

Reclutamiento y utilización de niñas,  
niños y adolescentes por grupos delictivos

---

## **ANÁLISIS DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA LEGISLACIÓN**



**REDiM**

Red por los Derechos  
de la Infancia en México

# **Reclutamiento y Utilización de Niñas, Niños y Adolescentes por grupos delictivos**

Análisis desde las políticas públicas  
y la legislación

## **Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos en México. Análisis desde las políticas públicas y la legislación.**

### **Autoras:**

Norma Patricia Quintero Serrano, Erika Estefanía Salas Mayme, Valeria Geremia.

### **Diseño editorial:**

La Liga Comunicación

### **Red por los Derechos de la Infancia en México**

Av. México Coyoacán Núm. 350, General Anaya, Benito Juárez, C.P. 03340, Ciudad de México

[www.derechosinfancia.org.mx](http://www.derechosinfancia.org.mx)

Twitter: @derechoinfancia

Facebook: [derechosinfancia.org.mx](http://derechosinfancia.org.mx)

Instagram: redim\_mx

YouTube: RedimVideo

La presente publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Embajada de la República Federal de Alemania, Ciudad de México. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de la Red por los Derechos de la Infancia en México y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Embajada de la República Federal de Alemania.



Primera edición: 2021

© Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra siempre y cuando sea para fines no lucrativos y se cite a la fuente

Impreso y hecho en México



# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 1: Modelo ecológico-social del reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes: factores de riesgo</b>	<b>8</b>
1.1. Explicación del modelo ecológico-social	9
1.2. Descripción de los factores de riesgo en el modelo ecológico-social	14
- 1.2.1 Factores de riesgo a nivel individual	15
- 1.2.2 Factores de riesgo a nivel familiar	17
- 1.2.3 Factores de riesgo a nivel comunidad	21
- 1.2.4 Factores de riesgo a nivel sociedad	22
- 1.2.5 Factores de riesgo a nivel de instituciones, políticas públicas y legislación	27
- 1.2.6 Tabla de factores de riesgo por etapa de la problemática del reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos	31
<b>Capítulo 2. Políticas públicas</b>	<b>34</b>
2.1 Panorama general de las políticas públicas en México	35
2.2 Políticas públicas que atienden los factores de riesgo a nivel individual	46
2.3 Políticas públicas que atienden los factores de riesgo a nivel familiar	52
2.4 Políticas públicas que atienden los factores de riesgo a nivel comunidad	62
2.5 Políticas públicas que atienden los factores de riesgo a nivel sociedad	66
2.6 Políticas públicas que atienden los factores de riesgo a nivel institucional	68
<b>Capítulo 3. Propuesta de modificación del marco jurídico desde una perspectiva de garantía de derechos de las niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento</b>	<b>76</b>
3.1 Análisis del marco jurídico mexicano para niñas, niños y adolescentes en el contexto del reclutamiento	78

3.2 La doble victimización de niñas, niños y adolescentes por parte del sistema en México	83
3.3 El tipo penal de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos: propuesta de solución	85
- 3.3.1 La construcción del tipo penal de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos	86
- 3.3.2 El niño, niña o adolescente como sujeto pasivo del delito y como víctima	89
- 3.3.3 La incorporación de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para el caso de víctimas de reclutamiento y utilización por grupos delictivos	90
3.4 Marco de reinserción adecuado al contexto de niñas, niños y adolescentes reclutados por grupos delictivos	94
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>98</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>105</b>

## Introducción

La exposición de la niñez a la violencia dentro de los grupos delictivos puede tomar diversas formas, sin embargo, todas ellas tienen afectaciones directas a su desarrollo, además de que las consecuencias de la violencia incluyen también altos costos para la sociedad en su conjunto. El reclutamiento y la utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos es un problema público que debe atenderse y visibilizarse de manera urgente en México ya que éste constituye una de las formas más graves de la violencia contra las niñas, niños y adolescentes en el país. Para poder incidir de manera efectiva en la prevalencia de este fenómeno, es necesario analizarlo de manera específica en el contexto mexicano, por lo que el objetivo de este estudio es analizar a fondo esta problemática en el país para así poder brindar recomendaciones específicas y caminos de acción a las autoridades y así contribuir a la protección de la infancia en México.

