por ciento y en Yucatán de 28 por ciento. En Morelos, Coahuila, Aguascalientes y Baja California Sur se registró una tasa menor al cinco por ciento.

⁸²⁴ CONAPO, *op. cit.*

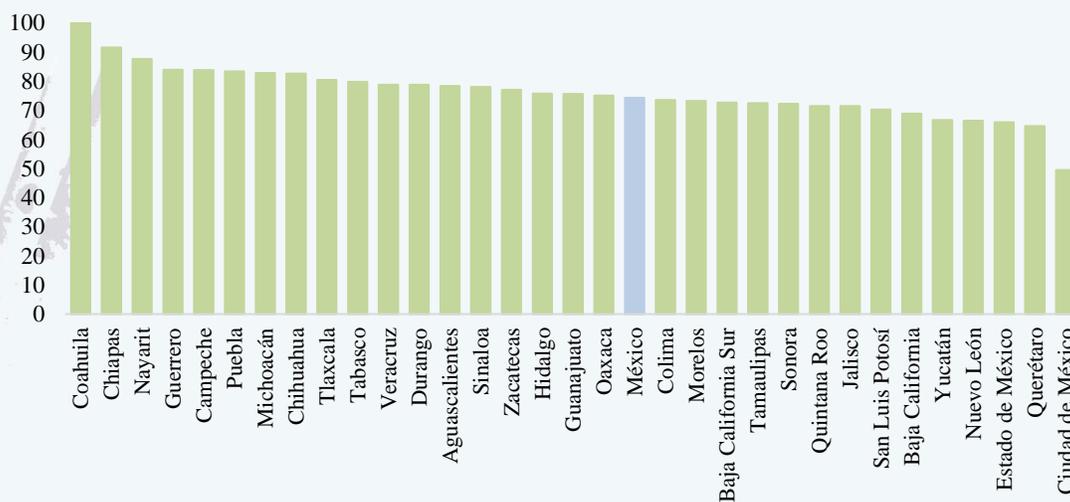
Gráfica 7. Tasa de mortalidad en niñas y niños menores de 5 años (2015)



Por otro lado, la tasa de fecundidad en adolescentes es otro factor relevante al medir la cantidad de nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años. El acceso a la información sobre temas de salud y sexualidad, calidad de los servicios médicos y aspectos culturales y educativos determinan la tasa de fecundidad en adolescentes, de ahí su importancia. A manera de referencia, en 2016 el Banco Mundial informa que Corea presentó una tasa de dos nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años, y en Níger se observó una tasa de fecundidad adolescente de 194.⁸²⁵ En 2015, la tasa de fecundidad en adolescentes en México fue de 74.3 por cada mil mujeres, donde Coahuila, Chiapas y Guerrero fueron las entidades con los niveles más altos (100.4, 91.6 y 83.4, respectivamente); mientras que la Ciudad de México tuvo una tasa menor a 50.

⁸²⁵ Banco Mundial, *Tasa de fertilidad*, BM, 2016, Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.dyn.tfrt.in>, Fecha de consulta: marzo de 2019.

Gráfica 8. Tasa específica de fecundidad adolescente por cada mil mujeres (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en información de CONAPO, Indicadores diversos 1990-2015

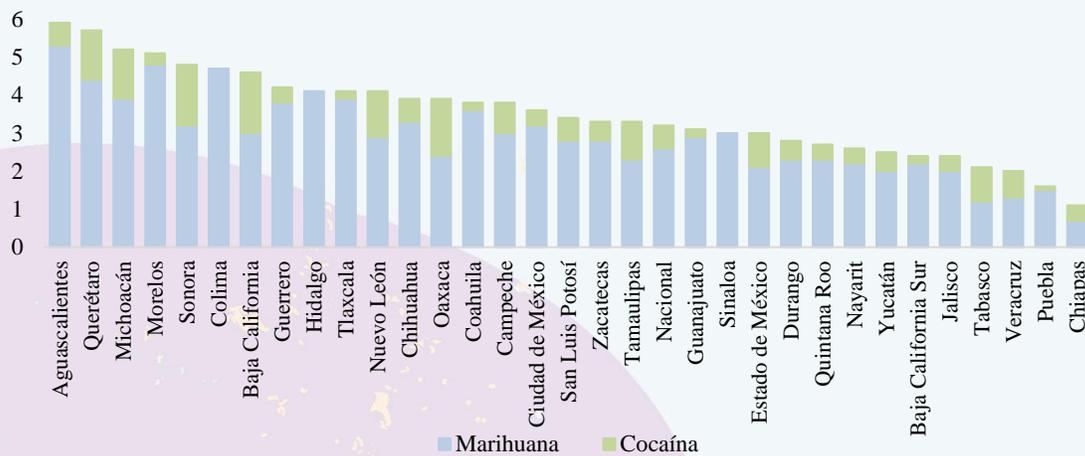
Otro tema relevante relacionado con el derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes es el de las adicciones. Con base en la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 (ENCODAT),⁸²⁶ se menciona que, a nivel nacional, el 77.1 por ciento de la población de 12 a 17 años no ha consumido drogas, el 16.5 por ciento ha sido expuesta a drogas, pero sin consumir, el 5.8 por ciento dijo usar drogas, pero sin dependencia, y sólo el 0.6 por ciento afirmó presentar dependencia. Sin embargo, es importante hacer notar que esa encuesta fue aplicada en hogares, por lo que, debido al tema y el potencial sesgo en la aplicación del cuestionario, la población sin consumo de drogas está sobre representada.

La marihuana y cocaína son las sustancias ilegales de mayor consumo en la población de 12 a 17 años. A nivel estatal, Aguascalientes es la entidad que registró el mayor porcentaje de consumo (5.3 por ciento) en 2016, aunque el de cocaína fue sólo de 0.6 por ciento. Morelos, Colima, Querétaro e Hidalgo son las entidades subsecuentes con el mayor porcentaje de consumo (4.8, 4.7, 4.4 y 4.1 por ciento, respectivamente). Por otra parte, Puebla, Veracruz, Tabasco y Chiapas son los estados con los menores niveles de consumo, con 1.5, 1.3, 1.2. y, 0.7 por ciento. Respecto a la

⁸²⁶ Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017: Reporte de drogas*, Secretaría de Salud, México, 2017.

cocaína, el porcentaje de consumo es mucho menor que el de marihuana. Sonora y Baja California fueron los estados con la mayor relación de consumo de esta sustancia, con 1.6 por ciento de la población de 12 a 17 años, seguido de Oaxaca (1.5) Querétaro (1.3), Michoacán (1.3) y Nuevo León (1.2). Colima, Hidalgo y Sonora no reportaron consumo de cocaína y en 23 entidades, el consumo fue menor al uno por ciento.

Gráfica 9. Porcentaje de consumo de las principales drogas en el último año en la población de 12 a 17 años (2016)



Fuente: Elaboración propia con base en información de ENCODAT 2016-2017, Salud, 2017.

Educación

En relación con los servicios educativos, la tasa de cobertura en México en 2015 a nivel preescolar fue de 71.8 por ciento, 98.8 a nivel primaria, es decir, casi cobertura total; 87.9 por ciento a nivel secundaria y sólo 60.2 por ciento en educación media superior. A nivel preescolar, ninguna entidad federativa alcanzó una cobertura igual o mayor al 90 por ciento durante ese año; Tabasco, Guerrero

y Oaxaca fueron las entidades con el mayor porcentaje de niños y niñas entre 3 y 5 años inscritos en el sistema preescolar; en Baja California y Sonora la tasa fue menor al 60 por ciento.⁸²⁷

En cuanto la cobertura de educación primaria, ésta fue casi total. Veracruz, el estado con menor tasa, registró un 92.5 por ciento de niñas y niños entre 6 y 11 años estudiando primaria. Cabe mencionar que hay siete entidades con una tasa de cobertura superior al 100 por ciento. Ello se debe a la existencia de alumnos fuera del grupo de edad que cursan el nivel educativo. Tal es el caso de Ciudad de México, Estado de México, Tabasco, Chiapas, Chihuahua, Oaxaca e Hidalgo.

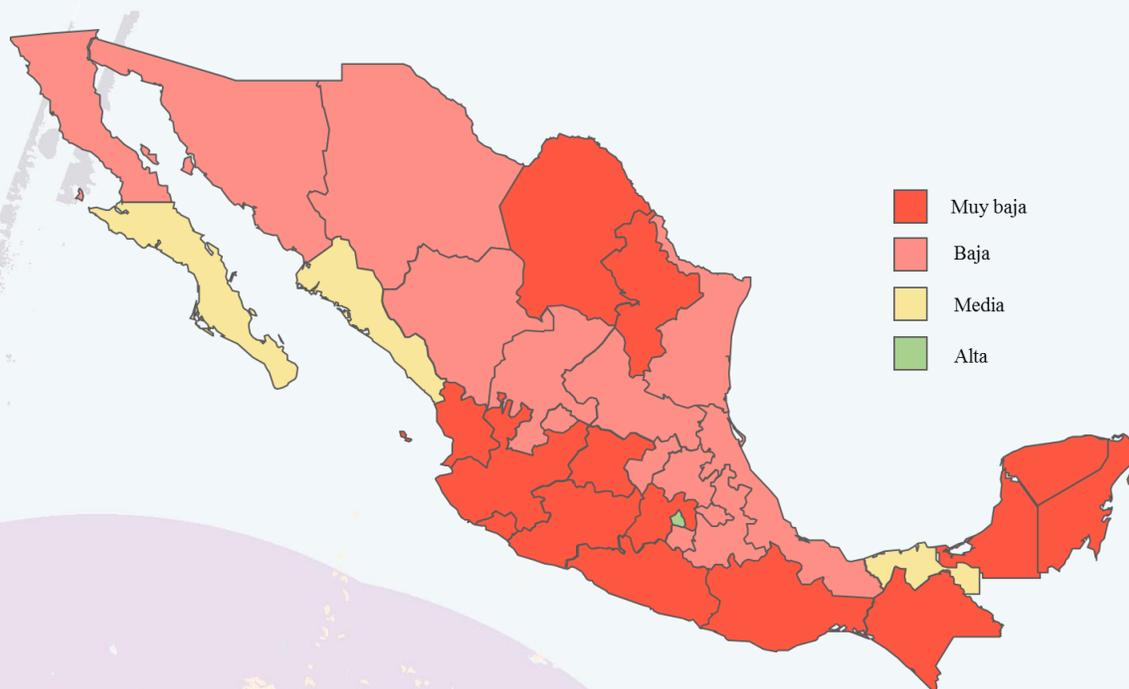
Para el nivel secundario, la tasa de cobertura disminuyó alrededor de 10 puntos porcentuales en cada entidad federativa. La Ciudad de México presenta una tasa superior al 100 por ciento, y las tasas máximas subsecuentes fueron de 92.6 por ciento (Veracruz y Baja California). Chiapas y Michoacán son los únicos estados con una cobertura menor al 80 por ciento.

Respecto al nivel medio superior, la Ciudad de México tiene una cobertura del 83.9 por ciento, la más elevada de país; seguido de Sinaloa (68.9), Tabasco (68.1) y Baja California (67.5 por ciento). En Michoacán, la tasa fue de 50.7 por ciento, la más baja a nivel nacional. Destaca el hecho que Guerrero y Oaxaca, dos de los tres estados del país con la mayor tasa de cobertura a nivel preescolar, se ubican en los últimos cuatro puestos en cuanto a la educación superior.

Con esta información, se clasificó la tasa de cobertura en educación media superior en cuatro categorías: Alto, medio, bajo y muy bajo. Este último abarca a las entidades con una tasa de cobertura entre 50.7 a 59 por ciento, el grado bajo representa a los estados con tasas de 59.1 a 67.3 por ciento, el medio es de 67.4 a 75.5, y la categoría alta representa a las entidades con una cobertura de 75.6 a 83.9 por ciento.

⁸²⁷ INEE, *Banco de Indicadores Educativos*, México, 2018, Disponible en. <https://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos> Fecha de consulta: marzo de 2019.

Mapa 3. Tasa neta de cobertura en educación media superior (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en información de CONAPO, Indicadores diversos 1990-2015

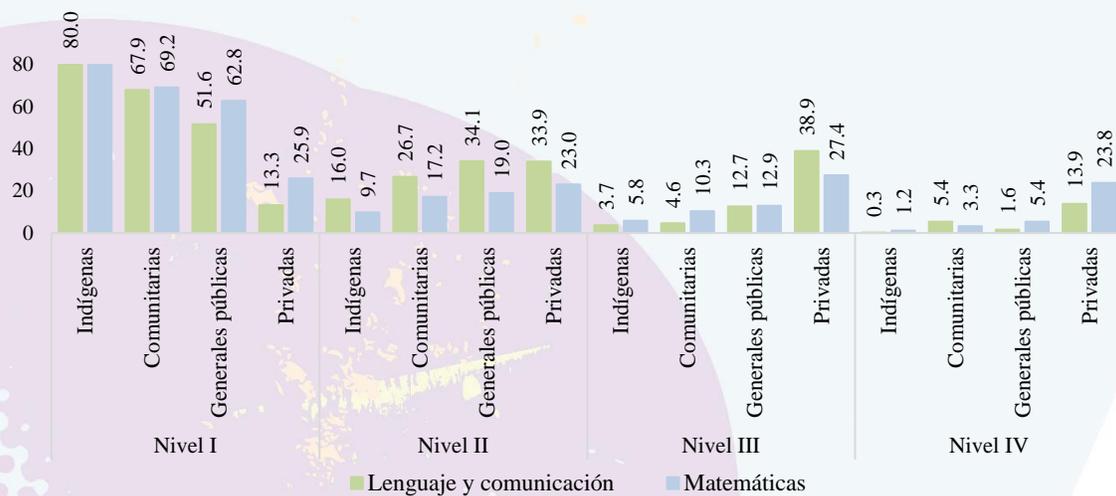
Se considera que, adicionalmente a las tasas de cobertura en el sistema educativo básico, debe tomarse en cuenta la calidad de ésta. Para tal efecto, se presentan los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes, o prueba PLANEA,⁸²⁸ que se realiza a nivel nacional a los alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria. PLANEA evalúa los aprendizajes de Lenguaje y comunicación y Matemáticas. En 2015, la prueba no presenta resultados en los Estados de Chiapas, Michoacán y Oaxaca debido a que la participación fue menor a la prevista.

PLANEA clasifica los resultados en cuatro niveles: a) Nivel I o dominio suficiente; b) Nivel II o dominio básico; c) Nivel III o Dominio satisfactorio; y d) Nivel IV o Dominio sobresaliente. También presenta los resultados en una escala de 200 a 800 puntos, con una media de 500 puntos. Así, los resultados en 2015 para sexto de primaria señalan que únicamente el 2.6 por ciento de los

⁸²⁸ *Idem.*

alumnos obtuvo un nivel sobresaliente en Lenguaje y Comunicación y 6.8 por ciento en Matemáticas, mientras que el 49.5 y 60.5 por ciento obtuvieron un dominio insuficiente, respectivamente. En suma, el 82.7 por ciento de los alumnos obtuvieron Niveles I y II en Lenguaje y Comunicación, y 79.4 por ciento en Matemáticas. Es decir, conforme los resultados de esa muestra, cuatro quintas partes del alumnado de sexto de primaria en México no tuvo en 2015 más allá de un dominio básico de esos dos rubros tan importantes para la formación. Los resultados para tercero de secundaria no son muy diferentes. El 75.4 por ciento del alumnado obtuvo un resultado en Lenguaje y comunicación insuficiente o básica y el 89.4 por ciento se ubicó en el mismo rango en Matemáticas.

Gráfica 10. Resultados de PLANEA (2015) por nivel de logro en 6° de primaria (Porcentaje)



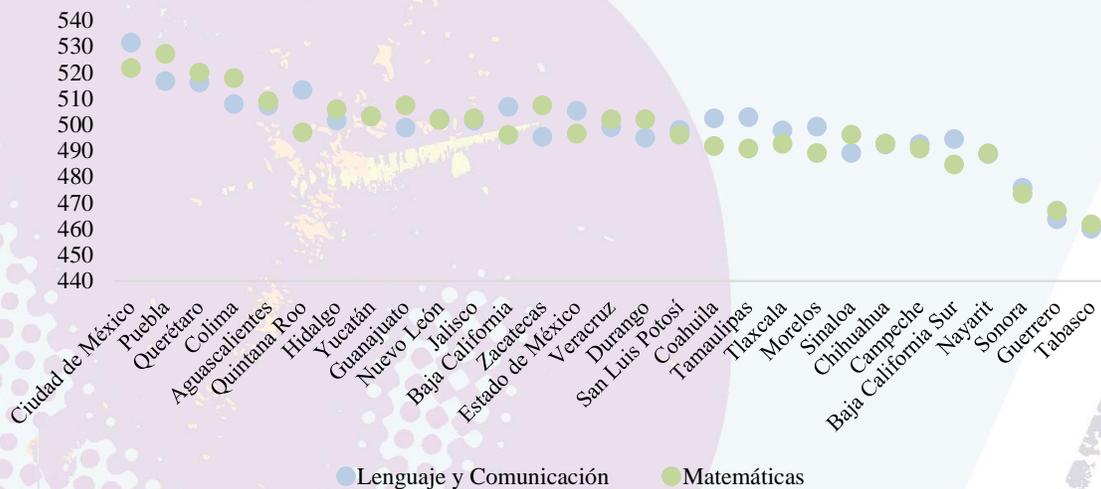
Fuente: Elaboración propia con base en información de INEE, Resultados nacionales 2015, Lenguaje y comunicación y Matemáticas.

La diferencia existente es relevante de acuerdo con el tipo de escuela evaluada. En los resultados para sexto de primaria de Lenguaje y Comunicación, el 80.0 por ciento de quienes asisten a escuelas indígenas fueron calificados en Nivel I, cuando sólo el 13.3 por ciento hizo lo propio en las escuelas privadas. En Matemáticas la diferencia no cambia: el 83.3 por ciento de los alumnos de escuelas indígenas se ubicaron en Nivel I, y una cuarta parte de los niños y niñas de escuelas privadas tuvo esta categoría. En cuanto a la evaluación en tercero de secundaria, el 90.3 y 97.5 por ciento de quienes estudiaron en escuelas comunitarias se catalogaron con dominio insuficiente o

básico en Lenguaje y Comunicación, respectivamente, y la misma proporción para las escuelas privadas fue de 47.4 y 52.6 por ciento.

En relación con los resultados por entidad federativa para sexto de primaria, las diferencias también son profundas. El puntaje promedio en la prueba de Lenguaje y comunicación en Tabasco, Durango y Guanajuato fue de 483.8, 488.8 y, 489.3 puntos, respectivamente. Nuevo León, Colima y Ciudad de México obtuvieron en promedio 517.7, 520.6 y 538.1 puntos. En Matemáticas, las entidades peor evaluadas fueron Tabasco, Morelos y Sonora; mientras que las de más alta calificación fueron Aguascalientes, Colima y Ciudad de México. En tercero de secundaria, Tabasco, Guerrero y Sonora estuvieron en los últimos lugares de Lenguaje y comunicación, y Tabasco, Morelos y Sonora, en Matemáticas. Quintana Roo, Puebla y Ciudad de México en Lenguaje y comunicación, y Querétaro, Ciudad de México y Puebla en Matemáticas, fueron los estados con los puntajes más altos.

Gráfica 11. Resultados de PLANEA (2015) por nivel de logro en 3° de Secundaria (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en información de INEE, Resultados nacionales 2015, Lenguaje y comunicación y Matemáticas.

Trabajo no remunerado

A nivel nacional, el 60 por ciento de la niñez entre 12 y 14 años realiza actividades no remuneradas, mientras que el 65 por ciento de los jóvenes de 15 a 17 se encuentran en la misma situación. Dentro del primer grupo de edad, el 86.8 por ciento ocupa tiempo para limpiar su casa, lavar o planchar la ropa de su familia, el 52.2 por ciento prepara o sirve alimentos para su familia, y el 45.5 por ciento hace las compras para la comida y la limpieza. La suma, como se puede notar, es mayor al 100 por ciento debido a que una persona puede hacer más de una actividad. El 29.7 por ciento realiza actividades de atención a personas con discapacidad, personas enfermas, personas sanas menores de 6 años, personas sanas de 6 a 14 años o personas de 60 años o más.⁸²⁹

Tabla 6. Población de 12 a 17 años por tipo de actividad de trabajo no remunerado

Tipo de actividad ¹	12-14 años	15-17 años
Atender a personas con discapacidad ²	1.66	1.99
Atender a personas enfermas ²	1.37	1.79
Atender a personas sanas menores de 6 años ³	13.97	14.86
Atender a personas sanas de 6 a 14 años ³	9.85	11.63
Atender a personas de 60 años o más ⁴	2.88	3.43
Preparar o servir alimentos para su familia	50.16	61.03
Limpiar su casa, lavar o planchar la ropa de su familia	86.78	88.95
Hacer las compras para la comida o la limpieza	45.45	49.69

¹ La suma de los porcentajes puede ser mayor a 100 por ciento, debido a las personas que realizan más de una actividad sin pago.

² Se refiere al cuidado de personas enfermas o con discapacidad que requieren ayuda para comer o moverse, dar medicamentos, entre otras actividades.

³ Se refiere a la atención de niñas o niños; para darles de comer, llevarlos a la escuela, vestirlos, entre otras actividades.

⁴ Se refiere al cuidado continuo de adultos mayores; para darles de comer, llevarlos al médico, vestirlos, entre otras actividades.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, "Encuesta Intercensal 2015".

En este caso, sí existe una diferencia por sexo en el trabajo no remunerado. El 50.4 por ciento de los hombres realiza estas actividades, cuando en el caso de las mujeres es el 69.7 por ciento. Para los jóvenes hombres de 15 a 17 años el porcentaje es de 52.1 contra el 78.1 de las mujeres. Las actividades en las que se registran las mayores diferencias son en la población de 15 a 17,

⁸²⁹ INEGI, *op. cit.*

particularmente en preparar o servir alimentos para su familia (46.3 por ciento en hombres contra 71.0 en mujeres), limpiar su casa, lavar o planchar la ropa de su familia (82.7 contra 93.2) y atender a personas sanas menores de 6 años (11.0 contra 17.5). En este mismo grupo de edad se registró también se percibe la mayor discrepancia en cuanto a las horas dedicada a ese trabajo, ya que los hombres dedicaron en promedio 11.6 horas a la semana; las mujeres dedicaron diez horas más.

6.4 Indicadores de violencia

En este subapartado se presenta la incidencia delictiva de las principales agresiones presuntamente cometidas por personas menores de 18 años, por entidad federativa y por tipo de delito. Se informa también sobre la victimización de niñas, niños y adolescentes relacionada con actividades del crimen organizado, así como el número de adolescentes ingresados en los Centros de Internamiento para Adolescentes (CIA) por entidad federativa.

Dentro de las consecuencias de la violencia en personas menores de 18 años, se informa sobre la tasa de homicidios y la percepción que tiene la sociedad sobre la seguridad, el desempeño de las autoridades y la confianza en los ámbitos familiar y escolar en la población de 6 a 17 años. En este sentido, es preciso señalar que la violencia y la inseguridad son problemáticas de larga data en México y en América Latina; sin embargo, en las últimas décadas las dinámicas de violencia han tenido cambios significativos. En el contexto actual, los actores, las políticas de seguridad encaminadas a atender ese problema y las víctimas de la violencia han cambiado sustancialmente en los últimos diez años como resultado del crecimiento y diversificación de las actividades delictivas de los grupos del crimen organizado.⁸³⁰ En consecuencia y debido a que no existe información explícita sobre delitos cometidos por el crimen organizado, los delitos considerados

⁸³⁰ En el presente apartado, conforme la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en su artículo 2°, se considera la siguiente definición de crimen organizado: Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: terrorismo, delitos contra la salud (p.e. tráfico de estupefacientes), falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción, pornografía, turismo sexual, tráfico de niñas, niños y adolescentes, lenocinio en contra de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, asalto, secuestro y trata de personas.

en este análisis son homicidio, desaparición de niñas, niños y adolescentes, trata de personas y delitos contra la salud.

Percepción de inseguridad

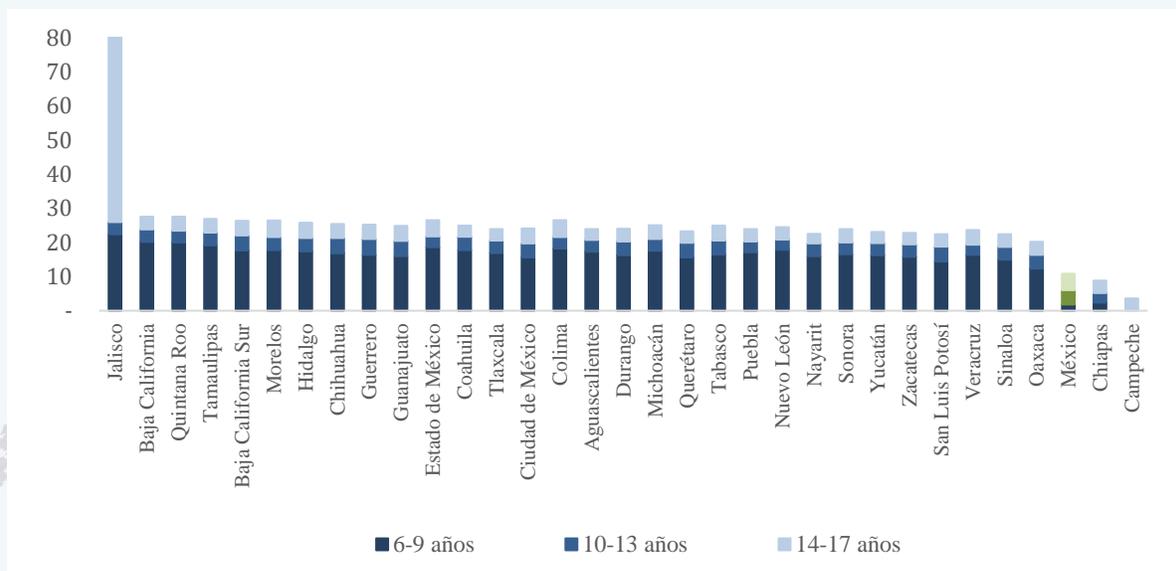
El mapa de la violencia en México no solo muestra altos niveles de percepción de inseguridad – que en el último año ascendió al 64.5 por ciento de la población y en zonas urbanas llega al 73.7 por ciento—⁸³¹ sino un incremento real de 16 por ciento en la tasa de víctimas de delito por cada 100 mil habitantes para un periodo de seis años, al pasar de 21.6 millones en 2012 a 25.4 millones en 2017.⁸³²

A nivel nacional, con base en la Consulta Infantil y Juvenil 2018, es posible observar que, en promedio estatal, el 7.4 por ciento de niñas, niños y adolescentes entre 6 y 17 años no se siente seguro en casa, dentro de los cuales, la población entre seis y nueve años es la que menos segura se siente (16.2 por ciento). Por entidad federativa, en Quintana Roo y Baja California los niños y las niñas de 6 a 9 años consideraron el mayor nivel de inseguridad en casa con el 20.1 y 22.5 por ciento respectivamente. La población de ese mismo rango de edad del estado de Chiapas fue la que más segura se siente, con sólo 1.8 por ciento de sensación de inseguridad. Por otro lado, destacan Jalisco (10.1 por ciento), Estado de México (9.2), Guanajuato (9) y Quintana Roo (8.8) con los mayores niveles de percepción de inseguridad; mientras que Sonora (6.5 por ciento), Hidalgo (6.4), Campeche (2.6) y Chiapas (2.3) cuentan con los menores porcentajes.

Gráfica 12. Porcentaje de niñas, niños y adolescentes que no se sienten seguros en casa

⁸³¹ INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*. México, INEGI, 2018.

⁸³² INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, op. cit.

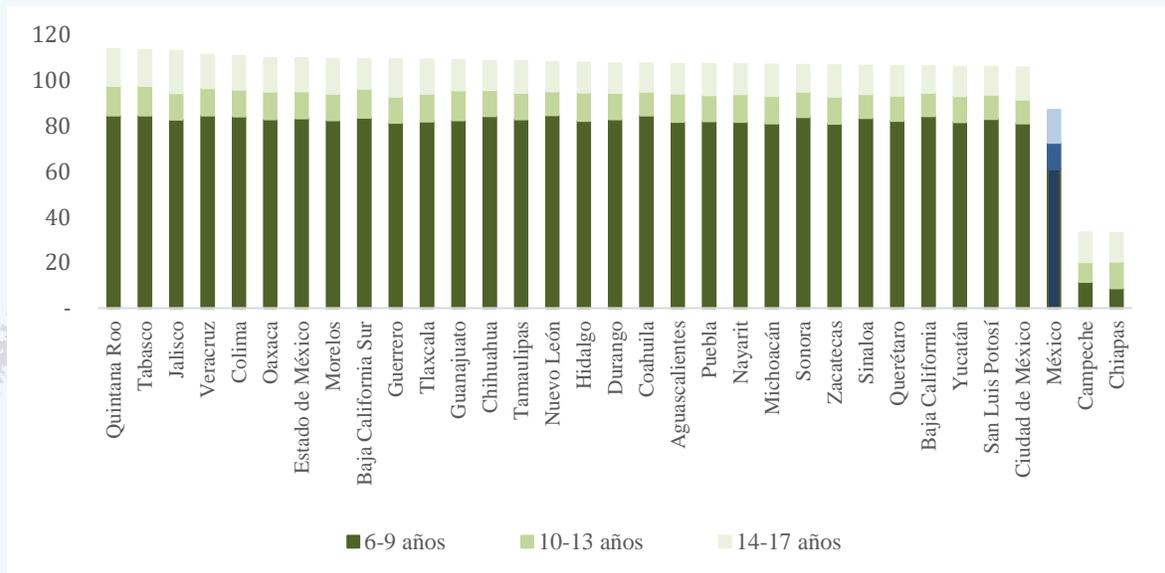


Fuente: Elaboración propia con base en información de INE, Consulta Infantil y Juvenil 2018.

Respecto a la percepción de inseguridad en la escuela, ésta se incrementa considerablemente en comparación con los resultados obtenidos en el hogar, ya que el promedio nacional de inseguridad en los tres grupos fue de 31.4 por ciento. En el grupo de 6 a 9 años, el porcentaje pasó de 12.4 por ciento de inseguridad en casa a 61.1 por ciento en la escuela, en el segmento de 10 a 13 años, pasó de cuatro a 11.6 por ciento, y en el grupo de 14 a 17 años la variación entre fue de 4.2 a 49.1 por ciento.

En cuanto a la calle, éste es el espacio con la mayor percepción de inseguridad. Del grupo poblacional de 6 a 9 años el 71 por ciento de las niñas y niños de esa edad manifestaron no sentirse seguros. En este caso, la Ciudad de México, Puebla, Nuevo León, Guanajuato y Estado de México son las entidades federativas con la mayor percepción de inseguridad. Destaca que el segmento más joven de la muestra es el que percibe mayor inseguridad en los tres espacios de convivencia.

Gráfica 13. Porcentaje de niñas, niños y adolescentes que no se sienten seguros en la escuela



Fuente: Elaboración propia con base en información de INE, Consulta Infantil y Juvenil 2018.

En cuanto al tipo de violencia, el 7.6 por ciento de las niñas, niños y adolescentes participantes dijeron haber sufrido violencia física, el 9 por ciento sufrió violencia verbal y 7.7 por ciento, violencia psicológica. En estos tres tipos de violencias, las personas menores de edad de Nayarit fueron quienes padecieron en mayor medida esos agravios. A la población de 14 a 17 años también se les preguntó si habían sufrido violencia de tipo sexual, y el 0.4 por ciento respondió en sentido afirmativo y es en Jalisco donde destaca esta situación.

Homicidios

En este contexto, uno de los incrementos más preocupantes ha ocurrido en relación con la violencia homicida o letal, específicamente a partir del año 2011. En 2007, después de haber registrado un mínimo histórico, el número de homicidios se incrementó más del doble, al pasar de una tasa de 9.3 homicidios por cada cien mil habitantes a 21.1 en 2018. Las estadísticas de los últimos diez años permiten observar variaciones anuales, pero un incremento sostenido desde 2014.

En cuanto a la distribución geográfica de los registros de violencia homicida, ésta ha tenido también cambios significativos. Así, mientras que en 2008 Chihuahua (59.2 por ciento), Sinaloa

(41.5), Guerrero (28.1) y Durango (26.4) eran las entidades con las tasas más elevadas, superiores a los 20 homicidios por cada 100 mil habitantes, en la actualidad el 43 por ciento de los estados registran tasas superiores a 21 homicidios por cada 100 mil habitantes, en donde destacan los casos de Colima y Baja California que triplican la tasa nacional (21.1 por ciento), así como Guerrero (56.7), Chihuahua (43.7), Quintana Roo (40.2) y Guanajuato (39.8).⁸³³

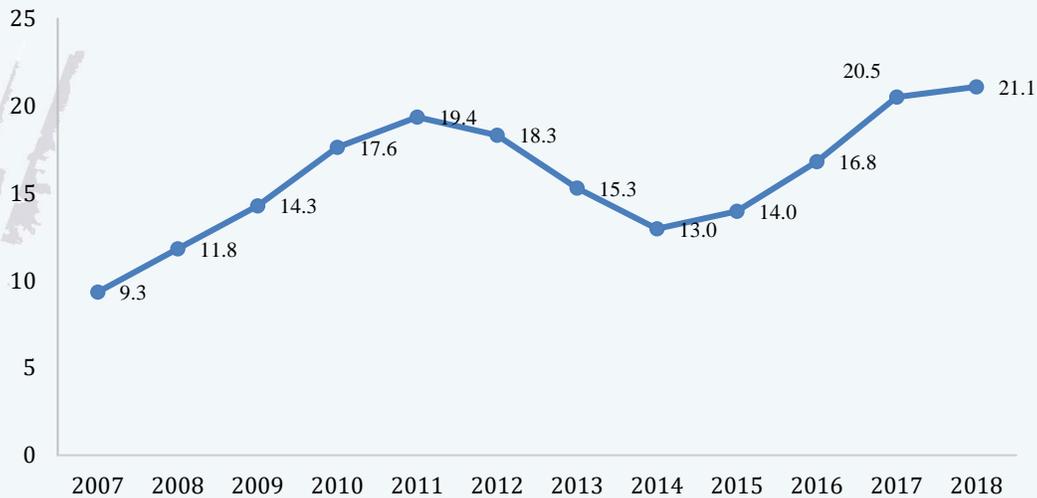
El aumento extremo en el número de homicidios dolosos en esos Estados coincide con la presencia y conflictos provocados por el crimen organizado, así como por ser territorios de producción y rutas de trasiego y distribución de narcóticos. No obstante, la geografía de la violencia letal comienza a presentarse en entidades con nuevas actividades vinculadas, como el robo de hidrocarburos.

En América Latina la violencia homicida se ha convertido en un problema creciente ya que, mientras en otras regiones del mundo la tendencia con respecto a ese tipo de violencia parece disminuir, Latinoamérica concentra cerca del 36 por ciento del total de los homicidios a nivel mundial. Asimismo, cabe señalar que la tendencia sobre las víctimas de la violencia homicida se caracteriza por presentarse en mayor proporción en la población joven de entre 15 y 29 años de acuerdo con el Estudio Global de Homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).⁸³⁴ La violencia homicida en México muestra un comportamiento similar a la tendencia regional. En los últimos diez años se observa que la población joven entre 15 y 29 años tiene mayores posibilidades de morir víctima de un homicidio doloso. Así, INEGI reportó que en 2017 el 36.4 por ciento de los homicidios se ubicó en ese grupo de edad.

⁸³³ Estimaciones hechas a partir de las estadísticas de incidencia delictiva estatal (1997-2019) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las Proyecciones de Población (1970-2050) del Consejo Nacional de Población.

⁸³⁴ UNODC, *Global Study on homicide*. Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime, 2013, p. 11.

Gráfica 14. Tasa de homicidios en México (2007-2018) por cada 100 mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, Indicadores demográficos 1950-2050 y SESNSP, Incidencia delictiva.

En el contexto actual de violencia, el homicidio doloso de niñas, niños y adolescentes, aunque concentra una menor proporción en relación con el grupo de edad siguiente, muestra una tendencia creciente. De acuerdo con las estadísticas del Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESSNP), 5,829 niños, niñas y adolescentes han sido víctimas de la violencia homicida entre 2015 y 2018, en donde el 57.9 por ciento corresponden al sexo masculino y el 42.1 por ciento al femenino. El intervalo con el crecimiento más significativo ocurrió entre 2016 y 2017, en el que el número de homicidios aumentó 22.5 por ciento. En el periodo 2015-2018, a nivel estatal, Chihuahua, Zacatecas, Michoacán, Guerrero y Baja California fueron las cinco entidades que registraron las mayores tasas de homicidios de personas menores de 18 años.

Tabla 7. Niñas, niños y adolescentes víctimas de homicidio doloso (2015-2018) Tasa por cada 100 mil

Entidad	2015	2016	2017	2018
Nacional	1.92	2.2	2.8	3.1
Chihuahua	5.16	11.3	6.0	16.1
Guerrero	3.08	4.9	10.2	7.4
Morelos	1.97	6.2	3.1	6.4
Colima	2.11	5.5	7.2	6.3
Baja California	2.66	3.5	5.5	6.0
Zacatecas	4.60	6.4	6.4	6.0
Guanajuato	2.28	1.7	3.9	5.6
Nayarit	0.96	0.5	4.1	4.3
Baja California Sur	2.08	3.3	10.0	4.2
Michoacán	3.45	2.5	3.1	4.2
Durango	2.39	1.8	1.8	4.0
San Luis Potosí	2.38	2.5	3.5	3.2
Tamaulipas	2.02	4.3	5.3	3.2
Oaxaca	0.50	1.9	2.3	3.0
Jalisco	1.57	1.5	2.5	2.9
Puebla	1.36	1.5	1.5	2.3
Quintana Roo	1.72	0.6	2.1	2.3
Tabasco	0.72	0.4	1.4	2.2
Nuevo León	2.11	1.9	1.6	1.9
Veracruz	0.53	1.0	1.9	1.8
Querétaro	0.85	0.4	2.3	1.6
Ciudad de México	1.37	1.7	2.4	1.5
Estado de México	2.34	1.8	2.1	1.5
Sinaloa	2.58	3.3	4.2	1.5
Chiapas	1.54	0.7	1.2	1.3
Coahuila	2.63	0.9	1.1	1.3
Sonora	2.12	1.9	1.4	1.2
Hidalgo	0.31	1.0	0.7	0.9
Aguascalientes	0.85	0.4	1.1	0.8
Campeche	0.32	1.3	0.3	0.3
Tlaxcala	0.68	0.2	0.9	0.2
Yucatán	0.75	0.2	0.2	0.0

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, Indicadores demográficos 1950-2050 y SESNSP, Incidencia delictiva.

Las estadísticas sobre violencia e inseguridad muestran que la concentración de delitos no ocurre solo en las grandes urbes, sino en otros espacios con características socioeconómicas de desigualdad, pobreza y acceso limitado a los servicios públicos. Son espacios altamente vulnerables que facilitan la intervención de grupos delictivos, los cuales sitúan a la población en un estado mayor de precariedad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre *Violencia, niñez y crimen organizado*, ha señalado que, con frecuencia niñas, niños y adolescentes son estigmatizados y señalados como potenciales delincuentes, y que representan uno de los grupos más afectados por las distintas formas de violencia y la intervención directa del crimen organizado en sus contextos sociales, lo cual se suma a las condiciones estructurales de exclusión socioeconómica.⁸³⁵ En la última década, la presión o engaño de niñas, niños y adolescentes para colaborar y participar activamente en organizaciones delictivas en donde constituyen el eslabón más vulnerable, se ha vuelto una preocupación creciente.

La victimización de niñas, niños y adolescentes es un tema frecuentemente invisibilizado, aun cuando es una de las poblaciones más propensas a sufrir violencia tanto en los ámbitos privados, “como a medida que su contacto con el mundo exterior es mayor”.⁸³⁶ Al respecto, la tasa de decesos por cada 100 mil personas menores de edad en México debido a negligencia, maltrato o violencia física fue la segunda más alta dentro de los países miembros de la OCDE, conforme la información más reciente (2004-2006).⁸³⁷ Las estadísticas de victimización disponibles sobre ese sector de la población muestran un aumento en el número de niñas, niños y adolescentes víctimas de homicidios dolosos, así como de desaparición o en calidad de extraviados.

⁸³⁵CIDH, *op. cit.*, p. 12.

⁸³⁶ *Ibidem*, p. 66.

⁸³⁷ OECD Family database: SF3.4 Family violence, Chart SF3.4.C Child death rates due to negligence, maltreatment or physical assault, children 0-19 years old, 2006-2008 (or most recent year). Disponible en: <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>

Desaparición forzada

La desaparición de personas menores de 18 años se inscribe en un contexto generalizado de crisis e impunidad en materia de derechos humanos. En México, si bien la desaparición forzada de personas no es una problemática nueva, en la última década el fenómeno ha escalado a niveles alarmantes, tornándose particularmente grave porque la evidencia y casos recientes muestra patrones y esquemas de colusión-protección entre integrantes del crimen organizado responsables de la desaparición forzada y actores institucionales.⁸³⁸

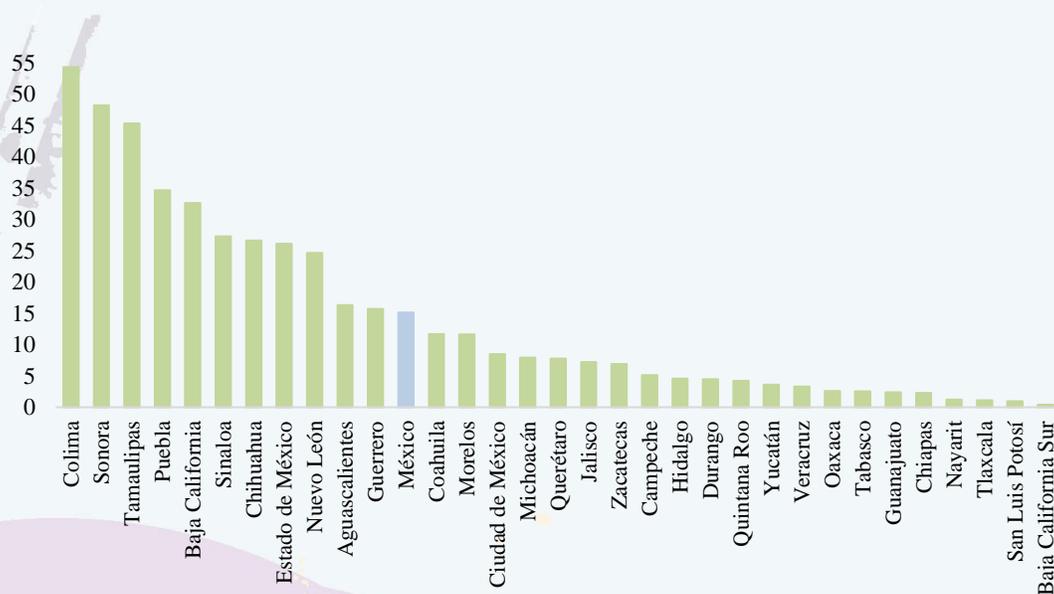
De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), en México hay 36,265 personas desaparecidas en el fuero común, de las cuales el 18 por ciento son personas entre uno y 17 años. El 92.7 por ciento de las desapariciones de personas menores de edad han ocurrido entre 2010 y 2018 con una tasa de 15.1 niñas, niños y adolescentes desaparecidos por cada 100 mil habitantes menores de 18 años.⁸³⁹

Los cinco estados con las tasas más altas de personas menores de 18 años desaparecidas son Colima (54.3 por ciento), Sonora (48.2), Tamaulipas (45.4), Puebla (34.7) y Baja California (32.6). El año con el mayor número registrado de niñas, niños y adolescentes desaparecidas es 2017 con 1,353. En 2018, se observa una caída en el número de niñas, niños y adolescentes desaparecidos o extraviados; sin embargo, el RNPED solo ofrece estadísticas para ese año con corte en el mes de abril por lo que no es posible afirmar que la cifra efectivamente haya disminuido, además de que este registro es solo una aproximación de la magnitud real de la problemática al contener únicamente información de las personas cuya desaparición es denunciada.

⁸³⁸ BBC Mundo, Nueva York, E.U.A., 8 de junio de 2018, En México hay más de 35.000 desapariciones y "nadie sabe" cuántas fueron cometidas por las autoridades, denuncia el representante de la ONU para los Derechos Humanos. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44408090>

⁸³⁹ Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), *op. cit.*

Gráfica 15. Tasa de niñas, niños y adolescentes extraviados o desaparecidos (2010-2018) por cada 100 mil



Nota: enero 2010 - abril 2018

Fuente: Elaboración propia con base en el SESNSP, Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)

En México no existen datos precisos del número de personas menores de 18 años reclutadas por el crimen organizado, aunque las cifras sobre personas desaparecidas ofrecen una aproximación, toda vez que la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, ha documentado casos sobre el reclutamiento forzoso y desaparición de niños y jóvenes por parte del crimen organizado en los estados de Chihuahua y Guerrero.⁸⁴⁰ Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido informada de casos sobre secuestros cometidos por las organizaciones criminales, específicamente de niñas, niños y adolescentes migrantes.

Las estadísticas sobre personas menores de 18 años desaparecidas o extraviadas permiten problematizar la forma en que la violencia afecta a niñas y niños. En el caso de México, es posible

⁸⁴⁰ Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México*, A/HRC/39/17/Add.2, 28 de junio de 2018, p. 81.

observar una mayor proporción de niñas y adolescentes mujeres desaparecidas que de hombres. Así, desde 2010 hasta abril de 2018, se reportaron 3,593 niñas extraviadas o desaparecidas que representan el 59.5 por ciento del total de casos, mientras que en los hombres el porcentaje es de 40.5.

Gráfica 16. Niñas, niños y adolescentes extraviados o desaparecidos (2010-2018) RNPED



Nota: enero 2010 - abril 2018

Fuente: Elaboración propia con base en el SESNSP, Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)

En contextos de inseguridad y violencia, las niñas se han convertido en víctimas de violencia sexual y de género como la trata de personas, mientras que los niños generalmente son utilizados para actividades relacionadas con el tráfico y venta de drogas, robo y extorsión. El Informe Global sobre tráfico de personas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) ha señalado que el 28 por ciento de los afectados son niñas y niños en casos de explotación de carácter sexual, mendicidad forzada y trabajos forzados.⁸⁴¹ Es a partir de 2013 cuando la proporción de niñas extraviadas o desaparecidas repunta con respecto a los niños.

⁸⁴¹ UNODC, *Informe Global de Trata de Personas*. Washington DC, UNODC, 2016.

Gráfica 17. Niñas, niños extraviados o desaparecidos por sexo (2010-2018)



Nota: enero 2010 - abril 2018

Fuente: Elaboración propia con base en el SESNSP, Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)

El diagnóstico sobre la vulnerabilidad de las personas menores de edad en contextos de inseguridad muestra que ese sector de la población tiene una participación en las dinámicas de violencia como víctima y perpetrador, resultado de las condiciones estructurales socioeconómicas de desigualdad y exclusión. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su diagnóstico regional, ha identificado que las condiciones de vulnerabilidad favorecen la incorporación -forzada- de este grupo en las actividades vinculadas con el crimen organizado que pueden abarcar un amplio espectro como la vigilancia hasta la extorsión, el secuestro, el traslado y la venta de drogas.⁸⁴²

En este sentido, la CIDH ha observado que los Estados en la región tienden a favorecer las respuestas punitivas y penalizadoras frente a ese problema. La privación de la libertad de adolescentes en conflicto con la ley se ha convertido en una respuesta generalizada aun cuando contraviene los estándares en materia de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y “son

⁸⁴² CIDH, *op. cit.*, p. 68.

no solo ineficientes, sino incluso contraproducentes, para enfrentar la violencia y la inseguridad.”⁸⁴³

Población adolescente en el Sistema de Justicia Penal

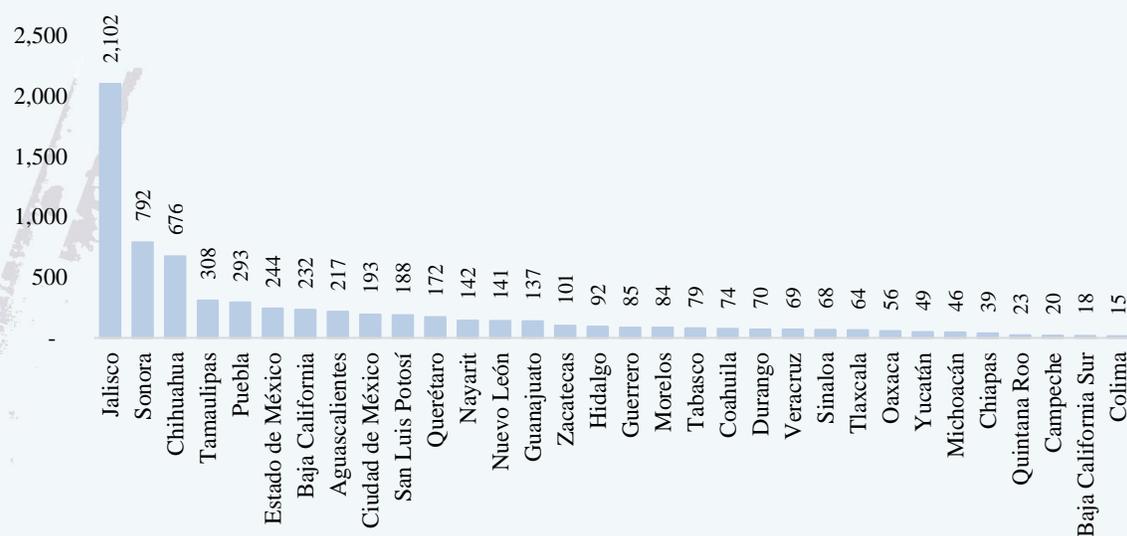
En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENAJUSP 2017), hay 6,891 adolescentes en el Sistema de Justicia Penal, en donde el 92.2 por ciento corresponde a población masculina y el 7.8 por ciento son mujeres. Las estadísticas por entidad federativa muestran que la mitad de los adolescentes en el sistema penal provienen de tan solo tres estados: Jalisco (30.5 por ciento), Sonora (11.5) y Chihuahua (9.8), mientras que entidades como Colima, Baja California Sur y Campeche apenas representan el 0.77 por ciento del total.⁸⁴⁴

A nivel nacional, el 35.6 por ciento de los adolescentes en el sistema de justicia penal tenía entre 12 y 17 años, mientras que el 64.4 por ciento entre 18 y 23 o más años. En relación con las características sociodemográficas destaca que el 95.3 por ciento sabe leer y escribir y, a nivel nacional, el 75.9 por ciento cuenta con escolaridad en educación básica y solo el 22.1 con educación media superior.

⁸⁴³ *Ibidem*, p. 186.

⁸⁴⁴ *Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENAJUSP)*. México, INEGI, 2017.

Gráfica 18. Población adolescente en el Sistema de Justicia Penal (2017)



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Encuesta Nacional de adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENAJUSP) 2017.

Al respecto, es importante señalar que aun cuando se cuenta con un porcentaje alto de población adolescente alfabetizada, existen 2,681 adolescentes en el sistema de justicia penal que no está estudiando, es decir, el 38.90 por ciento. A nivel nacional, entre los principales motivos que refieren los adolescentes por los cuales no están estudiando se encuentran la necesidad de trabajar con 47.8 por ciento, seguido de no tener gusto por los estudios con 10.3 por ciento y en tercer lugar la falta de dinero con 8.5 por ciento.

Tabla 8. Motivos de ausencia escolar de niñas, niños y adolescentes en el Sistema de Justicia Penal en México (2017)

Motivos	Porcentaje
Tengo que trabajar	47.8
No me gusta	10.3
No tengo dinero para ir a la escuela	8.5
No tengo papeles, tengo problemas con los papeles	6.3
Porque no quiero, solo quise estudiar hasta ese nivel	5.5
Porque me detuvieron	2.9
Porque me suspendieron o expulsaron de la escuela	2.2

Motivos	Porcentaje
Porque estoy casado(a)/tengo hijos	1.8
Porque estoy cumpliendo mi medida	1.5
Porque cumplí mi medida, salí de Centro de internamiento	0.8
Prefiero hacer otras actividades de ocio	0.8
Porque no hay o queda lejos la escuela	0.7
Tengo o tenía que ayudar con las labores del hogar	0.4
Porque me drogaba y/o tomada	0.3
Me agredían en la escuela	0.3
Por realizar actividades ilegales	0.1
Por problemas de salud	0.1
Otro	8.7

Fuente: Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (2017)

Por otra parte, en relación con el proceso jurídico de los adolescentes, se observa que en 2017 solamente el 9.7 por ciento de los jóvenes tuvo un proceso jurídico previo, del cual el cinco por ciento estuvo anteriormente en un Centro de Internamiento. Esto significa que el 90.3 por ciento de los adolescentes nunca había sido procesado.

En 2017, de acuerdo con la ENAJUSP, el 82.2 por ciento de la población de adolescentes contaba con una medida de sanción. A nivel nacional, el robo, seguido del homicidio, la violación sexual, las lesiones, la portación ilegal de armas y la portación ilegal de drogas fueron los seis delitos principales por los que se dictaron medidas de sanción. En relación con el tipo de delito, 41.4 por ciento de las medidas de sanción dictadas correspondieron a delitos en contra de las personas en su patrimonio, seguido de delitos contra la vida y la integridad corporal (26.2), delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual (15.3), delitos contra la salud (9.6), delitos contra la seguridad pública (7.1), entre otros.

La ENAJUSP reporta también medidas de sanción dictadas por delincuencia organizada, aunque solo representan el 2.5 por ciento del total. A nivel nacional, el secuestro (34.9), seguido del acopio ilegal de armas (23.6), la venta de droga (17.4), homicidio (17.2), robo (14.7) y extorsión (1.4) fueron las actividades por las que se acusó a los adolescentes. El análisis a nivel regional permite observar que la zona centro, noreste, occidente y sur concentran el mayor número de medidas de sanción dictadas por secuestro, mientras que en el noroeste es la venta de droga.

Por otra parte, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales reporta que a nivel nacional en el fuero común en 2017 se cometieron 2,615 conductas antisociales por la población de los Centros para Adolescentes, en donde el mayor número corresponde con el delito de robo en diferentes modalidades en cerca del 42.7 por ciento, seguido del homicidio con 13.8 por ciento, lesiones que representa el 4.8 por ciento, violación con 3.9 por ciento, privación de la libertad con 1.1 por ciento y secuestro extorsivo con 0.9 por ciento. El 32.9 por ciento restante corresponde con otros delitos entre los que se encuentra el feminicidio, otros tipos de violación, diferentes modalidades de secuestro, daño a la propiedad, un caso de desaparición forzada, entre otros. En comparación con 2015, se observa una notable disminución en el número de conductas antisociales en el fuero común a nivel nacional al pasar de 7,958 en este año a 2,615 en 2017, lo que representa una disminución del 67.1 por ciento.⁸⁴⁵

En julio de 2015 fue reformado el artículo 18 constitucional, en el cual se establecen formas alternativas de justicia en el sistema penal. En materia de justicia para adolescentes se garantizan el debido proceso legal y que la imposición de medidas sea proporcional al hecho realizado y tengan como propósito central la reinserción social. El internamiento solo será empleado como medida extrema, por el tiempo más breve que proceda y podrá ser aplicado únicamente a los adolescentes mayores de catorce años.⁸⁴⁶

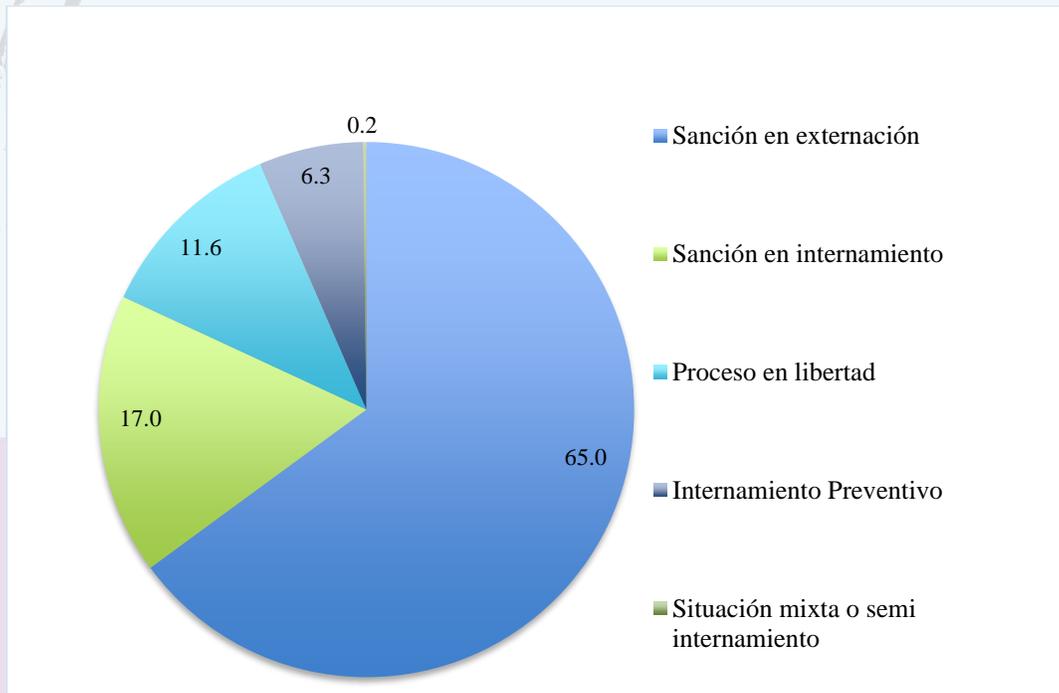
En este sentido, se observa que no todos los adolescentes en el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (SIJPA) cumplen medidas de sanción privativas. De acuerdo con la ENAJUSP 2017, a nivel nacional solo el 17 por ciento de los jóvenes tiene sanción en internamiento, mientras que el 11.6 por ciento cumplen su proceso en libertad, el 6.2 en internamiento preventivo, solo 0.2 por ciento una sanción mixta y el 65 por ciento en externación. En el último año se observa una disminución considerable en el porcentaje de adolescentes con sanción en internamiento, al pasar de 49.4 por ciento en 2015 a solo 17 por ciento en 2017. De los adolescentes que se encontraron en el sistema de justicia penal en internamiento durante 2017, el 41.2 por ciento recibió una

⁸⁴⁵ INEGI. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2016 y 2018*.

⁸⁴⁶ CPEUM, *op, cit*, artículo 18, párrafo 6.

condena de entre uno y tres años, mientras que el 8.1 por ciento se le dictó una sanción de menos de un año.

Gráfica 19. Situación jurídica de los adolescentes en SIJPA (2017) Porcentaje



Fuente: Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal, 2017

Las sanciones de adolescentes en externación fue en el 48.9 por ciento de los casos menor a un año, mientras que el 36.7 por ciento recibió una sanción de 1 a 3 años, el 10.5 de tres a 6 años y el 1.6 por ciento de 6 o más años. En México, aun cuando se observa en el último año una disminución en las sanciones privativas, tal como lo ha señalado la CIDH en su informe sobre niñez y crimen organizado, el uso de la prisión supone condiciones precarias y espacios en los que convergen factores de mayor vulnerabilidad y exposición de violencia, “llevando a profundizar y robustecer el problema que se busca solucionar”.⁸⁴⁷

Respecto a las condiciones de victimización en el sistema de justicia penal, la ENASJUP indica que el 7.8 por ciento de los adolescentes fue detenido en un lugar privado sin orden de detención

⁸⁴⁷ CIDH, *op. cit.*, p. 186

y 3.6 por ciento en su domicilio sin orden de aprehensión, lo que contraviene el debido proceso judicial. En relación con las situaciones de violencia al momento de la detención, el 68.8 por ciento de los adolescentes indicó haber sufrido algún tipo de violencia psicológica, 70.8 por ciento recibió insultos, 57.5 por ciento fue incomunicado por parte de la autoridad que realizó la detención que, en el 43.7 por ciento de los casos fue la Policía Preventiva Municipal y en menor proporción refirieron haber sido “paseados” en un automóvil o patrulla (50.7), y el 49.3 por ciento indicó que fue amenazado.

En 2017 es igualmente grave que el 50.2 por ciento de los adolescentes sufrió algún tipo de violencia física al momento de ser detenido, de ellos el 87.5 por ciento señaló que fue golpeado con las manos y el 44.8 por ciento con objetos. Entre las situaciones de violencia física también destaca que el 32.9 de los adolescentes señaló recibir descargas eléctricas y el 5.5 por ciento sufrió algún tipo de violencia sexual.

Con relación a las expectativas de reinserción, a nivel nacional el 96.5 por ciento de los adolescentes en el sistema de justicia penal que cumplía una medida de sanción en internamiento, es decir, privados de su libertad en un Centro de Internamiento para Adolescentes, consideró que al concluir su pena podría tener reinserción laboral, mientras que el 87.3 por ciento consideró poder volver a la escuela. Destaca que, a diferencia de los adolescentes con penas privativas, el porcentaje de jóvenes con medidas de externación y que consideran contar con posibilidades de reinserción laboral disminuye al 93.1 por ciento.

De acuerdo con la ENAJUSP, sobre las expectativas de reincidencia, solo el 9.7 por ciento de los adolescentes que en 2017 cumplía una sanción privativa de la libertad consideró probable volver a ser procesado jurídicamente por cometer alguna conducta delictiva. En contraste, es importante señalar que 6.8 por ciento de los adolescentes que cumplía una medida de sanción en externación (en libertad) consideró la posibilidad de volver a ser procesados jurídicamente. Esos datos permiten observar que las expectativas de volver a ser procesados jurídicamente disminuyen en el grupo de jóvenes con sanciones no privativas de la libertad y mecanismos de sanción alternativos.

En ambos casos destacan los altos porcentajes de improbabilidad que refieren los adolescentes de volver a ser procesados por la comisión de algún delito que, en el caso de los adolescentes con

sanciones privativas corresponde al 88.1 por ciento y al 92.7 por ciento en el caso de los jóvenes con medidas de sanción en externación.

6.5 Índice Estatal de Riesgo de Violencia Asociada con el Crimen Organizado con Impacto en Niñas, Niños y Adolescentes

Como se ha descrito, la violencia del crimen organizado hacia las personas menores de edad abarca múltiples factores. En consecuencia, el Índice Estatal contempla los principales temas sociales, económicos y de violencia con el fin de expresar de manera más amplia las circunstancias de riesgo de violencia en las entidades federativas. Para la selección de variables se tomaron en cuenta las condiciones de ejercicio efectivo de los siguientes derechos humanos y que son de carácter transversal en la investigación: 1) derecho a una vida libre de violencia, a la vida e integridad personal; 2) derecho a la libertad personal, seguridad de las personas, libertad de circulación y de residencia; 3) derecho a la salud; y 4) derecho a la educación, recreación, ocio y cultura.

Dentro del análisis general de los Estados, se tomó en consideración el número de delitos relacionados con el crimen organizado, junto con las carencias en los hogares, la cobertura educativa y derechohabiencia en los servicios de salud, además de la desigualdad de ingresos, que es considerada como un factor importante para el surgimiento de la violencia en las sociedades.

Por otra parte, se tomaron en cuenta indicadores que afectan específicamente a la población menor de 18 años en términos de violencia relacionada con el crimen organizado. La forma de vincular estos grupos criminales es por medio de los delitos mayormente relacionados con sus actividades como homicidio, secuestro, trata y actividades relacionadas con narcotráfico. En el caso de las personas menores de edad, se contemplaron como víctimas tanto a quienes padecieron estas circunstancias como a quienes las cometieron. Son también parte del Índice Estatal la percepción de seguridad reportada por este sector de la población con el propósito de reducir la omisión estadística de violencia por delitos no denunciados, así como las condiciones de adicción en los hogares como factores de riesgo que pudieran llevar a niñas, niños y adolescentes a participar en actividades del crimen organizado.