Este trabajo es la segunda parte de un esfuerzo previo de análisis del marco general teórico del reclutamiento en México. En el primer documento, se describió el modelo de reclutamiento, sus orígenes, los actores relevantes en él y las formas en las que se presenta. Igualmente, se describió el marco normativo internacional y nacional de protección de la infancia, así como las experiencias internacionales relevantes. Para esa segunda parte, se consideró necesario ampliar el análisis e incorporar nuevos enfoques metodológicos y categorías para profundizar en aquellos factores de riesgo específicos al caso mexicano. Con el objetivo de enfocar el desarrollo de políticas públicas y sociales nacionales que puedan prevenir y atender esta problemática, se opta por aplicar el modelo ecológico-social al reclutamiento, lo cual nos arroja una perspectiva más amplia y completa sobre los factores de riesgo, y que están directamente relacionados con los hallazgos referidos en la primera parte de este estudio.

A lo largo del trabajo, se tocan temas controvertidos en términos de definición. Por tanto, es necesario indicar al principio qué se entiende por ciertos términos fundamentales de la publicación en el contexto mexicano:

- (a) Reclutamiento se refiere a toda forma de captación o alistamiento de niñas, niños y adolescentes en cualquier tipo de grupo delictivo;
- (b) Utilización de una niña, niño o adolescente se refiere al uso de la persona en el trabajo u otras actividades en beneficio de otros y en detrimento de la salud, el desarrollo y la educación física o mental de la niña, niño o adolescente.

Destacamos que el reclutamiento puede y debe prevenirse mediante mecanismos específicos de política pública y legislación, de modo que su análisis y entendimiento es altamente significativo para el desarrollo de la niñez y la construcción de futuras generaciones. Entendemos

que el reclutamiento es un problema complejo asociado a múltiples factores que deben ser analizados: no existe una única razón o motivo por el que la niñez está siendo reclutada en el país, sino que es la conjunción de diversos factores asociados. El capítulo 1 de este trabajo se encarga de presentar el análisis de los factores asociados al reclutamiento, mediante el modelo ecológico-social que nos permite identificar los escenarios que ponen en riesgo a las niñas, niños y adolescentes de ser víctimas. Empleamos ese modelo por la multicausalidad asociada al problema y porque, al presentar los factores divididos en niveles que distinguen al individuo, la sociedad, comunidad e instituciones, se visibiliza no solo en dónde están los orígenes de la problemática, sino a dónde deben ir dirigidas las acciones para su atención. Esta metodología es empleada por la Asociación de Psicología Americana, la Organización Mundial de Salud, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento de Salud de Estados Unidos, entre otros, principalmente para dar explicación a fenómenos relacionados con la violencia. La construcción del modelo en este estudio se basa en los resultados del trabajo de campo realizado, que consistió en la formulación de más de 30 entrevistas alrededor de la República Mexicana con víctimas de reclutamiento, personas expertas en el tema, representantes de asociaciones involucradas con víctimas y autoridades, así como el respaldo de la investigación desarrollada en cada uno de los factores presentados. La información presentada en este capítulo nos muestra los factores que influyen en la prevalencia de este fenómeno en el país y de su análisis surge la pregunta: ¿Qué políticas públicas hay en México para atender estos factores?

Una vez mapeados los factores asociados al problema del reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes, para dar respuesta a la pregunta señalada, en el capítulo 2 se presenta un análisis de las políticas públicas relacionadas a la atención de este fenómeno en el país. Esto tiene el objetivo de mostrar las acciones del gobierno encaminadas a la atención de los factores asociados al problema, tener una mejor comprensión de éste, así como las áreas de oportunidad y necesidad de incidencia. El análisis de las políticas públicas responde a tres ejes: i) la observación del interés superior de la niñez de forma transversal en todas y cada una de ellas; ii) la inclusión de la perspectiva de género y; iii) la atención específica a recomendaciones generales realizadas a México por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En esta revisión, se parte de un panorama general a lo particular, y se revisa desde el Programa Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales de diversas Secretarías (Seguridad Pública, Trabajo, Educación, Salud, etc.) hasta los programas específicos de protección a la niñez como el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA). A la par de este análisis se realiza un examen puntual del presupuesto establecido para los distintos programas de atención a niñas, niños y adolescentes, los cuales son actualmente implementados en el año 2021 en el país, así como el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2022. El análisis presentado en este capítulo concluye resaltando áreas de oportunidad para fortalecer políticas públicas que pueden atender alguna de las etapas del reclutamiento ya sea la prevención, atención, desvinculación y reinserción, enfocadas a la atención de los factores presentados en el capítulo 1, así como la pertinencia del fortalecimiento del Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.