En consecuencia, el Índice Estatal está compuesto por siete indicadores y un resultado general, construido con información de los años 2015 a 2018. En todos los casos, los valores más bajos

significan una condición positiva, ya sea en términos socioeconómicos o de violencia, mientras que los valores más altos representan lo opuesto: elevados niveles de desigualdad, rezago social o delitos cometidos.

Con fundamento en la bibliografía consultada sobre el tema, las técnicas cualitativas empleadas con víctimas y personas expertas, y el debate del equipo de investigación, se ajustó el peso relativo que tendría cada subíndice dentro del Índice Estatal general, el cual involucra los siguientes elementos:

Tabla 9. Ponderación de indicadores en el Índice Estatal de Riesgo de violencia asociada con el crimen organizado con impacto en niñas, niños y adolescentes

Categoría	Valor ponderado por categoría	Indicador	Contenido del indicador	Fuente	Año	Valor ponderado por indicador
Factores de riesgo estructurales	39%	Índice de paz	* Tasa de homicidio por cada 100 mil hab. * Tasa de delitos con violencia por cada 100 mil hab. * Tasa de delitos cometidos con arma de fuego por cada 100 mil hab. * Tasa de crímenes de la delincuencia organizada por cada 100 mil hab. * Tasa de personas en cárcel sin sentencia por cada 100 mil hab.	Institute for Economic & peace, Índice de paz México 2018	2018	17%
		Índice de desigualdad de ingresos	* Coeficiente de Gini por estados	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	2016	14%
		Índice de rezago social	* Condiciones generales de educación * Porcentaje de derechohabencia * Condiciones generales de vivienda	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	2015	13%

Categoría	Valor ponderado por categoría	Indicador	Contenido del indicador	Fuente	Año	Valor ponderado por indicador
Factores de riesgo de violencia asociada al crimen organizado en personas menores de edad	61%	Índice de personas menores de edad víctimas del crimen organizado	* Tasa de menores víctimas de homicidio doloso por cada 100 mil menores * Tasa de menores víctimas de extorsión por cada 100 mil menores * Tasa de menores víctimas de secuestro por cada 100 mil menores * Tasa de menores víctimas de trata por cada 100 mil menores	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	2018	20%
		Índice de población adolescente en el Sistema de Justicia Penal	* Porcentaje de población adolescente en el Sistema de Justicia Penal	INEGI. Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal 2017. SNIEG	2017	10%
		Índice de percepción de seguridad de personas menores de edad	* Porcentaje de población adolescente que se siente insegura * Porcentaje de población adolescente que dice le han ofrecido drogas * Porcentaje de población adolescente dice haber participado en actos violentos	INE. Consulta infantil y juvenil 2018	2018	16%
		Índice de factores de riesgo en personas	* Porcentaje de población con conductas antisociales o delictivas (Consumo drogas o reclusión)	Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y	2016	10%

Categoría	Valor ponderado por categoría	Indicador	Contenido del indicador	Fuente	Año	Valor ponderado por indicador
		menores de edad		Tabaco (ENCODAT 2016)		

Fuente: Elaboración propia.

Para el cálculo de los subíndices, se recurrió al análisis de componentes principales, que consiste en la reducción de datos mediante el ordenamiento de cada uno de los vectores propios generados conforme la varianza original que describen. Una vez estimados los valores y con base en este resultado, se ponderó cada una de las variables del subíndice para así obtener su valor. Para los casos de los Índices de desigualdad de ingresos, de rezago social, de paz y de adolescentes en el Sistema de Justicia Penal, la información se presenta como en la fuente original.

Para el Índice Estatal, se recurrió a la suma ponderada de cada uno de estos factores, conforme los porcentajes descritos en el cuadro anterior. La descripción detallada sobre el cálculo se puede consultar en el apartado de Metodología. Un factor por considerar es que las variables que componen el Índice estatal corresponden a diversos años de registro de la información debido a la disponibilidad y periodicidad de las fuentes. Los resultados completos de cada subíndice se pueden observar en el Anexo estadístico de este capítulo.

Índice de paz

El Índice de paz es elaborado por el Institute for Economics and Peace, y mide los niveles de violencia en México por entidad federativa, considerando a la totalidad de la población. Este índice compuesto toma en cuenta los principales delitos cometidos con violencia, además de las personas en condición de cárcel que no han recibido sentencias. Bajo esta metodología, los dos estados de la península de Baja California, Guerrero, Zacatecas y Colima son los Estados más violentos.

Baja California Sur fue la entidad más violenta debido principalmente al incremento en más del 300 por ciento de la tasa de homicidios, mientras que en Baja California se duplicó ese indicador. En Guerrero, si bien no se incrementó esta tasa, los niveles de homicidio se mantienen altos.

En términos generales, en 2017 se elevaron considerablemente el número de homicidios, violencia con arma de fuego y delitos con violencia, por lo que esta fuente señala que ese año fue el más violento para el país que se tenga registro. En términos relativos, los Estados más pacíficos fueron Yucatán, Tlaxcala, Campeche, Coahuila y Chiapas.

Índice de desigualdad de ingresos

Este subíndice refleja la desigualdad de los ingresos medida por medio del coeficiente de Gini, el cual mide si una distribución es equitativa entre una determinada población. Por tal motivo, el coeficiente adquiere valores entre cero y uno, donde cero representa el escenario en el que existe una igualdad perfecta (en este caso implicaría que todas las familias tuvieran el mismo ingreso) y uno simboliza el mayor grado de desigualdad (una sola persona es poseedora de todos los ingresos). Es decir, a medida que el valor del índice tienda a cero, mayor será la igualdad en la distribución del ingreso.

La importancia de este índice radica en que no sólo los niveles de pobreza o desarrollo social influyen en el comportamiento de la población, sino también la desigualdad al interior de ésta. De hecho, existe un sector creciente de economistas teóricos como Thomas Piketty o Joseph Stiglitz, que aducen a la desigualdad económica una influencia más negativa que la pobreza general.

Bajo esta premisa y con base en la información publicada por CONEVAL, en 2016 Tlaxcala fue el Estado con la menor desigualdad de ingresos, seguido por Estado de México, Durango, Aguascalientes y Coahuila. Sonora, Ciudad de México, Chiapas, Guanajuato y Nuevo León se situaron en el otro extremo, siendo esta última entidad la que registró la mayor desigualdad de ingresos.

Índice de rezago social

Como se mencionó anteriormente en el presente capítulo, el Índice de rezago social –también elaborado por CONEVAL –mide las condiciones de educación, derechohabiencia en los servicios de salud y condiciones de vivienda. La metodología aplicada es el análisis de componentes principales, donde el valor del índice es igual a la suma ponderada de cada una de las variables ajustadas conforme el coeficiente del primer componente. Este procedimiento es similar al utilizado para el cálculo del Índice Estatal de Riesgo de Violencia Asociada con el Crimen Organizado con Impacto en las Niñas, Niños y Adolescentes y se explica con detenimiento en el subapartado de Metodología.

Cabe destacar que Veracruz, Chiapas, Guerrero y Oaxaca son los Estados señalados con muy alto grado de rezago social, mientras que Nuevo León, Ciudad de México, Coahuila y Aguascalientes son los evaluados con muy bajo rezago.

Índice de personas menores de edad víctimas del crimen organizado

Este indicador se elaboró bajo la misma metodología que el Índice de rezago social, que relaciona los principales delitos cometidos por el crimen organizado cuyas víctimas fueron la población de cero a 17 años. Estos delitos son homicidio doloso, corrupción de personas menores de edad, extorsión, secuestro y trata de personas. Así, mientras más alto sea el valor del índice, mayor es la tasa de víctimas, por lo que es un indicador de violencia similar al Índice de paz, con la diferencia que la población observada son las niñas, niños y adolescentes y sólo considera como variables los delitos relacionados con el crimen organizado.

Como resultado, Zacatecas, Guanajuato, Colima, Chihuahua y Baja California son, en orden ascendente, los Estados con la mayor población menor de edad víctima de los delitos antes señalados. En términos de homicidio doloso, destaca Chihuahua, con una tasa de 16.1 muertes de este tipo por cada 100 mil habitantes, cuando existen entidades federativas que registraron una tasa de sólo 0.2. Baja California es la entidad con los valores más altos, principalmente por el número de delitos relacionados con la corrupción de personas menores de edad, cuya tasa es de 24.1 por cada 100 mil de ellas. En general, los delitos de extorsión y secuestro son poco significativos para este grupo poblacional y el tema de trata de personas sólo tiene una tasa mayor a dos en Aguascalientes y Oaxaca.

Índice de población adolescente en el Sistema de Justicia Penal

Jalisco es, por mucho, la entidad con el mayor número de adolescentes dentro del Sistema de Justicia Penal, con 2,102 personas, que representa casi un tercio de la población adolescente reclusa (30.5 por ciento) en el país. El 54.4 por ciento de estos jóvenes fueron sancionados por cometer el delito de robo, al mismo tiempo que el 10.1 por ciento fue por homicidio; es decir, la gran mayoría no cometió alguno de los principales delitos relacionados con el crimen organizado. Junto con Chihuahua y Sonora, en esas tres entidades federativas se ubican más de la mitad de las personas menores de edad sancionadas en el Sistema de Justicia Penal del país. Colima, Baja California Sur, Campeche, Quintana Roo y Chiapas son los Estados que menos detenidos tienen y en conjunto suman tan solo un poco más del dos por ciento del total.

A nivel nacional, únicamente el 0.55 por ciento de ese sector de la población está recluso en el Sistema de Justicia Penal, y en el caso de Jalisco, la entidad que encabeza este índice, el porcentaje respecto a su población de adolescentes es de 0.08.

Índice de percepción de seguridad de personas menores de edad

Uno de los problemas de las cifras relacionadas con los delitos denunciados es el hecho de que un porcentaje de estos actos no se denuncian, por lo que no se contabilizan dentro de las estadísticas. Con el propósito de disminuir esa brecha, se considera también la percepción de violencia de los niños, niñas y jóvenes de México, por medio de la Encuesta infantil y juvenil realizada por el Instituto Nacional Electoral.

El Estado de Nayarit es donde existe la mayor percepción de inseguridad, medido por medio de este índice. El principal motivo de este resultado es el hecho que más de dos terceras partes de la población de 6 a 17 años no se siente segura en la calle y más del 35 por ciento tiene esa misma percepción en su ámbito escolar. Resalta que, en Jalisco el 13 por ciento de las personas entre 14 y 17 años declararon haber padecido violencia de tipo sexual, cuando el promedio del resto de las entidades federativas es de 1.43 por ciento.

Los Estados de Chiapas y Campeche fueron los que registraron la menor percepción de riesgo de violencia, ya que sólo el 18.3 y 20.1 por ciento respectivamente, no se sienten seguros en la calle, cuando las personas menores de edad de las 30 entidades federativas restantes obtuvieron resultados entre 56 y 73 por ciento.

Índice de factores de riesgo en personas menores de edad

Son múltiples las causas de la violencia, en especial si el enfoque queda acotado al crimen organizado. Cada uno de los subíndices pretende abordar por lo menos un factor, con el objetivo que el Índice Estatal explique lo más posible las raíces y consecuencias de la violencia hacia las niñas, niños y adolescentes. Las disparidades económicas, educativas y de salud ya han sido abordadas, los delitos cometidos presumiblemente por el crimen organizado, también. Mediante este subíndice se pretende abarcar los temas de riesgo asociados con la comunidad y el hogar de niñas, niños y adolescentes.

Con base en la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED)⁸⁴⁸, una quinta parte de las personas menores de 18 años en Nayarit tiene algún familiar cercano en prisión, en Durango, Aguascalientes y Guanajuato más del 10 por ciento de esta población ha sido detenida o ha tenido conflictos con la policía, en Michoacán y Querétaro cerca de un tercio ha consumido alcohol hasta emborracharse y Guanajuato destaca por la participación de adolescentes en actos de vandalismo y pertenencia a pandillas violentas.

Destaca el hecho que, en 18 entidades federativas, más del 40 por ciento de esta población declaró haber sufrido violencia física o verbal en el hogar, donde Guanajuato lidera nuevamente ese rubro. De esta forma, los Estados con el Índice de factores de riesgo más alto son Nayarit, Durango, Querétaro y Guanajuato. Por otra parte, Tabasco, Chiapas y Veracruz se ubicaron en el extremo opuesto.

Índice Estatal de Riesgo de Violencia Asociada con el Crimen Organizado con Impacto en Niñas, Niños y Adolescentes 2018

Con base en los resultados obtenidos en cada uno de los subíndices, se elaboró el Índice Estatal con el propósito de registrar las condiciones de violencia de las personas menores de edad por entidad federativa. Una vez obtenidos los valores de índice y conforme la ponderación antes descrita, se estratificaron los resultados en cinco categorías⁸⁴⁹: Muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto.

De esta forma, los Estados de Chiapas, Campeche, Tlaxcala, Yucatán y Coahuila son los que obtuvieron un nivel de riesgo muy bajo de violencia asociada con el crimen organizado, y coincide con ser las cinco entidades federativas con el resultado más bajo en el Índice de paz. Es decir, las entidades donde actualmente se registran menos delitos fueron las que obtuvieron los resultados más bajos. Destaca que Chiapas también contó con los valores más bajos en los índices de población adolescente en el Sistema de Justicia Penal, en el de percepción de seguridad y de

⁸⁴⁸ Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED), 2014.

⁸⁴⁹ Se recurrió a una técnica de estratificación que consiste en la formación de estratos de manera que la varianza obtenida sea mínima para cada uno de los segmentos.

factores de riesgo de personas, al mismo tiempo que es uno de los Estados con mayor desigualdad de ingresos y de rezago social.

En los grupos de muy bajo y bajo riesgo de violencia asociada con el crimen organizado con impacto en las niñas, niños y adolescentes se encuentran los Estados con los cuatro resultados más bajos de los subíndices de paz, rezago social y personas menores de edad víctimas del crimen organizado. En el resto de los indicadores predomina la presencia de los tres estados con los menores valores dentro de esas categorías.

El hecho de que entidades como Veracruz, Tamaulipas, Ciudad de México y Estado de México aparezcan con bajos niveles de riesgo pudiera ser controvertido debido a que han sido espacios donde los medios de comunicación han reportado crímenes de manera cotidiana. Sin embargo, las estadísticas obtenidas por diversas fuentes indican otro escenario. Ninguna de estas entidades obtuvo altos niveles en los índices relacionados con el registro de delitos cometidos o de percepción de violencia hacia niñas, niños y adolescentes, tampoco se consideraron con elevados factores de riesgo en los hogares y comunidades. Lo anterior sugiere que han existido delitos de alto impacto en esos estados, ya sea por el grado de violencia o relevancia mediática de las víctimas, pero no es una condición generalizada en las entidades.

Morelos, Michoacán, Oaxaca, Nayarit, Zacatecas, Colima y Baja California Sur son los estados valorados con alto riesgo de violencia, mientras que Chihuahua, Guanajuato, Baja California y Guerrero fueron los que se ubicaron con muy alto nivel de riesgo.

Tabla 10. Índice Estatal de Riesgo de violencia asociada con el crimen organizado con impacto en niñas, niños y adolescentes (2018)

Entidad	Índice de paz	Índice de desigualdad de ingresos	Índice de rezago social	Índice de personas menores de edad víctimas del crimen organizado	Índice de población adolescente en el Sistema de Justicia Penal	Índice de percepción de seguridad de personas menores de edad	Índice de factores de riesgo en personas menores de edad	Índice estatal de riesgo de violencia	Riesgo
Guerrero	4.153	0.471	2.451	0.200	0.0001	0.421	-0.715	1.127	Muy alto
Baja California	3.951	0.430	-0.818	2.654	0.0002	-0.370	-0.656	1.032	Muy alto
Guanajuato	2.544	0.576	-0.058	0.738	0.0001	0.805	1.867	0.969	Muy alto
Chihuahua	2.979	0.473	-0.587	2.422	0.0006	-0.130	-0.244	0.936	Muy alto
Baja California Sur	4.550	0.439	-0.395	0.135	0.0001	0.119	0.285	0.858	Alto
Colima	3.640	0.423	-0.658	0.818	0.0001	0.456	0.283	0.857	Alto
Zacatecas	3.306	0.491	-0.330	0.681	0.0002	0.479	0.135	0.814	Alto
Nayarit	1.974	0.472	0.013	0.158	0.0003	1.392	0.942	0.752	Alto
Oaxaca	2.095	0.493	2.539	-0.290	0.0000	0.002	0.329	0.730	Alto
Michoacán	2.420	0.424	0.625	-0.163	0.0000	0.776	0.240	0.668	Alto
Morelos	2.888	0.437	-0.209	0.228	0.0001	0.186	0.543	0.655	Alto
Jalisco	2.341	0.422	-0.692	0.088	0.0008	0.545	0.775	0.549	Medio
Durango	2.043	0.415	-0.033	0.163	0.0001	0.016	1.061	0.542	Medio
San Luis Potosí	2.472	0.450	0.611	-0.167	0.0002	0.106	-0.115	0.535	Medio
Sinaloa	3.051	0.428	-0.458	-0.040	0.0001	0.432	-0.860	0.494	Medio
Quintana Roo	2.452	0.435	-0.396	-0.285	0.0000	0.763	-0.393	0.452	Medio
Puebla	1.882	0.439	0.883	-0.491	0.0001	0.054	-0.167	0.390	Bajo
Querétaro	2.010	0.480	-0.426	-0.669	0.0002	0.268	1.201	0.383	Bajo
Estado de México	2.550	0.414	-0.480	-0.563	0.0000	0.428	-0.054	0.380	Bajo
Tabasco	2.973	0.459	-0.154	-0.159	0.0001	-0.029	-1.422	0.371	Bajo
Nuevo León	2.578	0.578	-1.360	0.507	0.0001	-0.289	-0.662	0.331	Bajo
Aguascalientes	2.223	0.416	-1.037	-0.801	0.0005	0.617	0.903	0.330	Bajo
Sonora	2.230	0.498	-0.588	-0.446	0.0008	-0.182	0.697	0.324	Bajo
Hidalgo	1.757	0.430	0.450	-0.455	0.0001	-0.030	-0.010	0.320	Bajo
Tamaulipas	2.740	0.474	-0.527	-0.247	0.0003	-0.104	-0.793	0.318	Bajo
Veracruz	1.998	0.489	1.199	-0.566	0.0000	-0.309	-0.942	0.307	Bajo
Ciudad de México	2.693	0.507	-1.313	-0.694	0.0001	0.042	0.047	0.231	Bajo
Coahuila	1.505	0.417	-1.065	-0.222	0.0001	-0.258	0.507	0.141	Muy bajo
Yucatán	1.167	0.452	0.294	-0.784	0.0001	0.118	-0.313	0.131	Muy bajo
Tlaxcala	1.381	0.378	-0.174	-0.907	0.0001	-0.128	-0.507	0.013	Muy bajo
Chiapas	1.572	0.508	2.388	-0.410	0.0000	-3.152	-1.255	-0.063	Muy bajo
Campeche	1.482	0.467	0.304	-0.433	0.0001	-3.044	-0.707	-0.288	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia

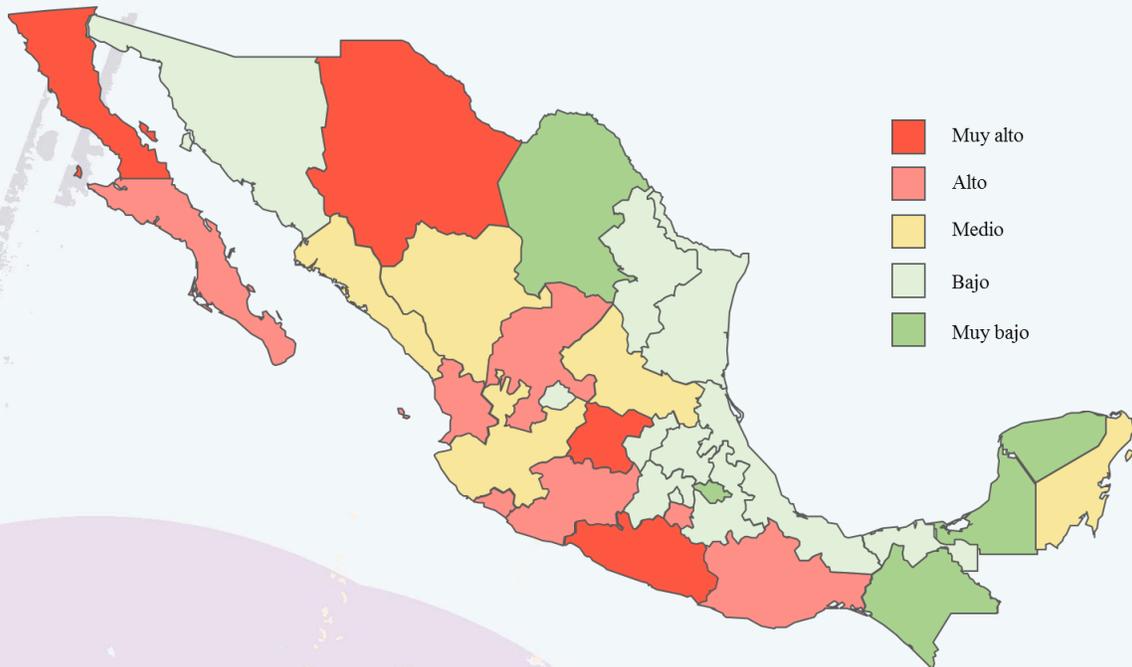
De manera análoga, las entidades federativas con los niveles más altos de violencia, medida por el Índice de paz y de personas menores de edad víctimas del crimen organizado, se encuentran con un alto o muy alto riesgo de violencia hacia niñas, niños y adolescentes. En cuanto a la desigualdad de ingresos y el rezago social, esos resultados no cuentan con una fuerte correlación con el resultado final, ya que sus valores extremos en términos negativos se ubican a lo largo de todo el Índice Estatal de Riesgo de Violencia Asociada con el Crimen Organizado con Impacto en Niñas, Niños y Adolescentes.

El caso del estado de Chiapas antes mencionado es el referente máximo de esta situación. La Ciudad de México y Nuevo León, con alta desigualdad de ingresos, y Veracruz, con elevado rezago social, también obtuvieron un bajo riesgo de violencia. Sólo Guerrero, para el tema del rezago social, y Guanajuato en cuanto a la desigualdad de ingresos, registraron altos valores en el Índice estatal.

En términos geográficos, la Ciudad de México, Veracruz, Tamaulipas, Hidalgo, Sonora, Aguascalientes, Nuevo León, Tabasco, Estado de México, Querétaro y Puebla son los 11 Estados con nivel de riesgo bajo. La zona del Golfo de México, junto con la Península de Yucatán (con excepción de Quintana Roo) y el centro del país, además de Sonora y Aguascalientes, conforman las regiones con menor riesgo de violencia del país para las personas menores de edad.

La península de Yucatán y las entidades de la costa del océano Pacífico, salvo Chiapas y Sonora, fueron evaluados entre nivel medio y muy alto riesgo, donde sobresale la franja de Colima a Oaxaca. La zona centro-norte, que incluye a Sonora, pero excluye a Aguascalientes, es otra región con alto nivel de riesgo de violencia para las niñas, niños y adolescentes. Los cuatro Estados con muy alto riesgo de violencia no son colindantes uno con otro.

Mapa 4. Índice Estatal de Riesgo de violencia asociada con el crimen organizado con impacto en niñas, niños y adolescentes



Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, los indicadores que directamente miden la violencia en los estados tienen una relación directa con el resultado final. Sin embargo, las entidades federativas con los resultados más bajos en las condiciones socioeconómicas fueron evaluadas principalmente en los grupos muy bajo y bajo del Índice estatal, pero los estados de mayor rezago socioeconómico no necesariamente se ubicaron con los mayores niveles de riesgo de violencia por parte del crimen organizado.

6.6 Conclusiones

En los estados de México, Veracruz, Ciudad de México y Puebla se concentran en términos absolutos el mayor número de personas menores de 18 años, mientras que Chiapas, Guerrero, Durango, Aguascalientes, Zacatecas y Puebla son las entidades federativas donde el porcentaje de niños, niñas y adolescentes es mayor respecto al total de la población estatal. Coincide que dos de estos Estados (Chiapas y Guerrero), junto con Oaxaca y Veracruz, son los catalogados con muy alto grado de rezago social: es decir, una primera característica de las entidades

predominantemente jóvenes es el alto nivel de carencias en educación, salud y condiciones de vivienda. En términos geográficos, se puede afirmar que la zona sur del país es la de mayor rezago social.

Aparecen de nuevo los estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca dentro de aquellos con menor porcentaje de derechohabencia a servicios de salud, mayor tasa de mortalidad infantil y de muertes en niños y niñas menores de cinco años por enfermedades de transmisión alimentaria y por infecciones respiratorias.

Sobre la percepción de seguridad, de los tres principales espacios de convivencia (hogar, escuela y calle), este último es el que se percibe menos seguro entre la niñez y población adolescente, principalmente en la Ciudad de México, Puebla, Nuevo León, Guanajuato y Estado de México.

En lo referente a la violencia medida por el número de delitos, destaca el incremento en los homicidios a partir de 2011. De hecho, se aprecia que en los últimos diez años ha crecido considerablemente la posibilidad de morir por homicidio doloso dentro de la población entre 15 y 29 años, ya que el 36.4 por ciento de las víctimas se ubicó en ese grupo de edad. En 2018, tales delitos ocurrieron principalmente en Colima, Baja California, Guerrero, Chihuahua, Quintana Roo y Guanajuato. Para el periodo de 2015 a 2018, Chihuahua, Zacatecas, Michoacán, Guerrero y Baja California fueron las cinco entidades que registraron las mayores tasas de homicidios de personas menores de 18 años.

Otro tema relevante es el de personas niñas, niños y adolescentes desaparecidas. Al no existir información o registro de niños, niñas o adolescentes reclutados por el crimen organizado, si bien estos datos incluyen más motivos, las personas desaparecidas podrían ser un buen acercamiento para dar con tal información. De esta forma, los cinco estados con las tasas más altas son Colima, Sonora, Tamaulipas, Puebla y Baja California. A la par, sobresale que en los últimos años son más las personas de sexo femenino que masculino, las que desaparecen.

Respecto a los adolescentes en el Sistema de Justicia Penal, la mitad de ellos proviene de tan solo tres Estados: Jalisco, Sonora y Chihuahua, y cuyos principales delitos cometidos fueron robo, homicidio, violación sexual, lesiones, portación ilegal de armas y de drogas.

De esta forma, las entidades con los más altos valores en los indicadores relacionados con la violencia fueron Colima, Baja California, Chihuahua y Sonora. Destaca también que los Estados con mayor rezago social no necesariamente fueron aquellos con mayor nivel de violencia, ya que sólo Guerrero aparece también en los primeros lugares en cuanto a la percepción de violencia y homicidios dolosos, por lo que, en el caso mexicano, las bajas condiciones socioeconómicas de las entidades federativas no parecen ser el factor que más explica la violencia, aunque las características positivas de este tipo sí tienen una fuerte relación con bajos niveles de riesgo de violencia.

Como resultado del análisis del Índice Estatal de Riesgo de Violencia Asociada con el Crimen Organizado con Impacto en Niñas, Niños y Adolescentes, se puede inferir que el entorno familiar y social influye positivamente para registrar bajos resultados en el riesgo de violencia hacia las personas menores de edad, aunque las carencias socioeconómicas no se reflejaron en muy altos niveles de riesgo. Los Estados con alto y muy alto grado de riesgo se explican principalmente por el número de delitos cometidos, por lo que se puede inferir que este tema es fundamentalmente por el fracaso de políticas públicas relacionadas con la seguridad pública y la pérdida de control territorial.

Las condiciones socioeconómicas tienen una correlación directa con el índice estatal, pero los altos niveles delictivos no diferencian tales condiciones. Para tal circunstancia entonces, se debieran examinar otras vertientes, como las rutas de traslado y producción de narcóticos o actividades ilegales.

7. LÍNEAS DE ACCIÓN Y PROPUESTAS PARA LA ATENCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO

En este apartado se presentan líneas de acción y propuestas dirigidas a la atención de la violencia asociada al crimen organizado con impacto en niñas, niños y adolescentes en México. El contenido se nutrió de las aportaciones realizadas por 34 personas expertas y el equipo de investigación en cuatro grupos de enfoque realizados en mayo de 2019 en la Universidad Nacional Autónoma de México.⁸⁵⁰

A partir del análisis cualitativo inductivo de las versiones estenográficas se crearon las siguientes categorías que a su vez articulan el presente capítulo.

1. Antecedentes
2. Contexto actual y retos
3. Líneas de acción y propuestas
 - a. Estructurales
 - b. En materia de violencia, inseguridad y crimen organizado
 - c. A nivel comunitario y familiar

Los puntos a continuación expuestos parten desde las particulares esferas de actuación y especialidad de las personas expertas e incluyen cambios normativos, acciones de política pública con miras a la atención y restitución integral de los derechos de la niñez y adolescencia víctima del crimen organizado. El equipo de investigación agradece profundamente la participación de las personas expertas que compartieron su experiencia, líneas de acción y propuestas, quienes sin su voz este apartado no sería posible.

El diagnóstico colectivo expone los antecedentes, el contexto actual y los retos relacionados con la temática. Posteriormente se presentan las líneas de acción y propuestas agrupadas en niveles de

⁸⁵⁰ Conformación de los cuatro grupos: Integrado por mujeres y hombres mayores de 18 años; cualquier nivel socioeconómico; personas especialistas en derechos de niñas, niños y adolescentes, violencia y crimen organizado. Provenientes de: Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Academia, Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos Internacionales, Gobierno.

atención macro, meso y micro. En primer lugar, se presentan las propuestas estructurales, después las que buscan atender la violencia asociada con el crimen organizado y su impacto en personas menores de 18 años. Finalmente se exponen aquellas líneas de acción para implementación a nivel comunitario y familiar. En cada uno de estos segmentos se presentan las propuestas dirigidas a la prevención y posteriormente las de atención a víctimas. Con el fin de garantizar el anonimato los testimonios son acompañados por el área de competencia principal de las personas expertas: academia, sociedad civil, gobierno y organismo internacional.

NOTA METODOLÓGICA

1. En el documento aparecen todas posturas y aportaciones expresadas durante la aplicación de las técnicas empleadas con el fin de mostrar la diversidad de puntos de vista.
2. Las propuestas y opiniones de las personas expertas reflejan únicamente su opinión, no necesariamente del conjunto de participantes o del equipo de investigación.
3. Confirmar la pertinencia de las propuestas puede requerir análisis, investigación y diagnósticos específicos.
4. Aunque algunas propuestas ya se están implementando, el equipo decidió incluirlas, con el fin de subrayar aquellas acciones que requieren mayor difusión o ajustes en su ejecución.

7.1 Antecedentes

1. A nivel regional las personas expertas ubican el crecimiento de la violencia relacionada con el crimen organizado a partir de la declaración de la guerra contra las drogas en los años ochenta en Estados Unidos.

“[...] Es un fenómeno regional [proveniente] desde la región andina hasta Estados Unidos en el norte, cuando se declaró la guerra contra las drogas.”

(Sociedad civil)

2. A nivel nacional, aunque se detecta como un problema estructural de larga data, se ubica como punto de inflexión la guerra contra el narcotráfico emprendida por la administración de 2006-2012.

“[...] A partir del 2006 se implementa una política criminal netamente reactiva por parte del Gobierno Federal, para poder combatir la delincuencia organizada, la famosa Guerra Contra el Narcotráfico [...]. Aquí pues fue todo lo contrario, nos fue bastante mal, tuvimos muchísimos más homicidios dolosos vinculados a la delincuencia organizada, muchísimas personas desaparecidas y sobre todo el incremento de una violencia atroz que se vino a fijar en el país como una constante y que además se ha convertido como un bien cultural de consumo y que nos ha generado también una serie de problemáticas vinculadas precisamente a las niñas, niños y adolescentes.”

(Gobierno)

“[...] Producto justo de esta guerra [contra el narcotráfico] han sido historias de infancia rotas, ocho mil huérfanos, reclutamiento forzado, etcétera.”

(Academia)

“[...] Desde 2006 a las poblaciones de niñas, niños y adolescentes se ha venido afectando de muchas formas, entre ellas está que forman parte de los números de acrecentados de homicidios, que ya están acumulados más de 130 mil por estos combates entre grupos organizados y el gobierno.”

(Sociedad civil)

3. Por su parte, se subraya la necesidad de evitar diagnósticos que generalicen o simplifiquen la violencia y su reproducción como si todo fuera a partir de la institucionalización de la guerra contra el narcotráfico.

“[...] Evitar caer a veces en diagnósticos generalizantes. Durante Calderón todo era los carteles peleándose entre sí, digamos, y pareciera que toda la violencia era simplemente derivada de eso y después vimos que la violencia era mucho más compleja que eso. Se imbrica con la violencia social, la violencia de los grupos organizados, la violencia comunitaria, es mucho más complejo.”

(Academia)

“[...] Es un tema de violencia estructural. No es una violencia que haya empezado desde el 2006, es un tema histórico, sino que ahorita se le está dando más visibilidad, el tema de la violencia contra la niñez, la adolescencia y la juventud es un tema histórico porque no se le han reconocido sus derechos.”

(Organismo internacional)

4. Se refiere que durante el periodo 2012-2018 el gobierno federal continuó con la estrategia fallida de combate al crimen organizado. Por su parte, se señaló que, a pesar de los cambios normativos, estos no fueron aplicados por falta de voluntad política, abandono institucional, presupuestal e imperante corrupción e impunidad.

“[...] Me parece que la ley es letra muerta, porque a pesar de que establece un catálogo amplio de derechos que están en consonancia con la Convención, en realidad no se han materializado. Habla de una protección que está obligado el Estado a dar, lo cual evidentemente no existe, al grado que estamos hablando en este grupo de crimen organizado. Habla de una protección como obligación para la sociedad, la cual tampoco existe, al grado que son las niñas, niños y adolescentes son víctimas en su familia.”

(Academia)

“[...] Si los limitamos a dos sexenios, creo que estamos de parte esa política pública de parte del Estado mexicano que ha sido totalmente nula.”

(Academia)

“[...] No hay realmente una voluntad política de Estado para poder poner en marcha estos sistemas, nunca la hubo, ni siquiera cuando se diseñó en el papel, tan es así que

lo dejaron volar porque si hubieran pensado realmente la capacidad del Estado para implementar un sistema así, tal vez no hubiera quedado.”

(Sociedad civil)

“[...] Nuestra ley de trata que relativamente es reciente, 2014, tampoco ha dado resultados, en materia de turismo sexual tenemos la situación de que se castiga al tratante, [...] pero en realidad no hay el castigo al que lo promueve, que es, justamente el que lo consume, el turista que viene ya sea ocasional o que es un pedófilo.”

(Academia)

“[...] En los últimos, más de 20 años muchos cambios jurídicos sobre qué representa la infancia para el sistema constitucional e internacional, se ratificó la Convención de los Derechos de la Infancia, que es la convención más ratificada en todo el mundo [...] siempre en el discurso es como: “vamos a poner en prioridad a la infancia, a los niños, niñas y adolescentes”. [...] no creo que sea una cuestión de cambiar las leyes, yo sí creo que las leyes con las que contamos actualmente son más que suficientes para poder poner en marcha políticas públicas que realmente atiendan a la reconstrucción social y a la protección de los niños, niñas y adolescentes desde el primer momento de su nacimiento.”

(Sociedad civil)

“[...] La Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y todo lo que trae con ella ha sido un gran avance para el país y para los derechos de niñas y niños y adolescentes. Sí vemos todavía una brecha que hay que cerrar tanto en términos del cambio de paradigma que esta ley vino a traernos y también en la institucionalidad. Sobre el cambio de paradigma todavía nos enfrentamos con tanto actores públicos como la comunidad, etcétera, que necesitan entender no solo en conocimiento sino en prácticas que los niños no son objetos de las personas, sino que son sujetos de derecho.”

(Organismo internacional)

“[...] Mientras siga habiendo una política punitivista o de populismo punitivo en el país en los últimos 12 años y que no cambió [...], aunque el discurso haya sido "México en paz", siguió la política contra las drogas, siguió esta guerra declarada contra el narcotráfico sin políticas preventivas.”

(Sociedad civil)

5. Si bien se marcan deficiencias en su implementación, las personas expertas señalaron avances puntuales en los últimos años en la creación del SIPINNA, el PRONAPINNA, las Fiscalías y Sistemas estatales protección, la *Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes*; la *Ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas*; la *Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos*; *Ley General de Justicia Penal para Adolescentes*, los intentos por articular indicadores a nivel nacional y estatal, la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, así como estrategias de prevención del suicidio y de control de armas.

“[...] La Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes en tanto reconoce derechos es un gran avance. El propio SIPINNA con todo y las dificultades creo que tiene como grandes ventajas, por lo menos de poner en el centro el tema.”

(Gobierno)

“[...] La Ley General reciente contra la desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, es precisamente donde se empieza a abarcar una laguna que existía en la parte de la desaparición de las personas. [...] Creo que un avance legislativo que tenemos es que, al menos ahorita ya se empieza a voltear los ojos a la realidad para tratar de ver de qué manera podemos ir haciendo frente a este tipo de situaciones.”

(Gobierno)

“[...] Las procuradurías sabemos que también ha sido un gran avance tener esta institucionalidad, sabemos que todavía hay retos [...] presupuesto eficiente y equitativo, los recursos técnicos y también que tengan protocolos suficientes para poder atender la violencia contra niñas y niños y adolescentes porque hay avances también en otras áreas.

Vemos en cuanto a pornografía infantil y trata, la policía cibernética que ha empezado a hacer trabajos para luchar contra ella, pero se tienen que coordinar también con los SIPINNAS y otras instancias.”

(Organismo internacional)

“[...] Coincido en los avances que se han tenido en términos normativos y de alguna manera también en la creación y fortalecimiento de las instituciones que de alguna

manera están vinculadas al tratamiento de la violencia que sufren las niñas, niños y adolescentes.”

(Gobierno)

“[...] Las leyes son buenas, lo que tenemos es bueno, pero no se cumple.”

(Gobierno)

“[...] El Sistema Integral de Protección como se creó cuando se concibió la ley, sí tiene dos columnas fuertes, dos soportes, que son las procuradurías de protección en cuanto a la vulneración de derechos, la parte de la protección especial, la parte de la protección integral en los SIPINNA. Hoy se ha avanzado mucho, tenemos las 32 procuradurías de protección, ya llevábamos como mil 700 municipales y los propios sistemas municipales y estatales de protección. [...] Yendo hacia modelos exitosos, para mí el modelo era Coahuila, no estaba dentro del DIF, era la única Procuraduría de Protección que no estaba dentro del DIF, que incluso le dieron la relevancia tal que no era como a nivel de Secretaría de Estado, estatal, pero incluso formaba parte del gabinete de seguridad, porque se le daba ese nivel de seguridad al contexto a la protección de niñas, niños y adolescentes.”

(Gobierno)

“[...] Estamos de acuerdo en que la Ley General y el SIPINNA fueron avances que, si bien tienen también sus áreas de oportunidad, hay un esfuerzo institucional o del Estado por hacer algo en relación a la temática. Otro de los avances que podría decir, aunque las cifras realmente no sean como las mejores, hay cifras.”

(Sociedad civil)

“[...] Esfuerzos interesantes de continuidad de política pública que me parece que se dan en este sexenio y que valdría la pena mirar; una de ellas es la Estrategia Nacional de Prevención de Embarazo en Adolescentes.”

(Gobierno)

“[...] Ley General de Justicia Penal para Adolescentes [...] tenemos una ley que nos indica el deber ser, pero tenemos un sistema bastante deficitario.”

(Academia)

“[...] En las últimas décadas, en donde sí ha habido un avance significativo, es en el marco jurídico: ha sido tardío y ha sido muchas veces, siento, los elementos necesarios para que este pueda concretarse, por ejemplo, recursos, pero ya se hablaba de la Ley de Víctimas, ya se hablaba de la Ley de Desaparición, a nivel de las entidades

prácticamente todas las entidades de la República tienen leyes derivadas de la Ley General de Derechos de Infancia.”

(Gobierno)

“[...] En materia de suicidio de adolescentes, de niños, ha habido ejercicios importantes, en materia de reducción del uso de armas, ha habido experiencias también relevantes.”

(Gobierno)

6. Respecto a la labor de SIPINNA se marcó por un lado la importancia de su trabajo en la articulación de esfuerzos institucionales, como plataforma de intercambios y mesas de propuestas. No obstante, se señaló que no cuenta con los medios ni presupuesto suficiente para tener mayor incidencia. Algunas personas expertas también cuestionaron su existencia, al referir que se enfoca solo en reuniones sin impacto en niñas, niños y adolescentes.

“[...] Creo que el SIPINNA ha tenido una importante intervención y avances, porque ha recogido las necesidades y ha puesto en la mesa las propuestas y requerimientos que se conjuntaron y que antes estaban como dispersos o que se ponían en la mesa de diferentes foros, pero no se concretaban. Entonces siento que ha hecho un importante avance. Sin embargo [...] a pesar de que tiene la voluntad, pero no tiene los medios.”

(Sociedad civil)

“[...] Hicimos todo este mecanismo, que son los aciertos, tener sistema normativo y el SIPINNA, que para mí es algo que ha funcionado, que creo que ha sido una buena plataforma, que puede mejorar muchísimo, pero creo que dentro de lo que tenemos no teníamos nada, entonces ya el SIPINNA nos da otra plataforma de hacer muchas cosas.”

(Gobierno)

“[...] Que eso se transversalice y no tener más una política de gobierno, en donde había una institución que era la encargada tradicionalmente de atender a niñas, niños y adolescentes, como lo es o lo ha sido el DIF, sino que en SIPINNA se vuelve una cuestión de todo el Estado, de todo el gobierno y el DIF queda subsumido a este gran sistema y no al revés; no es el DIF el que hace todo por la infancia, sino son todas las instancias de gobierno. Ahí hay un compromiso muy importante por parte de los

gobiernos estatales, porque entonces quedan acuerdos que tienen que ir bajando a las acciones del gobierno estatal y también del municipal.

Recordemos que el SIPINNA se pensó como un sistema de sistemas, decimos nosotros, es decir, está un sistema nacional, pero también están los sistemas estatales, [...] y tiene la obligación de generar los sistemas o los SIPINNA municipales.”

(Gobierno)

“[...] Yo creo que la política pública son actividades reales, no, el SIPINNA, perdón que lo diga y lo sabemos, pues no existe realmente, es un elefante blanco, los que estamos en el mundo de que se trata, ni el local ni el federal, ni el municipal ni todas las figuras que dice la Ley General de los Derechos de Niños existe. Entonces, el SIPINNA federal realmente no está haciendo política pública, que es su función principal, para que ahí baje hacia los locales, no existe, no está haciendo actividad real, porque piensa que con traer, lo que tuvimos una reunión con españoles, entonces, “no, espérame, ahora resulta que los españoles” y no es por la cuestión de, no, sino que ellos vienen, ahora resulta que vienen a preguntarnos: “oye, cómo tratas a las niñas, niños y adolescentes aquí en México, nos interesa”. [...] no hay actividades reales de las instituciones, o sea, el SIPINNA.”

(Gobierno)

7.2 Contexto

7. Ante el cambio de gobierno en 2018 las personas expertas mencionaron que se han planteado nuevas políticas y acciones que pueden ser útiles en atender y empoderar especialmente al sector adolescente. Entre las medidas que consideraron importantes se encuentra el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el combate a la corrupción, la consolidación de la Unidad de Inteligencia Financiera; el apuntalamiento de la Comisión Nacional de Búsqueda, el proyecto para ratificar la Convención Iberoamericana de derechos de los Jóvenes; la continuación de la Estrategia Nacional de Prevención de Embarazo en Adolescentes; así como la reciente prohibición del matrimonio infantil.

“[...] El programa de “Jóvenes construyendo el futuro”, o sea, hay muchísimas cosas que hacer, pero si no tejemos fino esto que ya tenemos. [...] Yo sí le apuesto a que esto podemos tejerlo, que se pueda tejer, que se pueda sumar el ENAPEA, que se

pueda sumar “Jóvenes construyendo el futuro”, que se pueda sumar lo que se ha venido haciendo.”

(Gobierno)

“[...] El primer paso para tratar de rescatarlos es la inclusión, y ahí está sin lugar a dudas el programa ‘Jóvenes construyendo el futuro’. [...] por lo menos si se mira como una política de inclusión en esta primera etapa y luego se logra sostener la parte de empleabilidad, creo que será un gran paso.”

(Gobierno)

“[...] También tenemos la Unidad de Inteligencia Financiera para pegarle al crimen organizado en lo económico y a través de ahí también generar un cambio en cascada. Entonces, aunque sí vemos estos avances institucionales y normativos, creemos que se pueden fortalecer todavía desde ese enfoque y, bueno, eso.”

(Organismo internacional)

“[...] En la Comisión Nacional de Búsqueda, no sé si están enterados que ya está funcionando, ahí se está trabajando sobre un protocolo de búsqueda.”

(Gobierno)

“[...] Eliminar el matrimonio infantil, para no permitir que niñas menores de 18 años contraigan matrimonio.”

(Gobierno)

8. A pesar de los avances referidos, también se observa con preocupación cómo los recortes al presupuesto han afectado directamente la operación de estancias infantiles, así como la incidencia de la sociedad civil, que atenuó el impacto de la reducción del tamaño del Estado durante los últimos 30 años. Finalmente, se observa con preocupación y escepticismo la creación de la Guardia Nacional, pues de facto es la continuación de las políticas persecutorias que han fracasado y reproducido la violencia en los dos sexenios anteriores.

“[...] Todo urge, pero [...], estas improntas de quitar el apoyo económico a las estancias infantiles, a los albergues, que realmente son vitales, pero yo tampoco quisiera verme en sus zapatos. Este es un tiradero, las anteriores administraciones dejaron un tiradero, una porquería.”

(Sociedad civil)

“[...] La Guardia Nacional es problemática por todas las razones que ya sabemos. Si esa es la política con la que tú vas a atacar los problemas estructurales de los niños, niñas y adolescentes, pues no vas a lograr nada.”

(Academia)

“[...] Que el Estado tuviera realmente una relación de compromiso con las organizaciones de sociedad civil que han trabajado por años con este tipo de problemáticas, que saben cómo hacerlo, que tienen el *expertise* y tienen las ganas de hacerlo, y simplemente son, en este caso, ahora lo estamos viendo, absolutamente minimizadas, como si no existiéramos, y creo que esa podría ser un buen inicio para hacer un cambio real en esta situación con los niños y las niñas bajo las condiciones que estén.”

(Sociedad civil)

“[...] Tanto en Centroamérica como aquí, pandillas significa que las otras estructuras sociales, la familia y el Estado, están disminuidas frente a una nueva estructura que es organizaciones de jóvenes y que son organizaciones violentas. Si para compensar eso debilitamos aún más el Estado y la familia, como puede ocurrir en México, porque no hay estancias infantiles, porque le quitas dinero salud, pues hay que ver qué va a pasar.”

(Academia)

7.3 Retos a corto plazo

9. Impulsar el debate sobre modelos de crianza y el impacto de elementos estructurales como tiempo de trabajo de familiares y el abandono a personas menores de edad.

“[...] Seguir impulsando el tema del cuidado de la crianza [como] un asunto social y político.”

(Gobierno)

“[...] Los teóricos hablan de dos teorías, de cómo es que las niñas, niños y adolescentes ingresan o son víctimas del crimen organizado. Y en este sentido, hablamos de la teoría del control familiar en donde hay dos elementos que originan la inserción de las niñas, niños y adolescentes en el crimen organizado o en la ejecución

de delitos que es un control excesivo de protección. Y por el otro lado, la contraparte es la ausencia total de la familia.”

(Academia)

“[...] Son niños que viven en violencia permanente hasta el extremo de que ni siquiera diferencian entre la violencia y la no violencia en su vida, vienen de familias que no han podido generar ese ambiente propicio para un pleno de desarrollo, sin hablar de criminalización, sin hablar de la pobreza o de la no pobreza porque también tenemos bien documentado que esto no nada más se da en la pobreza, es un tema como de descomposición familiar en donde los niños ya no pueden ser cuidados, existe como una incapacidad para que el niño sea cuidado y esto viene desde temas familiares y estructurales.”

(Sociedad civil)

“[...] Los padres recurren al castigo corporal porque les hacen falta herramientas de crianza positiva, hay un entorno tóxico en muchas partes de este país y entonces se debe procurar un sistema de medidas alternativas, un poco como se ha manejado también con los adolescentes en donde primero el Estado ofrezca acompañamiento para poder tener otras alternativas, sin dejar que en algunos casos sí se pueda llegar a una medida punitiva, pero sí construir algo en esa naturaleza. Y sí no perder de vista cómo se relacionan estas violencias.”

(Organismo internacional)

10. Impulsar acciones preventivas focalizadas, más que reactivas para contener el fenómeno a futuro.

“[...] No hay una prevención por parte de la aplicación de leyes, de la creación de leyes, de la política pública, sino el Estado es reactivo, o sea, sale a generar una serie de propuestas a partir de los males que se va encontrando.”

(Academia)

11. Atender las causas estructurales de la violencia generalizada.

“[...] Una violencia extrema, recordemos que el grupo de los Zetas [...] que eso implica la tortura e implica también una serie de actos de violencia extrema como lo

que miramos y empezamos a observar, decapitaciones, desollamientos, desmembramientos, videos, entonces, todo esto se empieza a generar como una especie de sociedad del espectáculo que empieza también a seducir en términos de adquisición de violencia para bienes y esto le ha llegado a las niñas, niños y adolescentes, principalmente a los adolescentes.”

(Gobierno)

- 12.** Impulsar diagnósticos para la detección y atención de necesidades específicas de víctimas directas e indirectas por las violencias generadas por el crimen organizado y por el abandono institucional y familiar. Empero, se subraya la necesidad de un enfoque integral que aborde el tema en su complejidad.

“[...] Diagnóstico de la violencia hacia niñas, niños y adolescentes en vinculación con el crimen organizado, dos ejemplos, ya sean víctimas directas o indirectas de las violencias que genera este contexto.”

(Organismo internacional)

“[...] Son víctimas directas de la violencia, y además de la violencia letal, es una violencia de desaparición, son tipos de violencia diferentes que se han visto involucrados en la criminalidad organizada.”

(Sociedad civil)

“[...] Hay que hablar también de violencias, no de violencia, las violencias son específicas, contra cada grupo etario y además por cuestión de género [...]. se nos invitó para hablar de las violencias en los niños, niñas y adolescentes por el crimen organizado, pero hay que hacer una subdivisión: hay la violencia del crimen organizado, que está fuera de la ley, y la institucional, que también es otra criminalidad porque hay una incidencia de violencias que se ejercen sobre el niño, niña y adolescente al no darle la atención[...].”

(Sociedad civil)

“[...] El crimen organizado se vincula con cuestiones de [...] drogadicción, de ventas de armas, de corrupción, de delincuencia; y entonces justamente al haber una ausencia de perspectiva integral no se planifica de manera adecuada, si bien se reconocen los avances pues falta cómo trabajar en eso.”

(Academia)

13. Atender la crisis de feminicidios y violencia de género.

“[...] Hay un retroceso es el tema de los feminicidios. Hemos visto en los últimos años que ha habido un incremento muy serio a las muertes por razones de género de niñas y de adolescentes que no se había visto anteriormente, quizá porque no estaba tan clasificado el tema de feminicidio, pero creo que aún con eso ha habido un aumento sustancial.”

(Gobierno)

14. Combate a redes nacionales y transnacionales de trata de personas.

“[...] Los niños que están sufriendo, en el caso de trata de personas, el que los estén ingresando a la explotación sexual.”

(Sociedad civil)

“[...] Chiapas tiene una problemática muy clara de trata de personas.”

(Gobierno)

15. Atender a víctimas de violencia sexual.

“[...] La violencia sexual también es alarmante para el país, cada vez más tenemos diferentes fuentes que nos hablan de otra forma de violencia que estaba muy silenciada y que aquí nos dice: son principalmente las niñas, las adolescentes mujeres las víctimas y este tipo de delitos se cometen más relacionados con personas que conocen, relacionadas al núcleo familiar y esto se da muchas veces más entre semana, a veces hasta con precisiones de horario.”

(Gobierno)

16. Colocar como prioridad el tema de desplazamiento forzado. Comprender las nuevas estrategias de control territorial que van de lo legal a lo ilegal con organizaciones criminales que controlan los intercambios de bienes y servicios, así como las diversas actividades delictivas.

“[...] ¿qué pasa con los niños desplazados? ¿A dónde van? ¿Cuáles sus vidas? [...] seguimos un poco desactualizados, [...] estas organizaciones que nos toca ver operando en el territorio nacional, han evolucionado de tal manera que su labor ya no es el narcotráfico. O sea, su función real es el control de territorios enteros con sus poblaciones, determinando la circulación de productos, sean legales éstos o no. Esto pasa mucho en Michoacán, esto pasa mucho en Guerrero. Entonces, lo que controlan estas organizaciones es lo que pase en sus territorios, lo que atraviesa esos territorios o lo que se produce en esos territorios. Y aquí la trata de niños es importantísima, porque es una parte o, digamos, como una cartera de negocios de estas organizaciones, [...] Una gran parte de la economía mundial se dirime en el territorio de lo extralegal, al menos.”

(Academia)

“[...] Desplazamiento forzado, pero que no son fenómenos nuevos en absoluto. Por ejemplo, en el estado de Guerrero, gran parte de la desaparición que hubo en la época de los 70 llevó un poquito a fenómenos de este tipo y sigue llevando hoy a comunidades enteras a ser desplazadas de sus territorios y esto con los niños incluidos, claro.”

(Academia)

“[...] Niños o niñas se nos olvida que de repente también hay niños y niñas indígenas y que están en zonas de alta violencia y que en muchos de los casos son desplazados o desplazadas también.”

(Academia)

- 17. Analizar en su complejidad la articulación del crimen organizado más allá de análisis binarios bueno/malo, y comprender que en sus actividades están involucrados una diversidad de actores privados, empresariales, comunitarios, sociales, medios e incluso funcionarios y servidores públicos de los tres niveles de gobierno.**

“[...] El *huachicoleo*, que ha sido de los temas favoritos de ahora esta administración, pero que nos ha permitido que es un tema, que es una actividad si bien delictiva, que es transversal, es decir, participan niñas, niños, adolescentes, niñas, mujeres, todo tipo

de personas, c“[...] omunidades, pero también empresas privadas, en fin. Nos refleja muy bien la cantidad de actores que estamos hablando en las actividades delictivas.”

(Gobierno)

- 18.** Visibilizar y diagnosticar la violencia que sufren distintas regiones del país. Evitar el silencio institucional premeditado de las violencias con impacto en niñas, niños y adolescentes.

“[...] En Michoacán existe un clima que si ya no está declarado de guerra, sí es de un estado de violencia permanente que inmoviliza a los actores institucionales, sociales, académicos porque advierten peligro, porque hay un desinterés presupuestal para ciertos proyectos que no les parecen atractivos y también hay que decirlo, por una cómoda mejor silenciación del tema, ¿no? y aquí lo digo en primera persona, porque estuve colaborando con estas instituciones, con casos específicos que igual en este momento no valdría o valdría comentarlos, pero hay un silencio institucional premeditado.”

(Sociedad civil)

“[...] Falta de información [...] finalmente también siguen siendo invisibilizadas e invisibilizados.”

(Organismo internacional)

“[...] No había una visibilización del tema, porque muchas veces las reuniones instituciones para tratar temas de adolescentes se hacían el mismo día que se trataban los temas del sistema penitenciario y entonces las autoridades de mayor jerarquía lógicamente asistían a hablar del sistema penitenciario y dejaban como de segunda mano el sistema para adolescentes. Me tocó escuchar muchas y reiteradas ocasiones, que, en muchas, ellos tenían que recurrir a iniciativa privada para poder financiar sus actividades que no tenían este tipo de programas. Por ejemplo, las casas de medio camino, cuando tenían algún joven que salía y una de las principales problemáticas a las que se enfrentaban eran justamente estos adolescentes que, al cumplir la mayoría de edad, pues tenían que transitar a otro sistema, a otra diferencia y realmente prevalecía este abandono.”

(Academia)

7.4 Líneas de acción y propuestas estructurales

19. Implementar políticas destinadas a la reducción de la pobreza y las brechas de desigualdad. Aunque son temas estructurales y genéricos se distingue en estos los puntos el origen para erradicar la violencia generalizada ante la creación de oportunidades de desarrollo para niñas, niños, adolescentes y sus familias.

“[...] La pobreza sí ha sido un detonante para que los orille a tomar decisiones.”

(Gobierno)

“[...] Uno de los grandes ejes rectores pues tiene que ver con la desigualdad, una desigualdad que además ahora a nivel internacional es uno de los grandes temas, [...] se está ensanchando cada vez más, se está polarizando la población no solamente en términos económicos sino también en términos de acceso a los derechos y es un punto muy importante que va fabricando factores de riesgo que posibilitan la vinculación de los jóvenes o de los niños en la violencia o en la criminalidad.”

(Gobierno)

“[...] Estamos en un contexto de desempleo, de crisis económica, y eso también ha incentivado como las dinámicas familiares, se han modificado. Lo que se observa es que la familia es como el principal núcleo, que es también es donde se comienza la normalización de la violencia, después sigue la escuela también reproduciendo estos esquemas de violencia, vienen también los medios de comunicación, incluso también dentro de las propias instituciones también se violentan. Entonces, ¿qué es lo que sucede? Hay una normalización de la violencia.”

(Academia)

“[...] Hay un desfase entre el sistema de mercado y lo que el tema educativo y el empleo ofrece, que te lleva a tener adolescentes sin ninguna perspectiva de futuro, donde el crimen organizado, el narcotráfico lo que te ofrece es algo inmediato, que te resuelve una serie de cosas, y al no tener ninguna perspectiva de futuro, en tanto no tienes una proyección interesante, pero además de todo vemos sistemas de pensiones desahuciados o en conflictos, pues evidentemente tú vas a tomar esa opción.”

(Gobierno)

“[...] El mercado es algo que creo que debe de estar en la reflexión. Porque precisamente ese mercado es lo que te va permitir que un joven de 15 años tenga cuatro mil pesos en el bolsillo, un arma y un celular nada más por estar vigilando la zona, y eso le da poder, y eso le da el que él pueda tener a la chica que le gusta, y para él eso va a tener una serie de cuestiones. Que su vida se va a acabar a los 25, 30 años tal vez, pero que en su momento ya le generó eso. [...] esa situación que se ha vivido en las diferentes regiones del país.”

(Academia)

“[...] Se van generando arenas que permiten este cultivo de que las bandas delincuenciales capten a un sector juvenil, pues que no tiene esperanzas, ¿de qué va a trabajar?, ¿ocho horas, doce horas, dándole un sueldo de mil 500 pesos a la semana que no le va a alcanzar para el celular que quiere? Mientras los otros le están dando cuatro mil pesos a la semana siendo “halcón” o “puntos”, como les llaman en el norte.”

(Academia)

“[...] Ser el triunfador, el campeón, el número uno, usted es el “chingón”, el que tiene que salir. Es un sistema de competencia y no estamos pensando más bien en un sistema de revalorar lo que es ser mexicano. Creo que ahí se está perdiendo muchas cosas de identidad, se está fragmentando y fracturando ese tejido social y el crimen organizado creo que está tomando cada vez más ventaja de eso, instalando muchas estrategias de miedo.”

(Organismo internacional)

“[...] Desenmarañar la madeja tenemos que empezar a jalar un hilo, y el hijo definitivamente tiene que ser el económico. ¿Por qué? Porque uno de los factores ha sido determinante, que hemos visto cuando la madre, la cuidadora primordial se tuvo que incorporar al sistema económico, un sistema económico que ha violentado y que ha esclavizado y que ha dejado de lado y descuidado a la infancia.”

(Sociedad civil)

- 20.** Ante el estancamiento de los salarios muchas familias cuentan con dos o más fuentes de ingreso lo cual no permite que los cuidados y la atención sean suficientes. A la par se cede, a terceros privados o familiares cercanos, la crianza. México es el país de la OCDE que más horas trabaja al año. En este sentido se propone impulsar acotar a ocho horas de

trabajo, o pago real de horas extras. Así como incentivar la reducción de las brechas salariales entre hombres y mujeres, y entre los trabajadores de una misma institución siendo en su conjunto como ya se señaló, la pobreza y la desigualdad, las principales razones del abandono de personas menores de edad. Generar oportunidades de estudio y de inserción al mercado laboral con salarios competitivos para jóvenes.

“[...] Es un problema relacionado en algunos lugares con la salida de las niñas de la escuela, la llegada a la casa, que están solas, no hay vigilancia de otros adultos y entonces hasta, por decirlo, no recuerdo si era exactamente el dato, pero el ejemplo era de cuatro a ocho de la tarde es donde mayormente se comete este tipo de delitos.”

(Gobierno)

“[...] Al final del día el abandono también tiene mucho que ver con la dinámica que se tiene con el trabajo, con la dinámica que se tiene que ver con la pobreza, con la falta de ciertas oportunidades que obligan a los padres a dejar a los niños encerrados en un cuarto porque tienen que salir a trabajar.”

(Gobierno)

“[...] Para el tema del mediano plazo me parece que sí coincido con el tema del cuidado en la primera infancia, sin embargo, creo que ahí tendría que ver con un modelo económico que no permite justo a las madres estar con las crías en la primera infancia y después poderse adaptar al modelo económico o actual en el país. Por ejemplo, las madres que deciden trabajar el hecho de dejar, o sea, ya le violan el derecho a la lactancia al niño, al cuidado, etcétera, muchas cuestiones que no se contemplan en este modelo. Y me iría un paso atrás y eso tiene que ver con el mediano y largo plazo, [...] con la prevención de las violencias, porque al final sí estamos considerando la violencia de las peores violencias directas de qué es criminalidad organizada; sin embargo, esto también parte de violencias invisibles o estructurales, y eso tiene que ver con la maternidad a elegir.”

(Sociedad civil)

- 21.** Canalizar mayor presupuesto para la atención de niñas, niños y adolescentes. En sus montos y porcentajes se transparentan prioridades reales.

“[...] El presupuesto es un tema. [...] este país tiene un tercio de niñas, niños y adolescentes en toda su población total [...] deben tener prioridad para el presupuesto.”

(Organismo internacional)

“[...] Sí me parece que una cuestión esencial es presupuestaria pero presupuestaria tanto federal como local. Que les asigne una cantidad de manera directa a los jóvenes pues no te salva mucho.”

(Gobierno)

“[...] Asignación de un mayor presupuesto, una mayor estructura funcional y organizacional tanto del Sistema DIF como de las procuradurías.”

(Gobierno)

“[...] sí tenemos programas, tenemos protocolos, tenemos videoconferencias en relación con las procuradurías para la promoción de estos derechos y todo esto encaminado al abuso sexual de niños. Sí hemos estado trabajando. Nuestro mayor problema actualmente, efectivamente, es la economía, tenemos grupos multidisciplinarios ¿qué pasa? No tenemos dinero. Detectamos violaciones a derechos, y no les podemos dar seguimiento.”

(Gobierno)

- 22.** Desarrollar una estrategia de mediano y largo aliento, transexenal con personas expertas y metapartidista, ante el reto que involucra enfrentar la violencia relacionada con el crimen organizado y su impacto en niñas, niños y adolescentes.

“[...] Que terminemos teniendo políticas integrales continuas y que realmente generen cambios estructurales, me parece que es la parte más complicada.”

(Gobierno)

“[...] Es imposible pedirle al nuevo gobierno que apague todos los fuegos que está enfrentando. ¿Cómo lo veo yo? Teniendo una actitud muy positiva, tal vez a 15 o 20 años, podamos retomar, iremos avanzando, iremos poco a poco y a base de pugnas, a base de luchas, a base de rescates. ¿Por qué? Porque la empresa es muy grande.”

(Sociedad civil)

“[...] Me parece que un poco el cambio de administración también ha frustrado, por lo pronto, ciertos avances en el sentido de que ya estaba muy claro que habíamos empezado un proceso de armonización normativa, es decir, de empatar diferentes leyes a partir de una perspectiva de derechos y ahora parece que ya no se habla de eso. Mucha gente no está de acuerdo y tal vez tengan razón en unificar un solo Código Penal Federal, más allá si yo estoy de acuerdo o no, me queda clarísimo que sí hace falta revisar los tipos penales, porque no es posible que en Sonora, por ejemplo, todavía pudieras otorgar perdón porque el varón se case con la niña violentada; o sea, cuestiones como esas no pueden subsistir y nada más por dar un ejemplo, porque la verdad es que el Comité de los Derechos del Niño claramente ha dicho cuáles son esos tipos penales que afectan realmente un normal desarrollo de los niños o que afectan desde luego a su libre determinación. Bueno, eso me parece que hace falta, que se ha quedado ahí. Me parece que falta voluntad política de los tres órdenes de gobierno, pero también de los tres niveles, una que es presupuestario porque no solo es el presupuesto de la Federación, sino también en los estados.”

(Gobierno)

23. Evaluar e impulsar procesos de armonización de leyes nacionales con estatales.

“[...] Tiene que haber una evaluación de la calidad de las leyes en los estados y justamente cuando hablan de estos diagnósticos micros más focalizados. Nosotros en materia de trata, todo el país ya tiene leyes locales de trata, la verdad es que la calidad de la ley cada vez es peor, entonces, hay temas de corrupción donde venden modelos de que te hacen en la ley armonizada, entonces, vas encontrando a los mismos consultores reproduciendo el mismo problema que al final es para las víctimas.”

(Sociedad civil)

24. Alentar e impulsar campañas que aborden la dimensión cultural de la violencia, el narcotráfico y el crimen organizado. Ante el avance de la narcocultura y otras expresiones es necesario un contrapeso y una opción real fundamentada en oportunidades para las personas menores de 18 años. Combatir la narcocultura expandida a lo largo del territorio nacional como fuente de éxito, dinero y elementos aspiracionales

impulsados por medios electrónicos, reforzados por la desigualdad y la pobreza de las comunidades.

“[...] Dimensión cultural, esto habla mucho del contexto actual que ya es un referente que es: ¿qué quieres ser de grande? Lo que está en la televisión, en la música, etcétera, como esos símbolos culturales y mensajes que lo [...] s niños reciben constantemente.”

(Academia)

“[...] Cada vez son menos los accesos a: educación, salud, recreación. ¿Y eso qué genera? Que puedan ser más fácilmente cooptados por grupos criminales que puedan darles como este reconocimiento o estas necesidades de atención y hasta económicas. Por región: Jalisco [...] tú ahorita vas y les preguntas en esas zonas qué quieren ser de grandes, y la primera respuesta es: quiero ser narco. ¿Por qué? Porque no hay otra imagen, no hay otro ejemplo, ni hay otra transmisión como de ejemplificación, sino lo que ven en la tele, lo que tienen de acceso en internet y la falta de atención de los padres.”

(Gobierno)

“[...] Se vuelve también al caldo de cultivo para las bandas en imponer esa cultura de la violencia, porque al final termina siendo reproductivo ese círculo de violencia. [...] Ahí el Estado y las políticas públicas creo que tendrían que construirse más en pensar en la sociedad, más que en grupos o en responder a ciertos intereses particulares, creo que se tiene que hacer más global.”

(Organismo internacional)

- 25. Reforzar ejemplos positivos relacionados con las artes, la ciencia y el deporte para niñas, niños y jóvenes a nivel nacional y local, con el objetivo reducir la influencia local y cooptación por parte del crimen organizado.**

“[...] La figura de los grandes capos de las drogas, sin decir nombres, ¿qué genera? Confianza, porque entran a los barrios donde menos tienen y les dan. Entonces, lejos de ser el malo, lejos de ser lo que es, es un ídolo porque ayuda y porque ayudó más que el gobierno, porque les dio oportunidades de vivienda, de escuela, de trabajo y

demás. Entonces, creo que ese factor es determinante, o sea, como bien dices, el Estado no puede solo y las instituciones ya están creadas.”

(Gobierno)

“[...] Es que la principal manera en el mundo de crear pandilleros es hablar de pandilleros [...] Cuando hablamos de la Mara Salvatrucha, estamos fascinados por la Mara Salvatrucha, eso empodera la Mara Salvatrucha. Entonces, más que fascinarnos por el niño sicario, que es una minoría, por el diablito que hizo tal [...] es muy, muy importante porque si las instituciones empiezan a poner como modelos de éxito a niños que triunfaron en el deporte, que triunfaron en la ciencia, eso crea más niños de ese tipo.”

(Academia)

26. Impulsar campañas para reducir la discriminación, la criminalización y la estigmatización de los jóvenes.

“[...] Quizá cuesta un poco de más trabajo verlos [...] también está en la Ley de Trata de Personas, que es el uso de niños para actividades de la delincuencia organizada y que tiene un excluyente de responsabilidad sobre los hechos que haya cometido siempre que fue forzado. Y creo que son niños que están quizá en la zona más oscura porque en algunos de los casos los estamos viendo no como víctimas, como victimarios.”

(Sociedad civil)

“[...] La criminalización de los jóvenes, específicamente de los hombres, que ya por ser grupo vulnerable pensamos que pueden ser sujetos o que pueden ser delincuentes en un dos por tres.”

(Sociedad civil)

“[...] La detención en la calle con los policías y los custodios en los centros de internamiento siguen siendo un foco rojo.”

(Gobierno)

“[...] Cuando se le pregunta a la gente: ¿a quiénes les tienes más miedo? En primer lugar aparece: a los jóvenes. Esto el CONAPRED lo ha calificado como un estigma y un mito y algo que llaman obviamente discriminación.”

(Academia)

“[...] Tú estigmatizas a un joven porque, pues porque trae una gorra o una cachucha colocada a la inversa, porque tal vez trae pintada su ropa, [se requiere] un diagnóstico especializado, más focalizado a las comunidades, tal vez más en micro, me parece que pudiera identificar lo que cada estado, por lo pronto o cada comunidad podría empezar haciendo, no es la misma problemática en todo el país.”

(Gobierno)

27. Impulsar una reforma y depuración profunda de las instituciones de procuración y administración de justicia de fondo que permita acabar con su histórica impunidad, corrupción e ineficacia. En la medida que la democracia evalúa, quita y pone a través del voto al ejecutivo y al legislativo, el poder judicial se ha convertido en un espacio estancado en el que existen pocos incentivos para llevar a cabo su función. Por su parte las fiscalías a partir de las reformas emprendidas desde 2008 no han conseguido los objetivos, ni los alcances presupuestos. En la medida que la impunidad continué siendo la regla y no la excepción, cualquier acción aquí referida no tendrá impacto mayor.

“[...] El acceso a la justicia [...] es muy importante tanto en la procuración y en la administración de justicia y dentro del sistema judicial, porque debe darles acceso a las víctimas, no sólo enfocarse a la persona que está imputada, sino a la justicia y a su adecuada defensa en cuanto a víctimas. [...] Siguen sin esa capacitación y preparación, y ese compromiso social porque hay mucha rotación de personal.”

(Sociedad civil)

“[...] La situación de impunidad en el país fomenta que esto siga siendo un ciclo de violencia. Encontramos que de todas formas, que tengo aquí un dato, por cada 100 delitos denunciados y asentados en averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas, en 2015, solo una se registra con alguna sentencia condenatoria. Entonces, eso nos habla de este gran reto de impunidad que tenemos.”

(Organismo internacional)

“[...] Impunidad al 100 por ciento de los casos y que les permite estar cometiendo estos casos, temas de violación en contra de niñas sin que haya ninguna consecuencia.”

(Sociedad civil) “[...] La mejora del Sistema de Justicia Penal que permita la persecución y el castigo real para los responsables de estos actos.”

(Gobierno)

- 28.** Promover el debate sobre cambios normativos en materia de abandono; agravantes si un delito es cometido a través de terceros por personas menores de edad; sanciones para adolescentes infractores; y las consecuencias de la potencial homologación de tipos penales a nivel nacional.

“[...] Promover un marco jurídico que contemple todo el fenómeno del abandono social de niños, niñas, adolescentes, pero dejando de ver el fenómeno como algo natural porque ahorita lo tenemos súper normalizado, está normalizado que un niño esté en la esquina ayudándole al papá a ganar el dinero.”

(Sociedad civil)

“[...] Una pena mayor no al delito básico, sino un delito, proponiendo un agravante, para quienes se valga de niños, niñas y adolescentes para cometer este tipo de delitos dentro del crimen organizado.”

(Gobierno)

“[...] Creo que hay muchos tipos penales que tienen que ser analizados en todo el país.”

(Sociedad civil)

“[...] En la Fiscalía donde yo trabajo llevamos todos los asuntos, todos los delitos, se conoce de todos los delitos que cometen los adolescentes [...] a mí me impacta y me sorprende el tema de las sanciones. ¿En el tema de los adolescentes cómo se sanciona? Los adolescentes se sancionan de acuerdo a la edad, de su grupo etario, entonces si tenemos un adolescente de 17 o 16 años se le sanciona con una pena máxima de cinco años; si tenemos un adolescente que tiene entre 14 y 15 años se le sanciona con una pena máxima, independientemente del delito, de tres años, si es homicidio, si es secuestro. Entonces estos grupos han detectado esta situación y entonces han empleado a los adolescentes como herramienta para cometer este tipo de delitos, porque saben perfectamente que la sanción para ellos es completamente

distinta a la de los adultos, y que la pena máxima que puede obtener un adolescente es una pena de cinco años.”

(Gobierno)

“[...] Unificar un solo Código Penal Federal, más allá si yo estoy de acuerdo o no, me queda clarísimo que sí hace falta revisar los tipos penales [...] Me parece que falta voluntad política de los tres órdenes de gobierno, pero también de los tres niveles, una que es presupuestario porque no solo es el presupuesto de la Federación, sino también en los estados.”

(Gobierno)

29. Consolidar sistemas articulados de monitoreo, indicadores, evaluación de políticas enfocadas en niñas, niños y adolescentes, así como el apuntalamiento de bases de datos actualizadas, desagregadas y transparentadas.

“[...] Desafortunadamente existe aquí en México una cultura de la parcialización donde quien tiene el dato cree que tiene el poder.”

(Academia)

“[...] algo que realmente me preocupa seriamente es el tema del monitoreo y la posibilidad de evaluar estas políticas públicas y estos programas que se están implementando.”

(Gobierno)

“[...] Habría que identificar de antemano las instituciones que [...] tienen su microdato, y entonces no existe una articulación en general que te permita tener un diagnóstico de cuál es la verdadera situación de estos niños.”

(Academia)

“[...] Si ustedes buscan la información estadística sobre casos de violencia de niños en Michoacán no existen datos oficiales o el más cercano es para el 2014.”

(Sociedad civil)

“[...] Hace falta la cuestión de los indicadores claves, que te permitan justamente identificar cuáles son las condiciones, tener estos diagnósticos iniciales de proceso y de impacto, que te permitan ver de manera eficiente qué es lo que se está haciendo, con qué se cuenta, hacia dónde va, cuáles son los resultados y qué impactos, para dónde te tienes que hacer, y por supuesto revisar todo el contexto internacional.”

(Academia)

“[...] La base de datos, yo no puedo generar una política pública porque ni siquiera sé dónde estoy parada, yo no sé cuántos niños son víctimas de maltrato, de ese maltrato cuántos, porque para mí los que son cooptados por el crimen organizado o por cualquiera para que cometa una conducta delictiva, es una víctima. [...] para mí el principal crimen de Estado es el desconocimiento y la omisión.”

(Gobierno)

“[...] La generación de indicadores con una perspectiva de derechos de niñas, niños, [...] pero no es fácil desagregar los datos de niñas, niños, no todos los grupos etarios tienen las mismas necesidades ni tampoco vas a establecer la misma política pública.”

(Gobierno)

“[...] El registro debe ser a tres niveles: local, nacional y estatal, y ninguno de estos tres niveles tiene un registro confiable, incluso el SIPINNA, incluso el DIF a nivel nacional.”

(Sociedad civil)

30. Realizar diagnósticos diferenciados cualitativos y cuantitativos en trayectorias de vida y grupos de edad para focalizar la atención de niñas, niños y adolescentes en sus distintas etapas.

“[...] Identificar exactamente cuáles son esos efectos diferenciales en trayectoria de vida, que para los niños, niñas y adolescentes es diferente que para una persona que es adulta; y con esos impactos diferenciales atender las distintas áreas de la política pública, que van obviamente en prevención, tú tienes unas estrategias de intervención y -claro- tienes una estructura sancionatoria, pero en particular para los adolescentes significa que tú tienes que tener en la política pública una cantidad de medidas que te permitan restauración y reincorporación.”

(Academia)

“[...] Tratamos de abordar las violencias y las políticas [...] como si todo fuera una misma bolsa, sin mirar que en efecto hay una condición de dependencia en la infancia y en la adolescencia, que es una infancia y una adolescencia muy violentada no sólo por el entorno familiar, sino incluso social y mediáticamente hablando, y que después esa violencia, los propios adolescentes reproducen esa violencia.”

(Gobierno)

“[...] Se toman decisiones, justo sin hacer un estudio o una investigación de qué significa ser adolescente y joven hoy por hoy y hacia dónde va, cuál esa visión de largo plazo, para qué estamos educando ciudadanos si no tenemos las condiciones estructurales suficientes para formar a esos ciudadanos y un ciudadano no es solamente desde los 18 años, sino que se va formando desde el mes, desde el día uno que nace.”

(Organismo internacional)

“[...] Fortalecer el diagnóstico cualitativo y cuantitativo de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia del crimen organizado en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, desagregada por tipo de violencia contra la niñez, género, edad, ubicación geográfica y grupos vulnerables.”

(Organismo internacional)

31. Impulsar estudios de panel para rastrear impacto en trayectorias de vida de las niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado.

“[...] Faltaría más investigación, faltarían estudios de panel, de jóvenes que nos dijeran, digamos, siguiendo a un grupo de jóvenes y ver cuáles de esos después por indicadores, etcétera. Faltaría mucho más que avanzar del lado de la academia en ese sentido como para alimentar una buena política pública.”

(Academia)

32. Realizar diagnósticos focalizados para la atención a nivel estatal, municipal y comunitario considerando realidades locales, pero articuladas a nivel nacional. Partir de enfoques multiculturales e inter y transdisciplinarios.

“[...] Es trans, ínter y multicultural y disciplinario. Esta problemática debe de abordarse desde esas perspectivas y no sólo en específico y aisladamente porque entonces estamos perdiendo la batalla.”

(Sociedad civil)

“[...] Diagnósticos y diagnósticos comprensivos y explicativos, no solamente descriptivos, me parece que es importante.”

(Gobierno)

- 33.** Realizar diagnósticos o pruebas piloto de modelos de atención antes de implementarlos en México, y que son retomados de experiencias internacionales sin el debido análisis de la realidad nacional.

“[...] Ahorita estamos sintiendo los efectos, es que adoptamos modelos extranjeros que, si bien se ha probado en muchos lados, pero no se estudia para nuestro caso y menos se tropicalizan, ya que alguien decide que hay que traerlos, se trajeron a tanta gente que hablara de los modelos. Un caso son las familias, de acogida, ya empezamos a recibir niños rechazados de esas familias, ya tenemos los casos, algo que no queremos, no es que fuéramos ningún sabio, simplemente era muy lógico, no existe como la base para crear un modelo de esos en México y ya nosotros tenemos, por lo menos, en lo que va de este año, tres casos de niños que han sido rechazados de esas familias porque las familias simplemente no funcionan y vienen muy dañados y vienen más lastimados y es volver a empezar ese círculo. Entonces, adoptar esos modelos sin un estudio y de verdad que se ha invertido dinero en eso, entonces, eso no ha servido para nada porque no hemos estudiado el caso nuestro mexicano de ver qué hacemos con el abandono.”

(Sociedad civil)

- 34.** Llevar a cabo el levantamiento de encuestas, como la Encuesta Nacional de Juventud y otras que permitan generar indicadores. Investigación no es gasto, es inversión.

“[...] Encuesta Nacional de Juventud, que tenía una serie de dimensiones muy importantes. No se está haciendo y no se prevé que se haga. Desde ahí podríamos trazar rutas de política pública que nos ayuden a contribuir a los cambios estructurales.”

(Gobierno)

35. Articular puentes y agilizar medios entre instancias de gobierno para compartir información relacionada con el crimen organizado y la atención de la población objetivo.

“[...] Oiga, no comparten esta información, con esto que es extremadamente importante, pues no; “hasta que nos lo solicite”, de un caso. Aquí en México es el individualismo; en otros países no es así. Porque también he tenido oportunidad de estar en otros países y créanme que no es así, y así somos los mexicanos, no compartimos la información.”

(Gobierno)

36. Tejer esfuerzos multisectoriales con sociedad civil, empresarios, medios de comunicación, academia y los tres poderes de gobierno para diagnosticar, analizar y combatir particularidades regionales y locales vinculadas con el crimen organizado.

“[...] La otra, ya se ha mencionado, es la corresponsabilidad y coadyuvancia entre gobierno, sociedad civil, la iniciativa privada, la academia.”

(Organismo internacional)

“[...] Los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, la sociedad civil hagamos nuestro trabajo y las instituciones que existen, realmente esto cambiará, no se necesitan más estudios, no se necesitan hacer más leyes, sino realmente con la que ya se tiene [...] que los tres órdenes de gobierno se pongan de acuerdo y la sociedad hagamos nuestro papel.”

(Gobierno)

“[...] Academia, en la sociedad civil, en gobierno, en la iniciativa, privada, necesitamos formarnos en un enfoque de derechos.”

(Organismo internacional)

37. Impulsar investigación que permita desarticular el crimen organizado transnacional que involucra tráfico de personas, órganos, esclavitud y explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

“[...] Al ser el crimen organizado un fenómeno transnacional, en particular se debe promover el desarrollo y estrategias de cooperación entre los países para la prevención de la violencia, el combate contra el crimen organizado y la procuración de justicia para niñas, niños y adolescentes.”

(Organismo internacional)

- 38.** Fortalecer el sistema educativo en su conjunto. Ampliar opciones y espacios de inserción. Combatir la deserción escolar.

“[...] El sistema educativo no ofrece tampoco oportunidades para que ellos tomen decisiones y las decisiones que deben tomar es frente a la falta de oportunidades que tienen en sus comunidades. Y llegan actores con estas posibilidades de: “te doy tanto dinero porque vigiles a la comunidad o porque me digas aquí cuáles son los actores que vienen a pisarme el territorio”. Y es un riesgo, o sea, la juventud, bueno, los adolescentes y los jóvenes se vuelven desde niños, ustedes han escuchado casos en Colombia donde los niños son sicarios desde los ocho años y aquí está llegando ya ese fenómeno donde los están formando para ser ejércitos del crimen organizado y es una realidad.”

(Organismo internacional)

- 39.** Capacitar y profesionalizar a servidores públicos con enfoque de género, interseccional, de respeto a la diversidad. Contrarrestar la cultura machista y misógina que reproduce la violencia hacia niñas y adolescentes y evitar diagnósticos adultocéntricos.

“[...] Trabajar enfoque de género, diversidad, romper las visiones adultocéntricas, en fin, todas estas maneras que colocan a niños, niñas en una situación de mayor naturalización de la violencia, tiene que trabajarse una política de recuperación de niños y niñas víctimas, y no me refiero solo a recuperación socio-psicológica, sino incluso de seguridad, es decir, a todos estos niños y niñas que están en formas de esclavitud, trata, etcétera, y, evidentemente, las políticas de restitución de derechos.”

(Gobierno)

“[...] Meterle el enfoque de derechos a este esquema de justicia transicional, y este enfoque diferenciado, la perspectiva de género.”

(Gobierno)

“[...] La cuestión de género, que no quiero que pase desapercibida, porque es importante tener el dedo sobre la llaga, porque hay que manifestar ya en la otra parte como soluciones, como propuestas las nuevas masculinidades, y la política que también se ha encargado de invisibilizar esta parte de la población.”

(Sociedad civil)

“[...] La cuestión de género. Seguir poniendo el dedo en el renglón; hay que incidir en nuevas masculinidades, hay que de construir la violencia que se genere y que se reproduce y no sólo por la misoginia y el machismo [...] Y el último eslabón es una niña indígena y con una pobreza extrema.”

(Sociedad civil)

“[...] Lograr ser un asunto político y social y se deje de nuevo en las manos de las mujeres como responsabilidad de las mujeres, difícilmente vamos a poder también trascender esa mirada, porque al final todos tenemos muy claro que el tema de la descomposición familiar y de la desvinculación tiene un impacto muy importante, pero seguimos poniéndole el acento a que las mujeres sean quienes estén a cargo de eso.”

(Gobierno)

40. Capacitar y profesionalizar a servidores públicos en enfoque de derechos de la infancia y determinación del interés superior del niño.

“[...] La falta de especialización de los servidores públicos que forman parte de ese sistema de justicia que llegan, no están preparados, tratan a los niños, los torturan, aparte de todo nos meten en una bronca [...]”

(Gobierno)

“[...] Un elemento que nos parece fundamental es la profesionalización de la determinación del Interés Superior del niño.”

(Organismo internacional)

- 41.** Impulsar que las universidades e instituciones de formación actualicen y renueven planes de estudio para contar con los recursos humanos especializados para afrontar la temática. Fomentar la educación por la paz y la justicia restaurativa.

“[...] La comunidad académica tiene un importante papel en este momento porque no sólo es pedirle a papá gobierno, no solo es echar mano de la sociedad civil, sino la comunidad académica es importante que actualice la estructura de los planes de estudio, que actualice porque está decadente, porque digamos que en este rubro de educación se requieren especialistas actuales, hay nuevas carreras que yo me estoy enterando que dentro de la sociedad y que ni siquiera los nombres me sé, pero sin embargo estos especialistas deben de enfocarse a tratar como equipos multidisciplinarios y transdisciplinarios las violencias hacia la infancia, ya que hablando específicamente del modelo educativo que tenemos los abogados me parece arcaico, ancestral, anquilosado, retrogrado y hasta ahí le dejo, porque seguimos y revisamos esos planes de estudio son de hace 30 o 40 años, y todavía esos ya habría que criticarlos.

Entonces, hay que actualizarlos, hay que tropicalizarlos a las necesidades actuales, que ese sería realmente un éxito en estos programas, y ver que estos abogados no pueden concentrarse nada más en el aspecto de experiencias, sino tienen que humanizarse para ver a la víctima. Y también el abordaje de introducir temáticas o materias como la psicología jurídica, la filosofía, la historia, hablando de qué quieren borrar por la filosofía y la historia, por ahí también.”

(Sociedad civil)

“[...] Recomendarles a las universidades y otras instituciones estudios más rigurosos sobre jóvenes, todavía tenemos nuestros grandes expertos sobre jóvenes, son los que estudiaban a Los Panchitos y los que dicen: “los jóvenes son espíritus libres y los reprime el Estado”. Ya está muy superado.”

(Academia)

“[...] Educación por la paz y justicia restaurativa, hay que meterle a eso porque eso es lo que restaura el tejido social.”

(Sociedad civil)

- 42.** Desarrollar estrategias y condiciones reducir el consumo de drogas en niñas, niños y adolescentes mediante campañas de información y no de estigmatización del consumo.

“[...] Aquí no hay oportunidades porque están las drogas, está el alcohol, tienen más acceso nuestros jóvenes, porque el mercado ahora es el mercado local. [...] El Estado es el responsable, al final; pero el Estado también tiene que sumar.”

(Organismo internacional)

- 43.** Buscar a personas con la experiencia y formación suficiente para encabezar y operacionalizar la labor de las instituciones relacionadas con la atención de personas menores de 18 años víctimas del crimen organizado.

“[...] Perfiles idóneos, eso es lo que nos haría falta para poder atender a la niñez y a la adolescencia.”

(Gobierno)

- 44.** Impulsar acciones y políticas que den seguimiento desde el nacimiento y posterior desarrollo a partir de bases de datos unificadas de gobierno federal, estatal y municipal para la atención transversal coordinada interinstitucional. Homologar protocolos y calidad de atención.

“[...] Es muy importante que este seguimiento se le dé desde el nacimiento particularmente. Y los que, bueno, ya están en una situación de riesgo, puede ser un mecanismo coadyuvante para evitar que vuelvan a reinsertarse en este mundo de delincuencia o bien, evitar que lo hagan.”

(Academia)

“[...] La política, desafortunadamente, no ha sido homologada, se sigue trabajando en la homologación de políticas que el bien mayor del menor, que si lo aceptan unos, que si otros no. Entonces, nos encontramos ante una situación.”

(Academia)

“[...] Entonces, te vas y te reclutas en estos grupos y como bien dicen, ahí te dan todo, ¿qué me está pasando ahorita? Tengo adolescentes en conflicto con la ley de 17 años que han manifestado haber sido víctimas de violencia, el más leve maltrato, niños que fueron institucionalizados, no hay un hilo, no hay una conexión, ¿qué haríamos nosotros? Estoy tratando de generar como esa base única de información [...] sería

una estrategia para estos agentes de primera respuesta para comenzar a saber en qué momento el niño dejó de ir a la escuela y por qué dejó de ir, se tuvo que desplazar.”

(Gobierno)

“[...] Colaboración transversal de las instituciones, no entiendo a dónde nos lleva el que por un lado CONAPRED le esté diciendo: “no hay que discriminar a los niños” y por otro lado hay instituciones que tienen que encarcelarlos [...] ahí tiene que haber un trabajo conjunto de decir: “a ver, qué significa no discriminar, pero neutralizar a los que están provocando la violencia en el país”.”

(Academia)

“[...] Mantener una coordinación institucional efectiva entre la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana y el SIPINNA en las procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes para la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.”

(Organismo internacional)

- 45.** Actualizar modelos de atención que rebasen la perspectiva asistencialista y que se enfoquen más en la restitución de derechos de la infancia.

“[...] El DIF se quedó en un modelo asistencialista la Ley General es de 2014, se quedó en un modelo asistencialista, [...] entonces evolucionó la delincuencia, evolucionaron las violencias, pero lo que no evolucionó fue el modelo de atención, y nos seguimos conformando con que la mejor atención que le puede dar una niña, un niño que llega a un espacio, después de haber vivido violencia o de él haber generado violencia por las circunstancias en las que se encuentra, en darle de comer, en darle un espacio dónde dormir, pero nunca nos fijamos en el tema de la restitución de sus derechos. [...] Hoy tenemos evidencia viva que los DIF no tienen que estar en manos de las esposas de los Gobernadores.”

(Gobierno)

- 46.** Evaluar el seguimiento de políticas transexenales para no perder avances conseguidos, ni continuar con políticas que no han probado ser eficaces en la población objetivo. Evaluar y valorar si la creación de sistemas realmente sirve para articular esfuerzos o diluyen la responsabilidad de las autoridades competentes.

“[...] Hay que retomar esos temas que ya estaban, no perderlos, ni esos proyectos porque costaron muchos años [...] Y bueno, pues que a la larga todos, en su conjunto tienden a prevenir y a atender a las víctimas, llámale víctimas en general.”

(Gobierno)

“[...] Hace dos sexenios hubo un esfuerzo, un debate de muchos meses con expertos de distintos lugares, participó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, organizaciones no gubernamentales, distintas instituciones relacionadas con la infancia, como fue de DIF, etcétera. Y, de hecho, se acordó denominar un protocolo que después surgió a finales del sexenio y por lo tanto tuvo muy poco tiempo para su operatividad y en la siguiente administración, pues evidentemente ya no se retomó.”

(Gobierno)

“[...] Hablaban [...] del Sistema para la Atención a Niñas, Niños y Adolescentes, también hay un Sistema de Atención a Víctimas, también hay un sistema ahora para Búsqueda de Personas, y nos llenamos de sistemas y nos da la “sistematitis” y resulta que no funciona ninguno de los sistemas. Entiendo que los sistemas se hacen para tratar de evitar la cuestión de que es tu competencia y es mi competencia y tratar de diluir a lo mejor un poquito esos ámbitos de competencia y que se dé una verdadera colaboración y una verdadera coordinación entre las autoridades, pero desafortunadamente esa “sistematitis” no nos está resultando tampoco efectiva para lo que se supone que se están haciendo.”

(Gobierno)

“[...] No existe una continuidad en las políticas públicas, no existe un seguimiento en la prevención de las violencias, sobre todo en esas edades, y cualquier esfuerzo que se pueda intentar hacer a nivel federal, digo, ojalá, pero difícilmente en San Fernando, Tamaulipas, se vaya a tomar en cuenta una política donde la criminalidad organizada, o sea hay un narco-Estado. Entonces yo también quería como hacer énfasis en esto, las dificultades incluso para formar los sistemas estatales, sin contar, sin tomar en cuenta todas las organizaciones tanto gubernamentales, como DIF, como sociales, asistenciales, que tienen también un montón de deficiencias.”

(Sociedad civil)

7.5 Líneas de acción y propuestas en materia de violencia, inseguridad y crimen organizado

- 47.** Impulsar más estrategias de prevención y atención a víctimas y no solo enfocarse en el corto plazo. Generar estrategias diferenciadas entre la primera infancia y etapas posteriores.

“[...] Son estrategias que se están implementando no desde una lógica de prevención y protección a la víctima.”

(Academia)

“[...] Insisto mucho en la cuestión preventiva. [...] Hay conductas que definitivamente sí se aprenden: matar, secuestrar, robar, violar, torturar, golpear, no se aprenden, se vive. Los niños replican esas conductas porque las vieron o las vivieron, los niños que yo tengo que retirar, o sea, cómo entra el Estado a una casa cuando el Estado no sabe que eso está sucediendo dentro de la casa, donde se supone que es el ente protector donde estás causándole más afectación.”

(Gobierno)

“[...] Las estrategias han sido muy reactivas a la violencia, ha hecho falta una estrategia integral de prevención de la violencia que atienda las causas estructurales que llevan a este crimen organizado, entre ellas, la que ya mencioné, impunidad, corrupción, pero también la pobreza y que a la vez tenga los recursos necesarios, presupuestarios, humanos, con formación específica para poder responder a este gran reto.”

(Organismo internacional)

“[...] La prevención de la violencia empieza en la primera infancia, desde el propio desarrollo del niño hasta los vínculos que puedes generar desde ese proceso para la comunidad, entonces, creo que, y a pesar de que hay mucha investigación sobre cómo reditúa la inversión en la primera infancia para la prevención de la violencia, si nos fijamos en el tema presupuestario es el grupo etario que menos recibe recursos. Entonces, creo que eso es importante mencionarlo.”

(Organismo internacional)

48. Desarrollar estrategias regionales para retomar el control de zonas donde las condiciones de inseguridad y penetración del crimen organizado han desplazado al Estado.

“[...] El Estado no figura en el norte, [...] tienen que pedir permiso para entrar a ciertas zonas si no, no entran, no entra [Policía] Federal, no entra Ejército, no entra Marina, no entra nadie, tienen que avisar para poder entrar y de ahí son estos grupos y comunidades enteras que están trabajando para estos grupos. [...] Entonces, ahí es este doble juego que se vive y por eso creo que las políticas del Estado han sido fallidas porque no pueden romper con esa estructura tan fuerte que se ha generado en todos estos grupos, por lo menos en algunos, en otros, como lo señalo, es más por miedo que por formar parte ya de un grupo de familia o un grupo de unidad domestica mucho más amplio.”

(Academia)

49. Implementar programas especiales para niñas, niños y adolescentes que han quedado en condición de orfandad por la violencia asociada al crimen organizado en el país.

“[...] Víctimas como niñas, niños que carecen de cuidados parentales, que no tienen un padre, madre porque ha fallecido a partir de esta violencia en los estados y en la República Mexicana o víctimas, como ha dicho la colega, indirectas.”

(Gobierno)

50. Dejar atrás la impunidad imperante hacia las personas que llevan a cabo turismo sexual en el país.

“[...] Castigo al que lo promueve, que es, justamente el que lo consume, o sea, el turista que viene ya sea ocasional o que es un pedófilo o que viene con objetivo de netamente del turismo sexual no es castigado.”

(Academia)

51. Incluir en el Poder Judicial, Fiscalías, policías y Guardia Nacional formación con enfoque de género y de derechos de las niñas, niños y adolescentes.

“[...] Del Poder Judicial no hay perspectiva de derechos de las niñas y los niños, pero algo que me parece muy importante, no hay perspectiva para juzgar en materia de género.”

(Gobierno)

“[...] Asegurar el desarrollo y aprendizaje significativo, de conocimientos, actitudes y comportamientos sobre los derechos de la niñez y adolescencia y el Interés Superior de la Niñez dentro de los procesos de formación de personal planteados por la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, priorizando a la Fiscalía Federal de la Federación, la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana y la Guardia Nacional.”

(Organismo internacional)

“[...] Se debe dar prioridad a asegurar que el personal que compone la Fiscalía General de la República, en particular el área encargada de la protección de víctimas, familiares, [...] cuenten con las actitudes y competencias éticas y técnicas para cumplir con su cargo, porque un problema al que nos hemos enfrentado justamente en los últimos años, ha sido a la infiltración del crimen organizado dentro de estas fiscalías en particular en los municipios claramente por su conexión territorial pero también a nivel federal que nos ha llevado a que, de esas personas que participan para poder quebrar esas redes de crimen organizado también sean víctimas, sean revictimizadas otra vez.”

(Organismo internacional)

“[...] Capacitar los elementos de la Guardia Nacional con un enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes, para que no vayan a perseguir ahora a estos adolescentes o jóvenes víctimas de todo lo que ha pasado.”

(Gobierno)

52. Identificar y mapear con precisión territorios donde opera el crimen organizado, con el fin de llevar a cabo estrategias focalizadas que atiendan las realidades locales.

“[...] Mapeo de los lugares en donde sabemos por territorios en dónde están funcionando las organizaciones delictivas para ahí implementar acciones de prevención.”

(Gobierno)

“[...] En Michoacán hay un mapeo perfectamente hecho de zonas en donde están dentro ya del crimen o los niños que se están defendiendo de alguna u otra manera porque van, recogen, raptan, porque son sicarios.”

(Sociedad civil)

55. Declarar zonas de riesgo y de atención primaria focalizada en niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado.

“[...] Declarar zonas de atención especial, que en otras palabras es ya no hablar de la comunidad, sino de [...] zonas especiales, donde el centro sea los criterios sobre niñez.”

(Sociedad civil)

56. Apuntalar esfuerzos en la reinserción de personas menores que comenten delitos o faltas administrativas evitando la revictimización y la reproducción de modelos punitivos.

“[...] Enfocarnos en prevención terciaria es cuando una vez que cometen alguna falta administrativa, se pueda atender de inmediato para que pueda ser reinsertado en la sociedad de la mejor manera y sin criminalizar a la juventud, y sin revictimizar y sin todo, porque sabemos que eso parte al final de un fenómeno excluyente que nosotras mismas como sociedad hemos impulsado y arrojado con falta de oportunidades, y que una falta de atención primaria no se dio y entonces por eso son consecuencias de una falta justo de política.”

(Sociedad civil)

“[...] Es muy difícil ver a niños que están secuestrando. Pero hoy en día estamos viendo que a cargo de la persona secuestrada está niños que siendo conscientes de las mutilaciones que se realizan, de la tortura que se realiza al secuestrado, [...] ¿el problema qué es? Pues que la mamá, el papá, los amigos o alguien cercano dentro de la familia le da la actividad de cuidado, entonces creo que estos niños son víctimas, si nosotros lo vemos a través de la Ley de Trata de Personas, pero hasta dónde estas víctimas realmente están tomando este papel de victimarios, en relación al tema anterior nada más.”

(Sociedad civil)

57. Garantizar presupuesto suficiente a las Fiscalías de protección de niñas, niños y adolescentes.

“[...] Garantizar que las procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes cuenten con los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para cumplir con su función de prevenir y restituir cualquier violación a los derechos de niñas, niños y adolescentes.”

(Organismo internacional)

“[...] SIPINNA realmente sí pone a funcionar el sistema a favor de la infancia, el problema es que no tiene presupuesto, como que no ha estado en la agenda que exista un presupuesto verdadero para atender a la infancia de manera integral. Entonces, la idea puede ser muy buena, pero sin dinero no van a hacer absolutamente nada.”

(Sociedad civil)

58. Fortalecer la cultura de la denuncia y conocimiento de derechos en población menor de 18 años.

“[...] Fortalecer la cultura de denuncia; por ejemplo, los mecanismos de denuncia que ya existen de la Unidad Cibernética al detectar pornografía infantil.”

(Organismo internacional)

“[...] Analizamos alrededor de 150 expedientes de violación, [...] una mujer adulta puede ejercer su derecho de acceso a la justicia y buscarla, pero la niña no tiene las mismas condiciones.”

(Sociedad civil)

59. Realizar depuración de las instancias del poder ejecutivo y judicial que han sido infiltradas por personas del crimen organizado. En su caso, iniciar carpetas de investigación para evitar que queden impunes filtraciones.

“[...] Detectar y procesar casos de corrupción y personas infiltradas del crimen organizado dentro de las instituciones encargadas de la procuraduría de justicia y en los sistemas judiciales.”

(Organismo internacional)

60. Considerar la experiencia centroamericana, italiana y colombiana en el combate al crimen organizado y en la atención de niñas, niños y adolescentes. No solo retomar casos de éxito sino también considerar aquellas acciones que han fallado para evitar su réplica. A la par considerar las particularidades nacionales.

“[...] Yo creo que América Central tiene experiencias muy importantes, lamentablemente somos un país mucho más rico, mucho más grande, pero en nuestros avances han sido mínimos. En Guatemala tenemos, por ejemplo, la Ley PINA que propuso y tiene implementados sistema de juicio oral para protección de derechos humanos de niños donde se lleva a juicio a los padres y se hace un retiro de los niños. Creo que hay muy buenas experiencias en América Latina.”

(Sociedad civil)

“[...] En términos de experiencias en otros países, a mí me parece que el caso de Centroamérica ha sido como muy estudiado, justo en temas de crimen organizado, pandillas, juventud, y no hemos como caído en ese ámbito de estudio porque parecía que México está muy lejano y en realidad yo creo que estamos ya sobrepasando la realidad de Centroamérica, sólo que en términos proporcionales es distinto, pues no, por una cuestión demográfica simplemente.”

(Gobierno)

“[...] Concretamente yo tuve un acercamiento hace un año de algunas políticas públicas vinculadas a juventud en Medellín, que aunque son muy vistosas, la realidad tampoco deja mucha evidencia de qué tan funcionales han sido, pero creo que no está mal darle una mirada y ver de qué manera se pueden retomar algunas cosas que puedan ser aplicadas a México.”

(Gobierno)

“[...] Retomar también el estudio de la violencia de 2006 de Naciones Unidas, en donde hay una serie de recomendaciones muy puntuales respecto de cómo enfrentar la violencia hacia la infancia.”

(Gobierno)

“[...] En Bari geoposicionaron todas las sentencias de la mafia y entonces empezaron a ver qué parientes seguían delinquirando aun cuando, digamos, tenían al miembro de

la delincuencia y tenías al primo, al hermano, al sobrino, cuando identificaban a niños dentro la medida más extrema que tiene la municipalidad es que te retira al niño de la familia, porque te dice: “lo único que tú puedes ofrecerle al niño dentro de esta familia es delincuencia” y es lo que estamos teniendo en México.”

(Sociedad civil)

61. Considerar experiencias de éxito implementadas a nivel estatal o municipal para otras regiones del país.

“[...] Por ejemplo, en Amber esta problemática que se narraba, en la Ciudad de México se cambió el Protocolo Amber, entonces el Protocolo Amber es de respuesta inmediata y esto fue apenas a mediados del año pasado. Ante la sospecha se activa, no se dejan pasar 48 horas. Es decir, hay experiencias bien concretas que no ha logrado hacer un recuento adecuado para poder por lo menos fortalecerlas y más el riesgo es que en este tránsito se pierda todos esos debates o todas estas experiencias que se han tenido, porque se califica todo como parte de un pasado oprobioso que no hay que considerar.”

(Gobierno)

“[...] Me parece que tenemos municipios como puede ser Nezahualcóyotl donde la probabilidad de que tengas a un niño dentro de un escenario de delincuencia es más difícil que antes, o sea, son casos de verdad, de éxito y de milagro porque es tanta la violencia que tiene, que crece y al final del día se desarrolla, entonces, [...] aplicar en México en algunos, de forma piloto en algunas colonias.”

(Sociedad civil)

62. Desarrollar estrategias de combate al crimen organizado que consideren su actuar cada vez más atomizado, violento, diversificado en sus actividades, con tecnología y especialización.

“[...] El segundo punto tiene que ver con la molecularización de las organizaciones, en aquellos momentos teníamos siete, diez organizaciones principales, ahora tenemos muchísimas; o sea, PGR en uno de los últimos informes marcaba como 600 y tantas

células que están vinculados a carteles grandes, lo que al final del día son como una especie de franquicia. Bajo este esquema, en una lógica de costo-beneficio y en una lógica también de diversificación de modalidades delictivas, [...] se ha incrementado el número de estas agrupaciones pero también la relativa autonomía y que ha permitido también que la violencia se ejerza con mayor presencia, ya no hay un control, es como una especie de franquicia, les digo, es como los OXXO o como casas de estas que venden, de empeño y que son franquicias, hay por todas partes, tiene una línea con un cartel grande pero tienen una relativa autonomía y en esa relativa autonomía se ejerce una serie de violencias y una serie de prácticas.”

(Gobierno)

“[...] Diversificación de las modalidades delictivas, en un primer momento pues era prácticamente el tráfico de drogas y el tráfico de armas y ahora no, ahora vemos la delincuencia organizada netamente vinculada a prácticas de trata de personas, [...] ahora ya es una lógica industrial transnacional que se ha potenciado. Por otro lado también tenemos, piratería, secuestro, extorsión, [...] todo está también atravesado con la presencia de niñas, niños y adolescentes.”

(Gobierno)

63. Implementar atención inmediata y estrategias integrales a casos de desplazamiento interno forzado con miras a la restitución territorial.

“[...] Estrategias de reubicación de las víctimas de desplazamiento interno forzado o la reintegración territorial, tenemos que tenerlos en consideración.”

(Academia)

64. Implementar a todos los niveles y espacios de atención medidas de reparación integral a víctimas, restitución de derechos, garantías de no repetición, atención psicológica.

“[...] En cuanto a la reparación integral de las víctimas, se debe incluir las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, para disminuir la posibilidad de que niñas y niños sean reclutados por el crimen

organizado, es fundamental garantizarles oportunidades para que desarrollen un proyecto de vida digna.”

(Organismo internacional)

65. Impulsar una Estrategia Nacional de cuidados Alternativos.

“[...] Se necesita crear una Estrategia Nacional de Cuidados Alternativos, esto comienza desde el diagnóstico, las acciones, monitoreo, evaluación, etcétera, todo el ciclo de política pública, esto dada la importancia que esta población reciba una atención psicosocial específica y que se dé un proceso de reintegrarlos con otros miembros, ya sea con su propia familia o con alguna estrategia para restituir su derecho a la familia, ahí tenemos como base las directrices de cuidados alternativos de las Naciones Unidas.”

(Organismo internacional)

66. Habilitar protocolos de atención inmediata y especial para personas menores de 18 años en fiscalías e instituciones de seguridad pública.

“[...] Tiene que haber mecanismos desarrollados principalmente en las fiscalías, procuradurías e instituciones de seguridad pública para atención a niños, es decir, tiene que haber un código rojo cuando me llega un niño. Me llama mucho la atención, por ejemplo, cómo llega el niño, denuncia y no pasa nada dentro de la institución, pero te llega el amparo y sí, en los cinco días estás contestando tu informe justificado. [...] Tener sanciones administrativas y hasta en su caso, en algunos casos penales, cuando el funcionario no actúa según el protocolo o según la legislación.”

(Sociedad civil)

“[...] Cuestión de los protocolos de actuación creo que es muy importante y que, efectivamente, en el diseño y en la implementación de esos protocolos la participación de los expertos que la gran mayoría de ellos están en las organizaciones de la sociedad civil, que sean muy tomados en cuenta en ese sentido.”

(Gobierno)

“[...] En general, los protocolos de actuación. [...] en todos los temas que tienen que ver en niños y niñas, y en general en víctimas, cómo las autoridades diversas se coordinan, actúan ante situaciones específicas, por ejemplo, cómo ante un niño, una niña, un adolescente con discapacidad, y por ejemplo, un niño, una niña sorda, cómo intervenir en un escenario en donde está existiendo la violencia.”

(Gobierno)

67. Consolidar investigaciones y diagnósticos con agentes encubiertos y usuario simulado en delitos y redes criminales que atentan contra niñas, niños y adolescentes.

“[...] Hay mucha evidencia que ha apoyado esta procuración de justicia ha sido la figura del agente encubierto y usuario simulados para la obtención de evidencia con el objeto de prevenir delitos contra niñas y niños y adolescentes, esto ya está contemplado en la ley, está contemplado también en el Reglamento de la Policía Federal y ha dado muy buenos resultados para romper redes de trata en otros países.”

(Organismo internacional)

“[...] El caso reciente que tuve la fortuna de coordinar y participar en una investigación auspiciada por el DIF nacional acerca de explotación sexual y comercial infantil de niñas, niños y adolescentes, hicimos trabajo de campo, por eso, hago paréntesis, me parece que esta figura de consumidor simulado, me parece que es algo que debería de ser explorado. En lo particular la experiencia que tiene el DIF de Cancún respecto a eso ha sido muy fructífera, gracias a eso se ha podido hacer diagnósticos muy específicos, incluso, hicieron un censo de cuántas niñas, niños, estaban siendo explotados sexualmente y que de otra manera no hay forma de poder recoger los datos por la propia naturaleza.”

(Gobierno)

68. Impulsar la atención a niñas, niños y adolescentes no acompañados en tránsito por México.

“[...] La migración es un gran factor de riesgo para los menores [sic] y, particularmente, para aquellos que no están acompañados, que no son acompañados por el adulto, por el tutor que se tendría que hacer cargo de ellos.”

(Academia)

“[...] México es un país de tráfico, tránsito, traslado, establecimiento para el delito que tú quieras, principalmente el de tráfico de drogas y, lamentablemente, el de personas. [...] por aquí pasa toda la ruta.”

(Gobierno)

“[...] Una de las acciones que tiene que realizar México en materia de trata de personas es, precisamente, aplicar protocolos de identificación de menores [sic] porque los niños, niñas y adolescentes en ocasiones no se les da [...] los cuidados o la atención por parte del gobierno cuándo están, por ejemplo, en el caso de Migración, cuándo son detenidos, cuándo son asegurados por las autoridades, precisamente, porque no y estoy hablando, por ejemplo, de los menores [sic] que regresan, que son retornados de Estados Unidos o centroamericanos. No existen los mecanismos de identificación del menor como niño, como adolescente.”

(Academia)

69. Analizar la atención que reciben personas menores de 18 años víctimas de violencia en los Centros de Asistencia Social.

“[...] Recién hicimos un estudio de los Centros de Asistencia Social tanto públicos como sociales y privados o mixtos y la verdad yo me sorprendí mucho [...] el número mayúsculo son víctimas de violencia, son niñas, niños que sí tienen un padre, una madre, que sí tienen una familia extendida, pero que han sido expulsados por alguna razón.”

(Gobierno)

7.6 Líneas de acción y propuestas a nivel comunitario y familiar

70. Fortalecer y difundir la atención de espacios, instituciones y políticas dirigidas a la atención de niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado.

“[...] Fortalecer los espacios que existen [...] instituciones de atención para los niños, niñas, como son los albergues escolares rurales, que son dependientes de la Secretaría de Educación; como son los albergues también del Sistema DIF que, como ya se ha mencionado, no tienen proyecto de vida para los menores [sic] y como es el Albergue de Guacamayas en Michoacán, todos los niños que salen del albergue tienen empleo como sicarios, todos; todos tienen teléfono, esto lo saben y no se puede decir.”

(Sociedad civil)

“[...] Dar a conocer que existen sistemas de protección para víctimas, testigos, peritos e incluso familiares de una persona que sea parte de una familia del crimen organizado.”

(Organismo internacional)

“[...] Cuando hemos sabido realmente la sociedad, niñas, niños y adolescentes que existe el SIPINNA, lo sabemos los servidores, servidoras públicas, pero las amas de casa, los padres, las niñas en las escuelas no lo saben, no saben qué es el SIPINNA.”

(Gobierno)

“[...] Mayor socialización respecto de todos estos temas que ya tenemos, que conocemos y que existen, que a mí no me interesa un sistema de protección cuando nada más es un elefante blanco, que necesitamos bajar más a las calles, que necesitamos socializar y necesitamos decirles qué se puede, qué no se puede y qué se debe y cómo se debe de hacer la socialización. Y entonces sí yo poder generar esta política pública a partir de lo que me digan los que tienen que decirlo, no somos los expertos, son las niñas, niños y adolescentes que ya fueron víctimas de todo esto.”

(Gobierno)

71. Consolidar y crear redes de apoyo y reinserción para personas menores de edad huérfanas o que hayan cometido algún delito y se encuentren en el Sistema Penal.

“[...] Existen pocas instituciones que verdaderamente se dedican a la cuestión de la reinserción social [...] obligados a participar en el crimen organizado, que han vivido como cuestiones de violencia y son chicos que a los 9 años de edad ya también están cometiendo asesinatos.”

(Academia)

“[...] Proponer un modelo de reinserción social para las víctimas de violencia de delincuencia organizada y yo propondría que este fuera diferenciado.”

(Sociedad civil)

“[...] Tenemos ahorita en el Tribunal adolescentes de 12 años hacia arriba que no tienen padre, que no tienen madre, no tienen redes de apoyo, salen otra vez a delinquir y nuevamente cada vez más quieren, ya no se conforman.”

(Gobierno)

“[...] Y otro punto también tiene que ver con la reinserción, ahora le llaman prevención de la reincidencia, de tal manera que podamos trabajar con agresores también y que nos permitan, digamos, modificar el encuadre entre víctima y victimario. Y por supuesto, la reincorporación de las víctimas a una vida llena de paz, más sana, que me parece que es un tema importante.”

(Gobierno)

“[...] La restitución del daño, el llevar a una niña que viene, terriblemente lastimada, terriblemente afectada por la situación, que ni siquiera se considera víctima así misma y de repente sacarla de ese cuadro y empezar a lograr que se asuma como persona, como alguien que tiene todos los derechos de los demás y que además le fueron vulnerados sus derechos y demás, pues es todo un proceso que lleva años y no solo hemos hecho así pero nos damos cuenta que no es una preocupación del Estado.”

(Sociedad civil)

“[...] Tienen que ser los programas que se llaman de Segunda Oportunidad. [...] no es suficiente con todo esto que se decía y que el Sistema de Justicia no ha avanzado, con darles el taller de carpintería, sino que tienes que dar los elementos reales del mercado de trabajo que les permita ingresar a actividades, que les permita una remuneración económica, pero tienes que tener alianzas con el sector productivo.”

(Gobierno)

72. Impulsar que los SIPINNAS a nivel municipal terminen de instalarse y que a su vez cuenten con recursos y seguimiento suficiente.

“[...] A nivel municipal que se terminen de instalar, en todos los municipios tengan su SIPINNA y que estén funcionando porque también no es suficiente con que estén instalados en papel, se necesita que tengan no solo recursos económicos, financieros para poder realizar sus actividades, sino que también tengan desarrollados su programa de atención a la niñez y a la adolescencia, que tengan los recursos humanos con la preparación para la determinación del Interés Superior de la Niñez en todas las áreas y que esto pueda llevar a una coordinación eficiente para que en verdad tengamos una política pública a favor de la niñez y la adolescencia, eso en términos de los SIPINNAS.”

(Organismo internacional)

73. Llevar a cabo diagnósticos focalizados que permitan identificar e intervenir desde el ámbito personal y comunitario.

“[...] No hacer generalizaciones sobre los entornos de violencia de estas niñas y niños, porque de acuerdo a los contextos donde estén insertos, en la periferia, en los centros, en las ciudades, en lo rural, cobra distintos matices y relaciones con tanto las instituciones que estén insertas, como con sus pares.”

(Academia)

“[...] Las intervenciones y el abordaje tiene que ser especializado y la mirada también de la intervención tiene que ser ecológica, desde lo individual, lo familiar, lo comunitario, lo social, y eso nos va a caracterizar también cuáles son los grupos, que era un poco también lo que preguntabas; eso nos va a ayudar también que el abordaje sea diferenciado, niñas, niños y adolescentes en situación de calle, en situación de movilidad humana, acompañados, no acompañados, víctimas de trata; niñas, niñas explotados laboralmente; adolescentes en conflicto con la ley; lo que se hablaba acerca de quienes ya tienen un consumo o una adicción, alguna situación psiquiátrica, etcétera. O sea, si no invertimos en este tipo de situaciones, a la larga eso va traer consecuencias.”

(Organismo internacional)

“[...] Generar esos diagnósticos locales a México, incluso, sabemos que México es un país sumamente diverso hasta dentro de los propios estados, dentro de las propias

ciudades, pero sí hay que mantener en mente las buenas prácticas que ya existen a nivel internacional porque sí nos pueden llegar a avanzar en algunos casos.”

(Organismo internacional)

“[...] Creo que sí hay diagnóstico, pero no hay diagnóstico focalizado, o sea, no hay diagnóstico específico sobre el tema de criminalidad organizada, sobre el tema de violencias en niñas, niños y adolescentes, no existe; o sea, no existe de manera regional, no existe de manera real, el tema del diagnóstico participativo me encantó y entonces yo sí creo que hay que voltear a eso y ver de qué manera se puede trabajar para poder contrarrestarlo.”

(Sociedad civil)

“[...] Si no hacemos un diagnóstico microlocal por calle, por colonia, por zona de los distintos indicadores que afectan, puede ser económico, puede ser social, puede ser cultural porque son tan diversos, entonces si no hacemos un diagnóstico microlocal no podremos saber cuáles son las verdaderas soluciones ante la problemática específica de la región.”

(Sociedad civil)

“[...] Para empezar, para tener un buen diagnóstico, [...] es una población muy específica y aunque tenemos las intuiciones sabemos cosas, pues el diagnóstico es muy pobre porque no es territorial, no es local porque no está completo.”

(Academia)

“[...] Me parece que cuando hacemos diagnósticos [...] homogéneos, de que toda la realidad del territorio nacional está pasando de la misma manera en todos los ámbitos, estamos cometiendo errores, tenemos que ser un poco más microscópicos para poder ver cosas que son fuertes, que son fortalezas y otras cosas que evidentemente no son relevantes todavía o no han tenido el impacto positivo que se esperaba.”

(Gobierno)

74. Que los estudios para conocer realidades locales sumen diagnósticos participativos en su metodología.

“[...] Diagnósticos participativos va a salir como una matriz en donde tú digas ‘estas son las acciones de política pública’, y es una matriz que te debe permitir reconocer

las particularidades de cada territorio de Tamaulipas, Nuevo León, Guanajuato, etcétera.”

(Academia)

75. Focalizar acciones en comunidades donde el crimen organizado se ha arraigado y consolidado como un agente que ha reemplazado al Estado ante la falta de oportunidades.

“[...] México va exactamente donde estaba Colombia, hace 20 años. No es nada más un Estado omiso, porque eso nos hace también ser un Estado paternalista, y ahorita digo por qué. La figura de los grandes capos ¿qué genera? Confianza, porque entran a los barrios donde menos tienen y les dan.”

(Gobierno)

76. Desmantelamiento y prevención de dinámicas de arraigo comunitario y cooptación por parte del crimen organizado a nivel local.

“[...] Se está hablando, por ejemplo, de cómo la política cultural en las comunidades, en donde se desarrollan actividades delincuenciales, puede contribuir a la ruptura de estas relaciones que ya se han establecido, ya por muchas décadas y en donde los niños crecen y ese es como el destino manifiesto en el que se insertan, ¿no? Entonces, creo que ahí es necesaria una revisión. Es necesaria una revisión en la inversión pública que se está haciendo.”

(Gobierno)

“[...] Fortalecer las condiciones económicas de las familias porque, aunque no es una causal directa, sí se ha comprobado que en la medida que las familias tienen menos preocupaciones por lo económico, tienen mejor disposición para el vínculo y para mantener una relación familiar más estable.”

(Gobierno)

77. Atender cinturones de exclusión en zonas urbanas donde la falta de servicios y presencia estatal normaliza la desigualdad y la criminalización de jóvenes.

“[...] El problema aquí muy fuerte y el impacto, es la no inclusión; es decir, los desplazamientos internos, gran crecimiento urbano hacia zonas marginales está

generando la no inclusión y la negativa de atender a estos jóvenes que cada vez más son propensos a ser cooptados por la delincuencia organizada.”

(Gobierno)

78. Implementar políticas para que el lugar de trabajo de los padres o tutores queden cerca de sus viviendas para atender más tiempo a hijos. Así como diagnosticar y mapear las zonas carentes de centros escolares y desarrollar estrategias y condiciones para evitar la deserción escolar.

“[...] El lugar de trabajo queda más lejos de la vivienda [...]”

(Gobierno)

79. Impulsar a nivel local modelos de crianza que eviten la reproducción de la violencia.

“[...] Formación de padres, madres y educadores para que tengan pautas de crianza y sepan cómo manejar las condiciones de niñas, niños y adolescentes.”

(Gobierno)

80. Establecer estrategias nacionales y locales enfocadas en la prevención del suicidio en niñas, niños y adolescentes.

“[...] De los datos más fuertes, como pueden ser homicidios, que vamos al alza, los suicidios que también nos ha crecido muchísimo el problema de suicidios en adolescentes y las muertes relacionadas con accidentes de tráfico y consumo de alcohol, que son las tres primeras causas de muerte en adolescentes por situaciones que puedan ser prevenibles.”

(Gobierno)

81. Abrir el debate sobre la importancia del juego, ocio, nuevas tecnologías e influencia de medios de comunicación y entornos de violencia en el desarrollo de niñas, niños y adolescentes.

“[...] Niños que jugaban al secuestro en Chihuahua, o por ejemplo, los niños que también jugaban a asaltar aquí por Observatorio.”

(Sociedad civil)

82. Plantear estrategias a nivel local que involucren la participación de familias y la comunidad en su conjunto para restituir el tejido social y atender a víctimas del crimen organizado y violencia generalizada. Establecer un plan para la recuperación de la confianza social e institucional.

“[...] Ahorita nosotros empezamos a hacer trabajos de diagnóstico y más como de recuperar la confianza en la comunidad, que sean las familias los círculos protectores y la comunidad al final quien trabaje por sus niños y por sus jóvenes y que exija al Estado su responsabilidad de garantizarle sus derechos.”

(Organismo internacional)

“[...] Las comunidades están en resistencia, sí es un tema de desconfianza, de hartazgo, de desesperanza completamente en el país.”

(Organismo internacional)

“[...] Involucramiento de la comunidad ha tenido buenos resultados en la disminución de la violencia.”

(Sociedad civil)

83. Articular estrategias que atiendan a familias en situación de vulnerabilidad, como núcleo primario de cuidado de niñas, niños y adolescentes.

“[...] Núcleo que es indiscutiblemente la familia, en dónde están los niños, con quién están esos niños.”

(Academia)

“[...] Las familias terminan siendo muy desiguales con los niños y con las niñas, pensando en estos casos que nosotros trabajamos en las comunidades donde las mamás les quitan la posibilidad a las mujeres de continuar su educación y entonces eso vuelve a ser como un círculo de reproducción de la violencia porque las limitan oportunidades.”

(Organismo internacional)

“[...] Fortalecer el papel de la familia que parezco predicadora en esta parte, pero creo que es muy importante, como institución básica que promueva el desarrollo pleno e integral entender la situación de los tipos de familias que existen. [...] Luego, dar esas herramientas significa todo ese modelo de crianza.”

(Sociedad civil)

“[...] Las familias que están verdaderamente poniendo en charola de plata a los niños y a las niñas o a las jovencitas para que el crimen organizado, pues ahora sí como objetos se haga uso de ellos.”

(Sociedad civil)

84. Fomentar el conocimiento y respeto a la ley en través de escuelas y centros de trabajo en los que se aborde la importancia de contar con una cultura de la legalidad, no solo como simple obediencia a las leyes, sino como formación de ciudadanos, desobediencia civil y agencia para la transformación del marco jurídico en caso necesario.

“[...] Yo recuerdo una situación de un asunto que me pedían apoyo en donde decía: “es que el papá o la mamá le pega, maltrata al niño, ¿qué hago?”, es que la gente no sabe qué hacer cuando tenemos estos escenarios, la gente no sabe cómo actuar ante estos escenarios [...] las políticas no bajan, no bajan a la sociedad, o sea, no hay una cultura de legalidad. La gente no sabe qué hacer ante determinados escenarios porque no están empoderados.”

(Academia)

“[...] El abandono, es que al final son niños que viven en violencia permanente hasta el extremo de que ni siquiera diferencian entre la violencia y la no violencia en su vida, vienen de familias que no han podido generar ese ambiente propicio para un pleno de desarrollo, sin hablar de criminalización, sin hablar de la pobreza o de la no pobreza porque también tenemos bien documentado que esto no nada más se da en la pobreza, es un tema como de descomposición familiar en donde los niños ya no pueden ser cuidados, existe como una incapacidad para que el niño sea cuidado [...]”

(Sociedad civil)

“[...] El no tener una cultura de cuidado al niño y a la niña real que se pueda ver en las leyes, que se pueda ver en la manera en que se entiende lo que significa volverse un padre, una madre y cuidar de otro, creo que desde ahí está la permisividad.”

(Sociedad civil)

85. Articular estrategias de prevención del delito a nivel comunitario y local.

“[...] Prevención del delito [...] planteando estrategias, sobre todo, en Canadá, en Estados Unidos [...] programas a nivel comunitario, a nivel de asociaciones civiles y de alguna forma también con la participación, Escuelas para padres.”

(Academia)

“[...] No ha habido ningún avance en términos de la prevención y en términos de la comprensión del problema.”

(Gobierno)

86. Impulsar el desarrollo de habilidades psicosociales de niñas, niños y adolescentes.

“[...] Algunos les llaman ahora habilidades blandas, yo creo que a mí me gusta más el término de habilidades sociales, porque te enseñan a tomar decisiones, te enseñan a hacerte responsable de tus actos, a tener conocimiento de cómo es el trabajo en equipo de las normas sociales, de ser una mentalidad crítica, todo lo que implican las habilidades sociales que te permitan enfrentar los conflictos y superar las situaciones del estrés que están muy asociadas a todos los temas relacionados con chicos vulnerables y que de ahí se vinculan con los temas de participación en la violencia y participación en el consumo de drogas.”

(Gobierno)

87. Invertir en atención a la salud mental de familias, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia.

“[...] También reforzar las instancias de salud mental, porque todo este sector de adolescentes vive en angustia, depresión, ansiedad, entonces no tenemos mecanismos para canalizarlos a este tipo de programas.”

(Gobierno)

“[...] Descuidado [...] el derecho a la salud mental, o sea, no tenemos ni en casa ni en la escuela no tenemos buenas herramientas para construir resiliencia para manejar emociones, para resolver conflictos de manera no violenta.”

(Academia)



8. CONCLUSIONES

8. 1 Conclusiones del análisis jurídico

1. El marco jurídico institucional existente parece insuficiente para abordar un contexto de macrocriminalidad como el que se ha estudiado en este trabajo. Ello, sin soslayar la potencia histórica o la pertinencia de las categorías jurídicas que arroja el estudio del crimen organizado para acercarse a la actividad relacionada con el tráfico de drogas, de personas, de armas u otros, si bien se aprecian limitaciones de este campo y sus categorías. Luego de estudiar, aplicar y reflexionar sobre la combinación de este modelo de análisis a las historias de vida en este estudio, se observa que la casuística del crimen organizado no es apta para capturar el contexto de macrocriminalidad y violencia en el que suceden las tragedias humanas aquí capturadas.
2. Bajo el marco de análisis de la delincuencia organizada podemos aprender solamente la operación de grupúsculos que pueden tener entre sus fines principales la generación de recursos financieros. A esta perspectiva escapan coyunturas como la relación del criminal con las instituciones del estado, en cualquiera de sus formas. Escapa también la extensión y sistematicidad de los actos de violencia que acaban con la vida humana como un hecho biológico, pero también que marchitan la vida de personas desde su primera infancia en un entorno generalizado de mercado de drogas ilícitas, de armas o de personas.
3. Posiblemente un marco jurídico más potente para capturar las realidades plasmadas en este estudio sería la combinación de la noción del crimen organizado con otras dimensiones legales mejor equipadas para apreciar el impacto de la generalidad y sistematicidad de las graves violaciones de las que son víctimas las niñas niños y adolescentes de México. Otros campos como el estudio del conflicto armado y la macrocriminalidad en la forma de las condiciones de aplicación del derecho internacional humanitario y las categorías del derecho penal internacional pueden prometer un enfoque más rico para entender el fenómeno de la violencia en la que se desarrollan las niñas, niños y adolescentes de México desde hace más de una década. La articulación de diferentes órdenes normativos dirigidos a la protección de la

persona humana podría en su conjunto permitirnos una lectura más compleja de las condiciones de vida de las niñas niños y adolescentes en la situación actual de nuestro país.

4. Niñas, niños y adolescentes de quienes se habla en este estudio han vivido en un entorno de muerte de familiares, compañeros de escuela, conocidos. En su entorno social inmediato las personas han sido víctimas de desaparición forzada, han estado sujetas a una vida precaria en todos sentidos de frente a las instituciones del Estado y sin beneficiarse de su intervención oportuna.
5. Como se desprende de la información reunida en este estudio una de las frecuentes violaciones que impactan la vida de niñas, niños y adolescentes en México es la desaparición impune de sus madres, padres, hermanos, compañeros. Por un lado, la persistencia del fenómeno de la desaparición forzada en México supera el alcance de este trabajo. Por otro, no se soslayan los múltiples llamados de atención que ha recibido nuestro país en relación con los deberes especiales en esta materia por parte de sociedad civil y organismos internacionales.
6. La preservación de la vida humana como un hecho biológico tal como se captura en las reglas internacionales de derechos humanos, como aquí se han empleado, podría también enriquecerse de una perspectiva más compleja, por ejemplo al dotar de contenidos de perspectivas económicas que den cuenta no solamente del hecho biológico de la vida sino de su calidad, ya sea desde la perspectiva del desarrollo humano, el enfoque de las capacidades, o alguna otra dimensión que permita dar cuenta de la falta de capital social o del colapso de la economía del cuidado para que niñas, niños y adolescentes puedan vivir una vida plena.
7. La aplicación de las categorías de derechos humanos en relación con la vida, la libertad personal, la integridad, la educación y la salud de niñas, niños y adolescentes es pertinente y oportuna. En relación con las obligaciones del Estado de preservar la vida humana, la aplicación de estas categorías es de una importancia crítica para alertar sobre el resultado del impulso reciente de la participación de personal con entrenamiento militar en tareas de seguridad pública a través de la guardia nacional.
8. Como se aprecia de los análisis cuantitativo y cualitativo aquí presentados, niñas, niños y adolescentes se encuentran expuestos a la violencia letal de las

organizaciones criminales, pero también de las instituciones, incluso cuando este riesgo se produce en el cumplimiento del mandato legal de los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley. Como se prevé en la reglamentación del uso de la fuerza, resulta dudoso que el entrenamiento militar de cuerpos como la Guardia Nacional de los parámetros de proporcionalidad y necesidad. En todo caso, la aprobación reciente de la legislación secundaria en esta materia debe ser objeto de análisis ulterior.

9. Respecto de la vinculación de la CNDH con las diversas entidades y sistemas de coordinación, se debe abrir la pregunta sobre cómo la Comisión puede emplear sus facultades para requerir la colaboración de los diversos sistemas implicados en la vigencia de los derechos mencionados en este documento: el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Sistema de Seguridad Nacional, el Sistema Nacional de Salud, el Sistema Educativo Nacional, el sistema de asistencia social pública y privada, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, entre otros. Las facultades de la CNDH para generar información para prevenir y atender las violaciones a los derechos humanos deben enfocarse en conseguir los resultados que maximicen los resultados positivos de la política pública, considerando las atribuciones de las entidades o conjuntos de entidades con quienes la Comisión tiene facultad de interactuar.

8.2 Conclusiones del diagnóstico cualitativo

1. El análisis cualitativo se realizó en dos etapas: por un lado, se generó un diagnóstico basado en una extensa revisión de literatura sobre investigaciones académicas, de organizaciones internacionales y de la sociedad civil en temas relacionados con niñez y crimen organizado, realizadas entre 2014 y 2018 o, en su caso, en investigaciones emblemáticas en su campo. Las categorías analíticas que surgieron de la revisión de literatura se estructuraron desde un enfoque de derechos humanos que contempla la violencia en las dimensiones estructural, cultural y directa, y se ordenaron de acuerdo a cuatro grupos de derechos humanos: 1) derecho a la vida e integridad personal, 2) derecho a la libertad personal, seguridad de las personas y libertad de circulación y residencia, 3) derecho a la salud y, 4) derecho a la educación, la recreación, al ocio, el juego y la cultura.

2. Las dos problemáticas más preocupantes relacionadas con el impacto del crimen organizado en niñas, niños y adolescentes y el derecho a la vida e integridad personal son la desaparición forzada y la privación de libertad de adolescentes en conflicto con la ley. Particularmente, la desaparición forzada resulta una categoría analítica muy compleja dada la imposibilidad de contar con cifras para dimensionar el fenómeno en México y porque afecta a las familias de forma extensa y prolongada inclusive a distintas generaciones truncando la posibilidad de bienestar y una vida digna con acceso a la justicia. En cuanto al derecho a la libertad personal, la seguridad de las personas y la libertad de circulación y residencia se identifican el desplazamiento forzado a causa de la violencia como las problemáticas más urgentes.
3. La falta de servicios básicos, la transmisión generacional de la violencia y los homicidios de niñas, niños y adolescentes son las consecuencias más graves del crimen organizado en relación con el derecho básico a la salud. Finalmente, en cuanto al derecho a la educación, éste se ve vulnerado particularmente en comunidades en contextos de violencia que no cuentan con servicios educativos de calidad, por lo que los niveles de ausentismo y deserción escolar son altos. Las problemáticas sociales más comunes asociadas a este derecho son el trabajo infantil y la violencia como factor que trunca las trayectorias educativas.
4. El informe presenta cinco historias realizadas en cinco estados de la República Mexicana (Tamaulipas, Baja California, Michoacán, Estado de México y Chiapas) que de manera conjunta hilan no solamente una ruta migratoria, sino una ruta de dolor y violencia que va desde la frontera norte con Estados Unidos hasta la frontera sur con Guatemala. Las historias exponen las graves consecuencias de la violencia y el crimen organizado para las víctimas directas e indirectas en un contexto donde claramente la violencia creció de forma exponencial a partir del año 2006.
5. Difícilmente podemos afirmar que cada historia cubre solamente una o dos de las categorías analíticas identificadas en el diagnóstico cualitativo. Las violencias cruzan las vidas y violan de forma simultánea los derechos humanos, por lo que todas las personas entrevistadas son víctimas de varios crímenes a la vez, al margen de la corrupción e impunidad del Estado mexicano. Los marcos teóricos sobre violencia difícilmente pueden alcanzar explicaciones amplias sobre lo que está sucediendo en

México. Por ello, es necesario abarcar una mirada histórica, social, jurídica, política, económica y cultural para entender por qué y cómo el crimen organizado pudo crecer de manera tan exponencial y fracturar profundamente el tejido social.

6. Es difícil vislumbrar las consecuencias y los daños que el crimen organizado ha generado en el corto, mediano y largo plazo. No contamos con las cifras ni los rostros de miles de personas desaparecidas y asesinadas, y aún no es posible comprender los efectos de estos crímenes para las familias y las comunidades que tienen que sobrevivir a diario. Algunas historias sucedieron hace más de una década y otras suceden en el presente. La realidad sigue siendo la misma, excepto por la mayor desesperanza e injusticia en el corazón de las espirales de violencia reflejadas en cada una de las historias presentadas.

8.3 Conclusiones de políticas, programas y acciones implementadas para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado durante el periodo 2012-2018

1. La identificación y el análisis de las políticas públicas, los programas, los planes u otras acciones a nivel federal dirigidas a garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado partió de solicitudes de información enviadas a la administración pública federal (APF), así como del análisis de contenido de los informes anuales de actividades del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y los informes de avances y resultados del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018 (PRONAPINNA).
2. El análisis de políticas, planes y programas tuvo el propósito de conocer y evaluar el estado actual de las acciones implementadas por las instituciones federales responsables de la atención de personas menores de edad víctimas de violencia e identificar aquellas que requieren ser reforzadas. La información obtenida se sistematizó en catorce categorías que facilitaron el análisis cuantitativo y cualitativo de las acciones.
3. Como resultado del análisis de la política nacional para la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado, se identificaron 1,922 acciones para la atención de este sector de la población. El 96.8

por ciento (1,861) estuvieron enfocadas directamente en la atención de personas menores de 18 años víctimas de violencia y el 3.1 por ciento (61) vinculadas con la problemática o atención de los factores de riesgo.⁸⁵¹

4. De acuerdo con la información proporcionada por las dependencias responsables de la protección de niñas, niños y adolescentes, a nivel federal es posible identificar once políticas y programas para la atención de personas niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado o en condiciones de vulnerabilidad, de las cuales, cinco están vinculadas con su atención, pero no fueron diseñadas específicamente para tratar esta problemática como el Programa Nacional de Convivencia Escolar y el Sistema de Alerta Temprana de la SEP, sino como programas auxiliares en la reducción de los factores de riesgo.
5. Por otra parte, el SIPINNA, en sus informes de labores (diciembre de 2015-marzo de 2019), reportó 199 acciones orientadas a la atención de personas menores de 18 años víctimas de violencia, de las cuales, el 30 por ciento han estado enfocadas en la creación de Grupos de Trabajo, Comités y Comisiones, seguida de la creación de protocolos y metodologías en 18 por ciento, acompañamiento y asesoría jurídica a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado en 17 por ciento, capacitación y asesorías a servidores públicos en 12.5 por ciento y a la creación de bases de datos y sistemas de información.
6. Asimismo, los informes de avances y resultados 2017 y 2018 del PRONAPINNA, reportan un total de 1,713⁸⁵² acciones relevantes realizadas durante este periodo, resultado de la coordinación institucional de las diferentes dependencias federales. Es importante señalar que el 67.2 por ciento de las acciones derivadas del Programa y reportadas en los informes se han enfocado en el acompañamiento, asesoría jurídica

⁸⁵¹ Se consideraron acciones vinculadas con la problemática, pero no directamente enfocadas a la atención de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado, políticas reportadas por las dependencias federales como el Programa Nacional de Convivencia Escolar, el Sistema de Alerta Temprana y el Programa para la atención integral de niñas, niños y adolescentes en desamparo, entre otros. Este criterio fue utilizado porque aun cuando están dirigidos a la atención de personas menores de 18 años, sus objetivos no están directamente enfocados a la atención de menores víctimas de violencia.

⁸⁵² Se contabilizaron las acciones realizadas por las siguientes instituciones: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Fiscalía General de la República, Procuraduría Federal de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes, Secretaría de Bienestar, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Ejecutiva-SIPINNA.

y talleres, así como de resoluciones en materia de reparación integral del daño a niñas, niños y adolescentes en un 28.3 por ciento.

7. Derivado del análisis general de las políticas y acciones implementadas se concluye que, hasta hace un par de años, se carecía de una política nacional para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes que coordinara las estrategias en los tres niveles de gobierno. Sin embargo, aunque se identifican avances, tanto en el plano normativo como en el plano institucional, las acciones aún son limitadas e insuficientes considerando las dinámicas actuales de violencia y los altos niveles de victimización en el país.
8. Las distintas formas de violencia a las que están expuestos niñas, niños y adolescentes en sus espacios privados y comunitarios exigen un tratamiento integral y especializado que se refleje en el campo social, político, económico y normativo.
9. En la práctica, las acciones para la protección de niñas, niños y adolescentes se han materializado principalmente en la creación de Grupos de Trabajo y el diseño de protocolos, no obstante, se vuelve prioritario centrar los esfuerzos en la capacidad operativa de los Sistemas de Protección, la capacitación de los servidores públicos para poner en marcha los protocolos generados, el acompañamiento integral de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado, así como de la reparación y restitución de sus derechos y la garantía de no repetición. Finalmente, cabe destacar la necesidad de plantear medidas concretas para prevenir la victimización e incorporar una perspectiva de derechos y protección coordinada de niñas, niños y adolescentes en la actual administración federal.

8.4 Conclusiones del diagnóstico cuantitativo

1. En los Estados de México, Veracruz, Ciudad de México, Jalisco y Puebla se concentran en términos absolutos cuatro de cada diez personas menores de 18 años.
2. Los Estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz son clasificados con muy alto grado de rezago social. Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México y Nuevo León se ubican en el otro extremo.
3. La tasa de mortalidad infantil en la Ciudad de México es de diez por cada 1,000 nacidos vivos, similar a la observada en los países miembros de la OCDE, seguido

de Nuevo León (10.2), Baja California (10.6) y Coahuila (10.8). Ese valor se duplica en las entidades federativas con los puestos más bajos: Guerrero (18.3), Oaxaca (20.0) y Chiapas (21.4).

4. Con base en la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017 (ENCODAT), se menciona que, a nivel nacional, el 77.1 por ciento de la población de 12 a 17 años no ha consumido drogas, el 16.5 por ciento ha sido expuesta a drogas, pero sin consumir, el 5.8 por ciento dijo usar drogas, pero sin dependencia, y sólo el 0.6 por ciento afirmó presentar dependencia. Sin embargo, es importante hacer notar que esa encuesta fue aplicada en hogares, por lo que, debido al tema y el potencial sesgo en la aplicación del cuestionario, la población sin consumo de drogas está sobre representada.
5. Existe una diferencia por sexo en el análisis del trabajo no remunerado. El 50.4 por ciento de los hombres realiza estas actividades, cuando en el caso de las mujeres es el 69.7 por ciento.
6. Con base en la Consulta Infantil y Juvenil 2018, es posible afirmar que el 7.4 por ciento de niñas, niños y adolescentes entre 6 y 17 años no se siente seguro en casa, el 31.4 por ciento se siente de esta forma en la escuela y el 56.1 por ciento en la calle.
7. En cuanto al tipo de violencia, el 7.6 por ciento de las niñas, niños y adolescentes participantes dijeron haber sufrido violencia física, el nueve por ciento sufrió violencia verbal y 7.7 por ciento, violencia psicológica.
8. En lo referente a la violencia medida por el número de delitos, destaca el incremento en los homicidios a partir de 2011. En los últimos diez años ha crecido la posibilidad de morir por homicidio doloso dentro de la población entre 15 y 29 años, ya que el 36.4 por ciento de las víctimas se ubicó en ese grupo de edad.
9. De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), en México hay 36,265 personas desaparecidas en el fuero común, de las cuales el 18 por ciento son personas entre uno y 17 años. De 2010 hasta abril de 2018, se reportaron 3,593 niñas extraviadas o desaparecidas que representan el 59.5 por ciento del total de casos, mientras que en los hombres el porcentaje es de 40.5. En contextos de inseguridad y violencia, las niñas se han convertido en víctimas de violencia sexual y de género como la trata de personas, mientras que los niños

generalmente son utilizados para actividades relacionadas con el tráfico y venta de drogas, robo y extorsión.

10. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENAJUSP 2017), hay 6,891 adolescentes en el Sistema de Justicia Penal, en donde el 92.2 por ciento corresponde a población masculina y el 7.8 por ciento son mujeres. Las estadísticas por entidad federativa muestran que la mitad de los adolescentes en el sistema penal provienen de tan solo tres estados: Jalisco (30.5 por ciento), Sonora (11.5) y Chihuahua (9.8).

11. A partir del cálculo del Índice Estatal de Riesgo de Violencia Asociada con el Crimen Organizado con Impacto en las Niñas, Niños y Adolescentes se observa que los estados con muy alto riesgo son: Guerrero, Baja California, Guanajuato y Chihuahua. En el otro extremo, los de muy bajo riesgo para la población objetivo son: Coahuila, Yucatán, Tlaxcala, Chiapas y Campeche.

9. ÍNDICE DE FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICAS

FIGURA 1. CATEGORÍAS DE INDICADORES UTILIZADOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS.....	34
FIGURA 2. INDICADORES ESTRUCTURALES, DE PROCESO Y DE RESULTADOS	36
FIGURA 3. FUENTES Y MECANISMOS PARA EL ANÁLISIS DE DATOS E INDICADORES	48
FIGURA 4. ÍNDICE DE PELIGROS PARA LA NIÑEZ	53
GRÁFICA 1. DELITOS DE JÓVENES INFRACTORES	196
GRÁFICA 2. POLÍTICAS Y ACCIONES REALIZADAS POR EL SIPINNA (2015-2019)	225
GRÁFICA 3. ACOMPAÑAMIENTO Y ASESORÍA JURÍDICA A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA ASOCIADA CON EL CRIMEN ORGANIZADO DERIVADO DEL PRONAPINNA (2016-2018).....	231
GRÁFICA 4. DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL DE MÉXICO (2010 Y 2015).....	340
GRÁFICA 5. POBLACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES POR ENTIDAD FEDERATIVA (2015)	341
GRÁFICA 6. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO POR GRUPO DE EDAD (2015).....	341
GRÁFICA 7. TASA DE MORTALIDAD EN NIÑAS Y NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS (2015).....	347
GRÁFICA 8. TASA ESPECÍFICA DE FECUNDIDAD ADOLESCENTE POR CADA MIL MUJERES (2015)	348
GRÁFICA 9. PORCENTAJE DE CONSUMO DE LAS PRINCIPALES DROGAS EN EL ÚLTIMO AÑO EN LA POBLACIÓN DE 12 A 17 AÑOS (2016)	349
GRÁFICA 10. RESULTADOS DE PLANEA (2015) POR NIVEL DE LOGRO EN 6° DE PRIMARIA (PORCENTAJE)	352
GRÁFICA 11. RESULTADOS DE PLANEA (2015) POR NIVEL DE LOGRO EN 3° DE SECUNDARIA (PORCENTAJE)	353
GRÁFICA 12. PORCENTAJE DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES QUE NO SE SIENTEN SEGUROS EN CASA.....	356
GRÁFICA 13. PORCENTAJE DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES QUE NO SE SIENTEN SEGUROS EN LA ESCUELA	358
GRÁFICA 14. TASA DE HOMICIDIOS EN MÉXICO (2007-2018) POR CADA 100 MIL HABITANTES	360
	456

GRÁFICA 15. TASA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EXTRAVIADOS O DESAPARECIDOS (2010-2018) POR CADA 100 MIL	364
GRÁFICA 16. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EXTRAVIADOS O DESAPARECIDOS (2010-2018) RNPED	365
GRÁFICA 17. NIÑAS, NIÑOS EXTRAVIADOS O DESAPARECIDOS POR SEXO (2010-2018)	366
GRÁFICA 18. POBLACIÓN ADOLESCENTE EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL (2017).....	368
GRÁFICA 19. SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS ADOLESCENTES EN SIJPA (2017).....	371

Tabla 1. Solicitudes de Información a Instituciones Federales	42
---	----

Tabla 2. Acciones implementadas y reportadas a través de solicitudes de información por las autoridades federales para la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia relacionada con el crimen organizado	221
--	-----

Tabla 3. Acciones implementadas y reportadas por el SIPINNA en sus Informes de Labores (2015-2019)	224
--	-----

Tabla 4. Objetivos, Estrategias y Líneas de acción del PRONAPINNA enfocadas en la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado	228
---	-----

Tabla 5. Acciones implementadas por las autoridades federales derivadas del PRONAPINNA (2016-2018) para la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia asociada con el crimen organizado	230
--	-----

Tabla 6. Población de 12 a 17 años por tipo de actividad de trabajo no remunerado	354
---	-----

Tabla 7. Niñas, niños y adolescentes víctimas de homicidio doloso (2015-2018) Tasa por cada 100 mil	361
---	-----

Tabla 8. Motivos de ausencia escolar de niñas, niños y adolescentes en el Sistema de Justicia Penal en México (2017).....	368
---	-----

Tabla 9. Ponderación de indicadores en el Índice Estatal de Riesgo de violencia asociada con el crimen organizado con impacto en niñas, niños y adolescentes..... 375

Tabla 10. Índice Estatal de Riesgo de violencia asociada con el crimen organizado con impacto en niñas, niños y adolescentes (2018)..... 384



10. BIBLIOGRAFÍA

10.1 Libros y artículos

- AGAMBEN, Giorgio, *State of exception*, Chicago University Press, Chicago, 2005.
- AGUAYO, Sergio y Dayán, Jacobo, *El yugo zeta. Norte de Coahuila, 2010-2011*. Documento de trabajo. Seminario sobre Violencia y Paz. El Colegio de México 2017.
- ALSTON, Philip, “Towards a Human Rights Accountability Index”, *Journal of Human Development*, Vol.1, núm. 2, 2000.
- ANARTE Borrallo, Enrique, “Conjeturas sobre la criminalidad organizada en Delincuencia organizada. Aspectos penales procesales y criminológicos”, en Juan Carlos Ferré Olivé, *Delincuencia Organizada: aspectos penales, procesales y criminológicos*. Huelva, Universidad de Huelva Publicaciones, 1999.
- ANSOLABEHERE, Karina, Francisco Valdés Ugalde y Daniel Vázquez, *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina*. México, FLACSO México, 2015.
- ARRIAGA, Paulina, *Retos de las Armas legales e ilegales en México*, [Des]Arma México. México, Colegio de México, 2016. Disponible en: <https://violenciaypaz.colmex.mx/images/assets/adf/PACr.pdf>
- ARZATE, E., González Chávez, L., “La protección jurídica de las personas vulnerables”, *Revista de Derecho*, No. 27, 2007.
- AYLING, Julie, Combating organized crime Aussie-style: from law enforcement to prevention, en Nelen, Hans y Siegel, Dina (Eds.), *Contemporary organized crime. Developments, challenges and responses*. Suiza Springer, 2017.
- AZAOLA, Elena, *Infancia robada. Niños y niñas víctimas de explotación sexual en México*. México, DIF/UNICEF, 2000.

_____, Elena, *Diagnóstico de las y los adolescentes que cometen delitos graves en México*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. México, UNICEF, 2015.

BARRÓN, Margarita (comp.), *Violencia, Serie adolescencia: educación y salud*. Argentina, Editorial Brujas, 2015.

BAVINES, Cristina, *De los procesos individuales de dolor ante la desaparición forzada, a la exigencia de derechos humanos: la lucha por el reconocimiento de las víctimas*. México, FLACSO, 2014.

BÁEZ, José Francisco, “Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional Año 1, No. 1, Abril-Septiembre 2013.

BEARE, Margaret E., Organized crime: defined, en Margaret E. Beare, (ed.), *Encyclopedia of transnational crime and justice*. Thousand Oaks, California, SAGE, 2012.

BELOFF, Mary, “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”, *Justicia y Derechos del Niño*, No. 1, 1999.

BUCARDO Jhon, *et. al.*, “Historical trends in the production and consumption of illicit drugs in Mexico: implications for the prevention of blood borne infections” *Drug and alcohol dependence*. Vol.79, núm. 3, septiembre 1 2005, pp. 281-293.

BUTLER, Judith, *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. Barcelona, Paidós.

BUSTELO, E. (coord.), *Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina*. Bogotá, UNICEF-FCE, 1986.

CANEPPELE, Stefano, The Awarding of Public Contracts and Safeguarding Integrity, en Hans Nelen y Dina Siegel, (eds.), *Organized Crime, Corruption and Crime Prevention*. Suiza, Springer, 2014.

CARPIZO, Jorge, “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México de Derechos Humanos en México y la reforma constitucional 2011, *Una voz pro-persona: algunas preocupaciones*”, *Anuario de Derechos Humanos*, Vol. 10, 2009.

CARRIÓN, Fernando & Núñez-Vega, Julio. (2006). “La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo”. Chile, Santiago, *Eure*, 32(97), pp. 7-16, 2006.

CARRIÓN, Fernando, & Enríquez, Francisco, “Introducción: La permanente construcción de las fronteras en América Latina”, 2017, En: Zepeda, Beatriz; Carrión, Fernando; Enríquez, Francisco (ed.). *El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte*. Ecuador, FLACSO.

CASEY-MASLEN, Stuart & Sean Connolly, *Police use of force under international law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

CERIANI CERNADAS, Pablo, (coord.), *Niñez detenida: los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez*. México, Argentina, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, 2012.

COH, Ilene y Guy Goodwin, *Los niños soldados: un estudio para el Instituto Henry Dunant*. Ginebra, Suiza, Madrid, Cruz Roja Juventud, 2007.

CONTRERAS, Miguel, *10 temas de derechos humanos*. México, Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003.

CORREA, Catalina "Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 75, 2013, p.287.

DEARING, Albin, *Justice for Victims of Crime Human Dignity as the Foundation of Criminal Justice in Europe*. Suiza, Springer, 2017.

DE LA CRUZ Ochoa, Ramón, *Crimen Organizado. Delitos más frecuentes. Aspectos criminológicos y penales*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016.

DE MARINIS, Natalia, *En los márgenes de la (in)seguridad: desplazamiento forzado y relaciones de género y poder en San Juan Copala, Oaxaca*. México, CIESAS, 2013.

DE VIDO, Sara, “States positive obligations to eradicate domestic violence: the politics of relevance in the interpretation of the European Convention on Human Rights”, *ESIL Reflections*, Vol. 6, Núm. 6, 6 de julio de 2017.

DEVITO, Carlo, Racketeer influenced and corrupt organizations act (RICO), en *Encyclopedia of International Organized Crime*. New York, Facts on File, 2005.

DÍAZ, Gabriela y Gretchen Kuhner, *Un viaje sin rastros, mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*. México, Instituto para las mujeres en la migración A.C./Cámara de Diputados, 2015.

DOWDNEY, Luke, “El creciente involucramiento de niños y jóvenes en el crimen organizado en la ciudad de Rio de Janeiro y más allá de ella”, en Irene Rizzini, et al, *Niños, adolescentes, pobreza, marginalidad y violencia en América Latina y el Caribe: ¿relaciones indisociables?* Rio de Janeiro, Centro Internacional de Estudios e Investigaciones sobre Infancia, 2006.

DULITZKY, Ariel, “The Latin-American Flavor of Enforced Disappearances”. *Chicago Journal of International Law*, 2019.

ESTÉVEZ, Ariadna y Daniel Vázquez, eds., *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria, Norteamérica*, Vol.6 núm.1, enero-junio de 2011.

_____, Ariadna, “La crisis de derechos humanos y el dispositivo de administración del sufrimiento: necropolítica pública de víctimas, defensores y periodistas en México”. México, *El cotidiano*, (194), 2015.

FARMER, Paul. (2004) “An Anthropology of structural violence”. *Current Anthropology*, 45(3), pp. 305-325. Chicago, Illinois, University Chicago Press.

FELTES, Thomas y Robin Hofmann, *Transnational organized crime and its impacts on states and societies*, en Pierre Hauck y Sven Peterke, *International law and transnational organized crime*. Oxford, Oxford University Press, 2016.

FERRAJOLI, Luigi, “Criminalidad organizada y democracia”, *Revista IerCriminis*, marzo-abril 2010.

FISS, Owen, “Groups and the Equal Protection Clause”, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 5, 1976.

FUENTES, Mario Luis, *Las muertes que no deben ser. Natalidad y mortalidad en México*, FCE, México, 2018.

GALTUNG, Johan, “La violencia: cultural, estructural y directa”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 27. vol.183, 2016.

_____, “Violence, peace, and peace research”, *Journal of Peace Research*, año 3, núm. 6, 1990.

GALLAGHER, Anne T., *International law and human trafficking*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

GARCÍA, Angelica y Elías García, “La trata de personas en la modalidad de trabajo infantil”, *Revista de Derecho*, núm. 47, 2017.

GARCÍA Méndez, Emilio, “La legislación de menores en América Latina: una doctrina en situación irregular”, en Emilio García Méndez, *Derecho de la infancia/adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*. Santa Fé de Bogotá, Colombia, Forum Pacis, 1994.

GONZÁLEZ Contró, Mónica, *Derechos Humanos de los niños: una propuesta de fundamentación*. México, IIJ UNAM, 2008.

_____, “¿Menores o niñas, niños y adolescentes? Reflexiones en el contexto del debate en América Latina”, en María de Montserrat Pérez Contreras y Ma. Carmen Macías Vázquez (coord.), *Marco Teórico Conceptual sobre Menores versus Niñas, Niños y Adolescentes*. México, IIJ-UNAM, 2011.

GUIRAUDON, Virginie, Gallya Lahav, “A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migrant Control”, *Comparative Political Studies*, Vol. 133, 2000.

HERNÁNDEZ, Alfonso, “Reflexiones sobre la cultura de la violencia en México”, *Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa*, año. 3 vol. 2, 2018.

HERNÁNDEZ, Priscilla, “Reflexiones metodológicas, una aportación técnica y experiencial del trabajo de campo con los adolescentes cooptados por las organizaciones delictivas en la ciudad de Saltillo, Coahuila, México”, *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, año 4, vol. XXIII.4, 2017.

HICKS, David C., “Money Laundering History”, en Margaret B. Beare (ed.) *Encyclopedia of Transnational crime & Justice*. Thousand Oaks, SAGE, 2012.

HIERRO, Liborio, “Los derechos humanos del niño”, en Antonio Marzal, (ed.), *Derechos humanos del niño, de los trabajadores, de las minorías y complejidades del sujeto*. Barcelona, Bosch-ESADE, 1999.

IBÁÑEZ, Perfecto Andrés y Robert Alexy, *Jueces y ponderación argumentativa*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, IIJ, UNAM, 1984.

LANDMAN, Todd, “The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, 2006.

LANDMAN, Todd y Edzia Carvalho, *Measuring Human Rights*. Londres, Routledge, 2009.

LEDEZMA, Mario Álvarez, *Acerca del concepto "Derechos Humanos"*. México, McGraw-Hill, 2003.

LINARES NIVALOD, "El consumo de drogas inyectadas en México: Apuntes de las últimas dos décadas", *Salud y drogas, Instituto de Investigación de Drogodependencias*. España, Vol. 3, Núm. 2, 2003, pp.17-35.

LOCHNER, Lance y Enrico Moretti, "The effect of education on crime: evidence from prison inmates", *American Economic Review*, num.1, vol. 94, 2004.

LOZA Oralia, *et. al.*, "Correlates of early versus later initiation into sex work in two Mexico-U.S. border cities". *Journal of Adolescent Health*, vol. 46, núm.1, enero 2010, pp. 37-44.

LUCAS, Antonio, "El Proceso de Socialización: Un enfoque sociológico", *Revista Española de Pedagogía*, Año XLIV, No. 173, julio- septiembre de 1986.

LUCZAK, Anna y Jorg Kinzig, "El manejo del crimen organizado en la Unión Europea y Alemania, Comprensión y respuesta a una presunta amenaza", en R. Macedo de la Concha (coord.), *Delincuencia Organizada*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004.

MACKINNON, Catharine A., *Sexual Harassment of Working Women*. New Haven, Yale University Press, 1979.

MADSE, Frank G., "The historical evolution of the international cooperation against transnational organized crime", en Pierre Hauck y Sven Peterke, *International law and transnational organized crime*. Oxford, Oxford University Press, 2016.

MARTIN, Susan, *The Legal and Normative Framework of International Migration, Global Commission on International Migration*, Paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme. Ginebra, GCIM, 2005.

MASTROGIOVANNI, Federico, *Ni vivos ni muertos: la desaparición forzada en México*

como estrategia de terror. México, Penguin Random House Grupo Editorial México, 2015.

MEDELLÍN, Ximena, *Digesto de Jurisprudencia Latinoamericana sobre derechos de las víctimas*. Washington, D.C., Due Process of Law Foundation, 2014.

MBEMBE, Achille, “Necropolitics”. *Public Culture*, Volume 15, Number 1, Winter 2003, pp. 11.

MOERMAN, Joseph, “Identificación de algunos obstáculos a la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular, ciertas objeciones sobre los derechos de los padres y el reconocimiento de las familias”, en Miguel Ángel Verdugo y Víctor Soler-Sala (eds.), *La Convención sobre los Derechos del Niño. Hacia el Siglo XXI*. Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996.

MORALES, Nicolás, *Las violencias cotidianas contra los niños y las niñas: entre la normalización y la política de las familias en Iztapalapa*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2012.

MÜLLER, Thorsten, “Transnational Organized Crime and the Sale of Children, Child Prostitution, and Pornography”, en Pierre Hauk & Sven Peterke, *International law and transnational organized crime*. Oxford, Oxford University Press, 2016.

NATERAS, Martha y Daniel Zaragoza, “La pobreza como indicador de generación de la violencia y delincuencia en México”, en Felipe Betancourt, coord., *Reflexiones sobre el estado de Derecho, la seguridad pública y el desarrollo de México y América Latina*. México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de investigaciones Jurídicas, 2017.

PAOLI, Letizia, *Oxford Handbook on Organized crime*. Oxford, OUP, 2014.

PÉREZ, Alejandra, *Desventajas acumuladas e involucramiento juvenil en situaciones de violencia en ciudades de alta delictividad en México 2014*. México, El Colegio de México, 2016.

POLLINI Robin, *et. al.*, "The Harm Inside: Injection during incarceration among male injection drug users in Tijuana, Mexico". *Drug and Alcohol Dependence*, Vol.103, núm.1-3, abril 21 2009, pp., 52-58.

OBERLEITNER, Gerd, *Human rights in armed conflict: law, practice, policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

OLIVOS Campos, José René, *Los derechos humanos y sus garantías*, 2ª edición. México, Porrúa, 2011.

ORTEGA, Elisa, *Estándares para Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Obligaciones del Estado Frente a Ellos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México, UNAM, 2017.

_____, "Los niños migrantes irregulares y sus derechos humanos en la práctica americana y europea: entre el control y la protección", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. 142, 2015.

POST, Robert, "Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law", en Robert Post, *et.al.*, *Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law*. Durham, Duke University Press, 2003.

RAMÍREZ, María, *Falta de medidas disponibles y accesibles, para proteger el derecho de acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes, víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual*. México, FLACSO, 2016.

RIVAS, Jaime, *Tejiendo redes frente al riesgo y la vulnerabilidad. migrantes centroamericanos y organizaciones civiles de apoyo en Tapachula, Chiapas*. México, Centro de investigaciones y estudios superiores en Antropología social (CIESAS), 2008.

ROBLEDO, Carolina, "Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México", *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. México, núm. 55, mayo de 2016, pp. 93-114.

RODILES Alejandro, “Law and Violence in the Global South”. *Journal of Conflict and Security Law*. Volume 23, Issue 2, Summer 2018.

RODRÍGUEZ Manzo, Graciela, Juan Carlos Arjona Estévez y Zamir Fajardo Morales, *Bloque de constitucionalidad*, 1ª edición. México, SCJN, OACNUDH, CDHDF, 2013.

ROJAS, Christian, *Informe alternativo sobre el cumplimiento de México de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores Migratorios y de sus Familiares para el Comité de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas (CMW)*. México, Frontera con Justicia A.C. y otras, 2017.

ROJAS Estela, *et. al.*, “Revisión sistemática sobre tratamiento de adicciones en México”. *Salud mental, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz*. México, vol. 34, núm 4, 2011, pp. 351-365.

SABA, Roberto, (Des)igualdad estructural, “Revista Derecho y Humanidades”, No. 11, 2005.

SALAZAR Ugarte, Pedro (coord.), *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos. Una Guía Conceptual*. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014.

SEGATO, Rita, *La construcción del otro como antagónico es letal*, disponible en: <https://www.enredando.org.ar/2016/09/18/rita-segato-la-construccion-del-otro-como-antagonico-es-letal/> Fecha de consulta: 28 de mayo de 2019.

SIEGEL, Reva B., “Discrimination in the Eyes of the Law: How Color Blindness Discourse Disrupts and Rationalizes Social Stratification”, en Robert Post, *et.al.*, *Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law*. Durham, Duke University Press, 2003.

SIMKIN, Hugo, Gastón Becerra, “El proceso de socialización. Apuntes para su exploración en el campo psicosocial”, *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Vol. XXIV, núm. 47, noviembre, 2013.

ULIBARRI Mónica, *et. al.*, “History of abuse and psychological distress symptoms among female sex workers in two Mexico-U.S. border cities”. *Violence and victims*, vol.24, núm. 3, 09 junio 2009, pp.399–413.

_____, “Sexual and drug use behaviors associated with HIV and other sexually transmitted infections among female sex workers in the Mexico-US border region”. *Current opinion in psychiatry*, Vol. 23, num. 3, Agosto 6 2012, pp. 215–220.

ULLOA, Rodolfo, "La policía y la tolerancia cero", *Revista de Administración Pública*, núm. 6, 2002.

VARGAS, José de Jesús y Edilberta Ibáñez, “Análisis y reflexiones sobre la transmisión intergeneracional”, *Revista Electrónica de Psicología Iztacala*, num.1, vol.6, 2003.

VILLALOBOS-RUMINOTT, Sergio, *Heterografías de la violencia: historia, nihilismo, destrucción*, Buenos Aires, La Cebra, 2016.

WHITE, Sara, “Being, becoming and relationship: conceptual challenges of a child rights approach in development”, *Journal of International Development*, Vol. 14, No. 8, 2002.

WILSON, Dean y Stuart Ross, “Introduction”, en Dean Wilson y Stuart Ross (eds.), *Crime, victims and policy. International contexts, local experiences*. Londres, Palgrave-Macmillan, 2015.

ZEPEDA, Beatriz; Carrión, Fernando; Enríquez, Francisco (ed.). *El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte*. Ecuador, FLACSO, 2017.

ZEPEDA, Raúl, *Violencia en tierra caliente: guerra criminal e intervenciones federales de 2000 a 2014*. México, El Colegio de México, 2016.

10.2 Jurisprudencia

10.2.1 Jurisprudencia nacional

10.2.1.1 México

DOF, *Decreto de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, Diario Oficial de la Federación, 7 de mayo de 1981.

_____, *Decreto de Promulgación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, adoptado en la ciudad de Roma, el diecisiete de julio de mil novecientos noventa y ocho, Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2005.

_____, *Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados*, Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 2014.

“Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010”, Diario Oficial de la Federación, 4 de octubre de 2011.

GACETA DEL SENADO, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos*, Gaceta del Senado del jueves 27 de abril de 2017, Gaceta: LXIII/2SPO-129/70954.

SCJN, *Tesis P. L/2010*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011.

_____, *Tesis P. LIII/2010*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011.

_____, *Tesis P. LIV/2010*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011.

_____, *Tesis P. LV/2010*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011.

_____, *Tesis P. LVI/2010*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011.

_____, *Tesis P. LVII/2010*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011.

_____, *Tesis P. LXVIII/2010*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXXIII, enero de 2011.

_____, Tesis: 1a./J. 18/2014. “Interés Superior del Niños. Función en el ámbito jurisdiccional”. Libro 4, marzo de 2014, Tomo I.

_____, Tesis 1a. CCLXXXVI/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 23, T. II, octubre de 2015.

_____, *Tesis 1a./J. 12/2017 (10a.)*, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I.

_____, *Tesis: 1a. CCXXVIII/2017 (10a.)*, Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017.

10.2.1.1 Otros países

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD EN GUATEMALA, *Expediente 2317-2012*, 17 de octubre de 2012.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ARGENTINA, G., *J. S. s/ Violencia Familiar*, Expte. N° 364 - Año 2014 CAT, Sentencia del 12/02/2015.

10.2.1 Jurisprudencia internacional

10.2.1.1 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

10.2.1.1.1 Jurisprudencia Contenciosa

CoIDH, *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

_____, *Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*, Fondo, Sentencia de 19 de noviembre de 1999.

_____, *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003.

_____, *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101.

_____, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 08 de julio de 2004. Serie C No. 110.

_____, *Caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112.

_____, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124.

_____, *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2005. Serie C No. 148.

_____, *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, Fondo, Reparaciones y Costas, 8 de septiembre de 2005.

_____, *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*, sentencia de 12 de septiembre de 2005, serie C, núm. 132.

_____, *Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005.

_____, *Caso La Cantuta vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006.

_____, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007.

_____, *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C No. 192.

_____, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

_____, *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 24 de noviembre de 2009.

_____, *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de mayo de 2010.

_____, *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010.

_____, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.

_____, *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

_____, *Caso Contreras y otros vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011.

_____, *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.

_____, *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011.

_____, *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239.

_____, *Caso Fornerón e hija vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 242.

_____, *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2012.

_____, *Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2012.

_____, *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298.

_____, *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 32919.

10.2.1.1.2 Jurisprudencia Consultiva

CoIDH, Opinión Consultiva OC-17/02 *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, 28 de agosto de 2002.

_____, *Opinión Consultiva OC18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, 17 de septiembre de 2003.

_____, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21.

10.2.1.2 Sistema Europeo de Derechos Humanos

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (TEDH), *Costello-Roberts v. United Kingdom*, sentencia del 25 de marzo de 1993, Series A, No. 247-C.

_____, *A v. United Kingdom*, sentencia del 23 de septiembre de 1998.

_____, *McCann and Others vs. the United Kingdom*, 27 de septiembre de 1995.

_____, *Ilhan vs. Turquía*, 9 de noviembre de 2004.

_____, *Finogenov y otros vs Rusia*, 20 de diciembre de 2011.

_____, *Bobrov vs Russia, Sentencia* (1a sección), 23 de octubre de 2014 (versión final de 23 de enero de 2015).

_____, *Armani da Silva vs. Reino Unido*, 30 de marzo de 2016.

_____, *Tagayeva y otros vs Rusia*, 13 de abril de 2017.

10.2.1.3 Sistema Africano de Derechos Humanos

AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS, *General comment no. 3 on the African charter on human and peoples' rights: the right to life* (article 4), 57 Ord Sess, 4-18 de November de 2015.

10.3 Documentos e informes

10.3.1 Internacional

ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU, *Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños. Promoción y Protección de los Derechos del Niños*, agosto, 1996, A/51/306.

ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Nueva York, EE. UU./Ginebra, Suiza, ONU, 2012.

_____, *Aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General número 35 del Comité de Derechos Humanos sobre "el derecho a la libertad y la integridad personal, Art. 9, Disponible en: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/.../ContributionCMW_DGC9_sp.doc*.

ACNUR, *Niños en fuga, niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México*, Washington, ACNUR, 2014.

CIDH, *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Hajrizi Dzemajl et al. vs Yugoslavia*, Comunicación No. 161/2000.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Quinteros Almeida vs Uruguay*, Comunicación No. 107/1981, 21 de julio de 1983.

_____, *Schedko vs Belarus*, Comunicación No. 886/1999, 3 de abril de 2003.

_____, *Observación General No. 36 (2018) sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida*, CCPR/C/GC/36, 30 de octubre de 2018.

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observación General número 4, La Salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*, CRC/GC/2003/4, julio de 2003.

_____, *Observación General No. 12 El derecho del niño a ser escuchado*, 20 de julio de 2009, CRC/C/GC/12.

_____, *Observación general No. 14 Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial* (art. 3, párr. 1), CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013.

_____, *Observación General número 15, sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud* (art 24), ONU, 2013.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, *El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*, XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, Suiza, octubre de 2011.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, 17 de octubre de 2013.

_____, *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Washington, CIDH, 2013.

_____, *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, OEA/Set./V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015.

_____, *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009.

_____, *Violencia, niñez y crimen organizado*. Washington DC, CIDH, 2015.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, _____, *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*, Juan Miguel Petit, E/CN.4/2006/67, 12 enero de 2006.

_____, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, Sr. Jorge Bustamante, 25 de febrero de 2008, A/HRC/7/12.

_____, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014.

_____, *The promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests*, A/HRC/RES/25/38, 11 de abril de 2014.

_____, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, A/HRC/31/57, HRC 31a sesión, 5 de enero de 2016.

_____, *Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*, 1 de agosto de 2016, A/71/261.

_____, *Impact of arms transfers on the enjoyment of human rights*, A/HRC/35/8, 3 de mayo de 2017.

_____, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México*, A/HRC/39/17/Add.2, 28 de junio de 2018.

_____, *Estudio sobre la venta y la explotación sexual de niños en el contexto de los deportes*, A/HRC/40/51, 27 de diciembre 2018.

IDMC, *Internal Displacement Monitoring Center*, Disponible en: <<http://www.internal-displacement.org/countries/mexico>>. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2019.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, *Índice de Paz, Un mapa de la evolución de la paz y los factores que la impulsan*, Australia., IFP, 2016.

_____, *Undeniable Atrocities. Confronting Crimes Against Humanity in Mexico* (OSF New York 2016); La situación relacionada con las drogas en México de 2006 a 2017: ¿es un conflicto armado no internacional Leiden Derecho Internacional Humanitario-Reporte clínico (Serie No. 28 2018)
Edición Bilingüe ITESO/CMPDH.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Open Society Justice Initiative. Nueva York, 2016.

_____, *Corrupción que mata. Por qué México necesita un mecanismo internacional para combatir la impunidad*. New York, Open Society Foundations, 2018.

OIT, *El trabajo infantil y el derecho a la educación en México*. México, Ediciones Culturales Paidós, 2014.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), *La prevención de la violencia juvenil: panorama general de la evidencia*. Washington, OMS-OPS, 2016. Disponible en:

http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/28248/9789275318959_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y&ua=1

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Disponible en:

<http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/725/9275315884.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

OCDE, *Better Life Index*, Disponible: en: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/mexico-es/>.

SAVE THE CHILDREN, *Construyendo una vida mejor con la niñez*, disponible en: <https://www.savethechildren.mx/enterate/noticias/construyendo-una-vida-mejor-con-la-ninez>. Fecha de consulta: 29 de mayo de 2019.

UNCASA, *National regulation of civilian access to small arms and light weapons*, International Arms Control Standard, ISACS 03.30:2015(E)V1.0, 15 de junio de 2011.

UNICEF,

_____, *Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y las Niñas*. Ginebra, 2006.

_____, *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. New York, 2006.

_____, *Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe*. Lanus, UNICEF, 2009.

_____, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*. Ginebra, UNICEF, 2014.

_____, *Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano*. Ginebra. UNICEF, 2012.

UNICEF-CONEVAL, *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México*, 2010-2012, Disponible en: <https://www.unicef.org/mexico/spanish/UN_BriefPobreza_web.pdf>.

_____, *Desarraigados en Centroamérica y México. los niños migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro*, 2018, Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/publications/index_102963.html>.

_____, *Informe anual. situación de la infancia en México 2017*, Disponible en: <<http://www.unicef.org.mx/Informe2017/Informe-Anual-2017.pdf>>. Fecha de consulta: 25 de febrero de 2019.

UNODC, *El diagnóstico nacional sobre la situación de trata de personas en México*. ONU, México, 2014.

_____, *Fourteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice* Kyoto, Japan, 20–27 April 2020. Discussion guide, A/CONF.234/PM.1, 28 de septiembre de 2018.

_____, *Global Study on homicide*, United Nations Office on Drugs and Crime, ONU, Viena, 2014. Disponible en:

https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf

_____, *Informe Global de Trata de Personas*, ONU, Washington, E.U.A, 2016, Disponible en: <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/diciembre/informe-global-trata-de-personas.html>

_____, *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*. Nueva York, 2016, p. 201-235.

US DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, *Unaccompanied alien children program*, ACF, Disponible en: <<https://www.hhs.gov/sites/default/files/Unaccompanied-Alien-Children-Program-Fact-Sheet.pdf>>

WORLD CONGRESS AGAINST COMMERCIAL SEXUAL EXPLOITATION OF CHILDREN, *Declaration and Agenda for action*, 5 de junio de 1997.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, *World Violence and Health Report*. Geneva, WHO, 2002. Disponible en:

https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/

_____, *Violence prevention: the evidence. Preventing violence through the development of safe, stable and nurturing relationships between children and their parents and caregivers*. Malta, WHO, 2009. Disponible en:

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44088/9789241597821_eng.pdf?sequence=1

_____, *Preventing violence: the evidence. Preventing violence by developing life skills in children and adolescents*. Malta, WHO, 2009. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/life_skills.pdf

_____, *Preventing Violence: the evidence. Preventing violence by reducing the availability and harmful use of alcohol*. Malta, WHO, 2009. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/alcohol.pdf

_____, *Preventing violence: the evidence. Guns, knives and pesticides: reducing access to lethal means*. Geneva, ONU, 2009. Disponible en: https://www.who.int/mental_health/prevention/suicide/vip_pesticides.pdf

_____, *Preventing violence: the evidence. Changing cultural and social norms that support violence*. Malta, WHO, 2009. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/norms.pdf

_____, *Preventing violence: the evidence. Reducing violence through victim identification, care and support programmes*. Malta, WHO, 2009. Disponible en:

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44176/9789241598477_eng.pdf?sequence=1

_____, *Violence prevention: the evidence. Promoting gender equality to prevent violence against women*. Malta, WHO, 2009. Disponible en: https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/gender.pdf

10.3.2 Nacional

Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría de Desempeño: 14-0-04100-07-0113 GB-012*. Secretaría de Gobernación/ Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, ASF, México, 2015, Disponible en:

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0113_a.pdf

CBSEMS, *Reporte estadístico del Programa de Becas de Educación Media Superior*, México. 2018.

CIDAC, *Justicia para adolescentes en México: ¿Se garantizan los derechos de los jóvenes?* México, CIDAC, 2016.

CNDH, *Estructura de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Estructura>

_____, *Manual de Organización General de la Comisión de los Derechos Humanos*. México, CNDH, 2005. Disponible en:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/Manual_org.pdf

_____, *Informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México* CNDH, 2017. Disponible en:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406_Resumen.pdf

_____, *Estudios para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*. Elisa Ortega Velázquez (coord.). México, CNDH, 2018.

CEAV, *Solicitudes recibidas por año, 2018*, Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427941/23.Tabla_de_Datos2018Diciembre.pdf

_____, *Acuerdo del pleno por el que se emiten los lineamientos para el Funcionamiento del Fondo de ayuda, asistencia y reparación integral*, última reforma de 4 de mayo de 2016.

CENTRO DE ESTUDIOS MIGRATORIOS, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias*. México, Instituto Nacional de Migración, 2010.

CMDPDH, *Episodios de desplazamiento forzado interno en México*, México, CMDPDH, 2018.

_____, *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cualitativo al desplazamiento Interno Forzado En México*. México, CMDPDH, 2019, p.125.

COLEF, “La caravana de migrantes centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y propuestas de acción” *Colef, México, 2018*, Disponible en: <https://www.colef.mx/estudiosdecolef/la-caravana-de-migrantes-centroamericanos-en-tijuana-2018-diagnostico-y-propuestas-de-accion/>.

CONSEJO CIUDADANO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Informe Final. Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*. México, Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, 2017.

CONEVAL, *Índice de Rezago Social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal*, 2016. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx

_____, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social*, 2018, Disponible en:<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf>

CONAPRED, Documento informativo sobre el trabajo infantil en México, Disponible en: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/DocumentoInformativoTrabajoInfantil.pdf

COESPO, *Defunciones Generales En El Estado de México*. México, INEGI, 2017.

Gobierno de la República, *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Informe de avance y resultados 2017*, México, 2017.

Gobierno de la República, *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Informe de avance y resultados 2018*, México, 2018.

INEE, *Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA)*, México, 2017, Disponible en:

<http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PlaneaDocumentoRector.pdf>

INE, *Consulta infantil y juvenil*, Instituto Nacional Electoral, México, 2015. Disponible en <https://www.ine.mx/resultados-la-consulta-infantil-juvenil/>

INEGI, *Nota técnica Estratificación multivariada*. Sistema para la consulta de Información Censal 2010, INEGI, México.

_____, *Comunicado de prensa Núm. 262 /18 12 de junio de 2018*, INEGI Módulo de Trabajo Infantil, México, 2018.

INSYDE, *Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. México, INSYDE, 2015. Disponible en:

http://www.cca.org.mx/usaid_pcc/descargables/recursos/Modulo06/Policia-Comunitaria.pdf

OPS. *INSPIRE: Seven strategies for Ending Violence. Against Children*, Washington, D.C, 2017.

PRONAPINNA, *Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (2016-2018)*. Diario Oficial de la Federación, 16 de agosto de 2017.

REDIM, *Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, México*. México, Red por los derechos de la infancia, 2011.

_____, *Contando la violencia 2013*, Disponible en: <<http://infanciasinviolencia.org/wp-content/uploads/2013/01/Contando-la-violencia-2013.pdf>>

_____, *La infancia cuenta en México, 2014 Subsistema de Protección Especial de los Derechos de la Infancia en México*, REDIM, Disponible en: <www.derechosinfancia.org.mx>

_____, *Informe alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México*, Disponible en :<www.derechosinfancia.org.mx>

SAVE THE CHILDREN, *Voces, consulta a niñas, niños y adolescentes que participan en proyectos de save the children*, México, 2018, Disponible en: <<https://www.savethechildren.mx/sci-mx/media/documentos/INFORME-VOCES.pdf>>

_____, *Índice de Peligros para la niñez 2018*. México, Save The Children, 2018. Disponible en: <https://www.savethechildren.mx/scimx/media/documentos/Versioncompletadelindicepleigro2018.pdf>

SEGOB, *Alianza global para poner fin a la violencia contra niñas, niños y adolescentes. Reporte preliminar de avances del estado de implementación del Plan de Acción de México 2017-2018.*, SEGOB, México, 2018.

SECRETARÍA DE SALUD. Subsecretaría de prevención y promoción de la salud. Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (SISVEA). *Informe 2015*. México, Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, Instituto Nacional de Salud Pública, Comisión Nacional contra las Adicciones, Consumo de drogas: Prevalencias globales, tendencias y variaciones estatales, 2016.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA, *Acuerdo por el que se expide el Protocolo del Uso Legítimo de la Fuerza para el Personal Operativo adscrito a la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro*, La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno de Querétaro, 7 de marzo de 2018.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Manual para la regulación del Uso de la Fuerza Pública y las Armas de fuego de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí*, disponible en: <http://sspslp.mx/pdf/unidad-de-derechos-humanos/Manual-Regulacion-Fuerza-Publica.pdf>

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Protocolo de actuación policial para el uso legítimo de la fuerza por integrantes de las instituciones policiales de la Secretaría de Seguridad Pública*, Periódico Oficial, 21 de mayo de 2016.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO, *Protocolo de uso de la fuerza para policías municipales*, 14 de junio de 2017, Disponible en: http://guadalupe.gob.mx/Transparencia/Formatos/Articulo95/Articulo_95_1/Lineamientos/IMPLANI-Protocolo%20del%20Uso%20de%20la%20Fuerza.pdf

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA del Gobierno del Estado de Veracruz, *Protocolo de actuación policial para el uso de la fuerza pública*, [s.f.], Disponible en: <http://www.veracruz.gob.mx/seguridad/wp-content/uploads/sites/18/2016/07/1.-Protocolo-Uso-de-la-Fuerza.pdf>

SEGOB, *Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, aprobados en su Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2017, Diario oficial de la Federación, 6 de febrero de 2017.

_____, *Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Penal, Protocolo Modelo Uso Legítimo de la Fuerza*, [s.f.], Disponible en: http://transparencia.tlacotalpan.gob.mx/documentos/seguridad/PROTOCOLO_USO_LEGITIMO_DE_LA_FUERZA.pdf

SENADO DE LA REPÚBLICA, *México, primer lugar de la OCDE en maltrato infantil*, Coordinación de comunicación social, México, 2019, Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/15298-mexico-primer-lugar-de-la-ocde-en-maltrato-infantil-senador-martinez-martinez.HTML>

SEP, *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013.

_____, *Sexto informe de labores (2017-2018)*. SEP, primero de septiembre de 2018

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, *Memoria Documental 2015-2018*, SIPINNA, México, 2019,

_____, *Primer Informe de Actividades (diciembre 2015-julio 2016)*. SIPINNA, México, 2016.

_____, *Informe de Actividades (agosto 2016-noviembre 2017)*. SIPINNA, México, 2017.

_____, *Informe de Actividades (diciembre 2017-julio 2018)*. SIPINNA, México, 2018.

_____, *Informe de Actividades (julio 2018-marzo 2019)*. SIPINNA, México, 2018.

SSPDF, *Acuerdo 01/2015 por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la Detención de Probables Responsables en el Marco del Sistema Penal Acusatorio*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 14 de enero de 2015, Disponible en: http://www.ssp.df.gob.mx/TransparenciaSSP/sitio_sspdf/art_14/fraccion_i/otros_documentos/100.pdf

UNIDAD DE POLÍTICA MIGRATORIA, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias Síntesis 2015*. México, Instituto Nacional de Migración, 2015.

_____, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias Síntesis 2017*. México, Instituto Nacional de Migración, 2017.

_____, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias Síntesis 2018*. México, Instituto Nacional de Migración, 2018.

_____, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias Síntesis 2019*. México, Instituto Nacional de Migración, 2019.

10.4 Hemerografía

ÁNGEL, A., *Enero 2015: Guerrero y Tamaulipas siguen a la cabeza en homicidios y secuestros, Pese a los operativos, ambos estados lideraron la incidencia delictiva en el arranque del año. Veracruz está en el top 5 de personas secuestradas*, Animal Político, 25 de febrero de 2015, Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/02/enero-2015-guerrero-y-tamaulipas-siguen-la-cabeza-en-homicidios-y-secuestros/>. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2019.

EL PAÍS, *El asalto al teatro de Moscú causa la muerte de 90 rehenes, muchos de ellos asfixiados por gas*, 27 de octubre de 2002, Disponible en: https://elpais.com/diario/2002/10/27/internacional/1035669601_850215.html

_____, *Matanza en la escuela de Beslán*, 4 de septiembre de 2004, Disponible en: https://elpais.com/diario/2004/09/04/internacional/1094248802_850215.html

GUAZO, Daniela, *Pierden 13 mil armas las policías*, El Universal, 31 de julio de 2016, Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2016/07/31/pierden-13-mil-armas-laspolicias>

LA JORNADA, *Policías de Morelos allanan vivienda y matan a seis personas en Temixco*, 1 de diciembre de 2017, Disponible en: <http://jornada.unam.mx/2017/12/01/estados/029n1est?partner=rss>

MARTÍNEZ AHRENS, Jan. *Sobrevivir en Tamaulipas, Una alcaldesa, un periodista y un general encarnan la lucha de quienes no se rinden al narco en el Estado más violento de México*, Madrid, El País, 15 de abril del 2015, Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/15/actualidad/1429128474_283895.html.

MARTÍNEZ, Ernesto, *Aumenta 10% Número de Homicidios Dolosos en Michoacán*, La Jornada (México, Ciudad de México, 2019), Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/04/04/incrementa-a-10-homicidios-dolosos-en-michoacan-1781.html>>. Fecha de consulta: 24 de mayo de 2019.

REGENERACIÓN, *Veracruz, policía habría arrojado hasta 200 cuerpos en barrancas*, 4 de marzo de 2018, Disponible en: <https://regeneracion.mx/veracruz-vuelos-de-la-muerte-hasta-200-cuerpos-en-barrancas/>

RESÉNDEZ, Perla, *Mueren mil 600 mujeres en 6 años*, Ciudad Victoria, *Expreso.press*, Grupo Editorial Expreso, 4 de noviembre de 2015, disponible en: <http://expreso.press/2015/11/04/mueren-mil-600-mujeres-en-6-anos/>.

RODRÍGUEZ, Octavio, *Delincuencia y Mano Dura*, La Jornada, disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2008/07/17/index.php?section=opinion&article=021a1pol>> Fecha de consulta: 29 de mayo de 2019.

WHITE, A., *Police Use Capsicum Spray on 'Disobedient' Children*, Herald Sun, 21 de diciembre de 2014, Disponible en: www.heraldsun.com.au/news/law-order/police-use-capsicum-spray-on-disobedient-children/news-story/9c33fd3ccb55b5647a3eabbd61a53c79.

10.5 Bases de datos

Banco Mundial, *Tasa de fertilidad*, BM, 2016, Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.dyn.tfrt.in>, Fecha de consulta: marzo de 2019.

CONAPO, *Indicadores demográficos 1950-2050*, México, Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/cb97f109-75dd-431b-8eae-80d2376cdbce>

_____, *Indicadores diversos 1990-2015*, México, Disponible en: https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/d171b48d-b925-47e5-84f1-87dc672d0018?inner_span=True

Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017: Reporte de drogas*, Secretaría de Salud, México, 2017.

INEGI, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario*, (CNGSPYSP), INEGI, México, 2016-2018, Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2018/default.html#Tabulados>

_____, *Censos y Conteos de Población y Vivienda 2015*. México, INEGI, 2015.

_____, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*, INEGI, México, 2017, Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnpje/2018/>

_____, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal*, INEGI, México, 2011-2018, Disponibles en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/cnife/2018/>

_____, *Encuesta de Cohesión Social Para La Prevención de La Violencia y La Delincuencia (ECOPRED)*. México, INEGI, 2014.

_____, *Encuesta Intercensal 2015*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

_____, *Encuesta Nacional de Adolescentes en el Sistema de Justicia Penal (ENAJUPS)*, INEGI, México, 2017, Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/371>

_____, *Encuesta Nacional de los Hogares (ENH)*, INEGI, México, 2015, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enh/2015/default.html>

_____, *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIG)*, INEGI, México, 2016, Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/default.html>

_____, *Encuesta Nacional de La Dinámica Demográfica 2018. Tabulados Básicos*. México, INEGI, 2018

_____, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, INEGI, México, 2011-2018, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2015/default.html>

_____, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*, INEGI, México, 2018, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>

_____, *Estadísticas a propósito de Día Internacional del Migrante (18 de diciembre)*, Aguascalientes, INEGI, 16 de diciembre de 2015, Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/migrante0.pdf>. Fecha de consulta: 22 de mayo de 2019.

_____, *Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidio*, INEGI, México, Disponible en; https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy
=

_____, *Sistema de cuentas nacionales de México. participación por actividad económica, en valores corrientes*. México, INEGI, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE PSIQUIATRÍA RAMÓN DE LA FUENTE MUÑIZ; Instituto Nacional de Salud Pública, Comisión Nacional Contra las Adicciones, Secretaría de Salud. *Encuesta Nacional de consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017: Reporte de Drogas*. México, Secretaría de Salud, 2017.

INEE, *Banco de Indicadores Educativos*, México, 2018, Disponible en: <https://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Tasa de mortalidad infantil*, OCDE, 2015. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

SEGOB, *Información delictiva y de Emergencias con Perspectiva de Género del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)*, México, Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415019/Info_delict_persp_g_nero_OCT_231118.pdf.

SESNSP, *Incidencia delictiva 2015-2018*, Nueva metodología víctimas, México, Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

_____, *Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)*, corte hasta abril de 2018, México, Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>

SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Descarga masiva de datos*, SEGOB, México, 2019, Disponible en: <https://snedh.segob.gob.mx/descarga.html>



Estudio Niñas, Niños y Adolescentes víctimas del crimen organizado en México, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México. La copia se realizó en noviembre de 2019 en 1,000 discos y fue elaborada en los talleres de _____, Ciudad de México.





Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Rosy Laura Castellanos Mariano
Michael W. Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”

José T. Larrieta Carrasco

**Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de
Prevención de la Tortura**

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaria Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

**Directora General del Centro Nacional de Derechos
Humanos**

Julieta Morales Sánchez