El capítulo 3 se enfoca al análisis jurídico. En la primera parte del estudio, se realizó un análisis sobre la pertinencia del desarrollo de una ley general sobre reclutamiento. Sin embargo, un examen más minucioso nos llevó a la conclusión de que una ley general sería de difícil aprobación, implementación y efectividad. Para facilitar una instrumentalización expedita, en ese documento se opta por una propuesta de modificación legislativa en torno al Código Penal y otras legislaciones secundarias. De igual forma, se analizan las características del Sistema de Justicia para Adolescentes y su relación con el problema planteado. Una vez presentadas las características principales del sistema y la dinámica del mismo con la niñez reclutada, se desarrolla la presentación de una propuesta de reforma basada en el contexto del reclutamiento en México y el marco normativo nacional. La solución jurídica propuesta toma dos caminos distintos que consisten en la tipificación del delito de reclutamiento y el reconocimiento jurídico de la niñez reclutada como víctimas. La clara prohibición del reclutamiento contribuye no solo a la rendición de cuentas de los perpetuadores, sino que visibiliza el fenómeno como negativo, ayuda a la recolección formal de estadísticas, empodera a las autoridades para responder de manera efectiva a este fenómeno y también apoya al rechazo social de esta práctica.

Finalmente se presenta un apartado de recomendaciones en el que se destaca que el reclutamiento y la utilización de niñas, niños y adolescentes requiere un enfoque integral que combine acciones tanto de legislación como de política pública enfocadas a atender los factores presentados. Las medidas de prevención, atención y reinserción solo pueden ser eficaces si se basan en una estrategia integral con enfoque de derechos humanos y la movilización de diferentes actores estatales y no estatales, incluidos varios tipos de profesionales, sociedad civil y organizaciones comunitarias. Estas recomendaciones se elaboran con el objetivo de ser de fácil y rápida implementación ya que el reclutamiento de la niñez es un fenómeno que sucede a diario en México y su atención debe ser prioritaria.

Es de suma importancia que las acciones que se están realizando desde los distintos sectores como la sociedad civil, la academia y el Estado, a través del Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y otras instituciones, converjan en un mismo sentido para redoblar los esfuerzos para proteger a la niñez en México. El reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos es prevenible y no se puede permitir que continúe y siga avanzando de manera impune. Con esta investigación deseamos señalar algunas áreas de oportunidad e incentivar a actores relevantes a tomar medidas para lograr erradicar este grave problema que violenta los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.



## CAPÍTULO 1.

# Modelo ecológico-social<sup>1</sup> del reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes: factores de riesgo

En México, la violencia contra las niñas, niños y adolescentes ha ido aumentando en los últimos años. Del primero de enero al 31 de agosto de 2021, 700 homicidios dolosos de personas entre 0 a 17 años (103 mujeres y 597 hombres) se habían realizado en el país. De éstos, 98 fueron en Guanajuato, 62 en Estado de México y 60 en Chihuahua. En el mismo periodo, ocurrieron en promedio 8 feminicidios de niñas y mujeres adolescentes de 0 a 17 años al mes, 65 feminicidios en total. Las entidades con más feminicidios para el año 2021 son: Estado de México, Jalisco y Chiapas.<sup>2</sup>

Por su parte, del primero de enero al 15 de octubre de 2021, 3,726 personas de 0 a 17 años fueron registradas desaparecidas y de éstas, 2,400 eran mujeres (el 64.4%). De las 3,726 niñas, niños y adolescentes que fueron registradas en ese tiempo, 1,339 seguían desaparecidas a la fecha del corte.<sup>3</sup> Aunado a esto, cada vez, se vuelve más común escuchar sobre casos donde personas menores de dieciocho años participan de manera activa con grupos delictivos en actividades tales como halconeo o sicariato.

Frente a este escenario, resulta necesario analizar los factores que maximizan las probabilidades que tienen las niñas, niños y adolescentes de ser reclutados y utilizados por grupos delictivos. Además, es necesario analizar, por una parte, las políticas públicas desarrolladas por el Estado mexicano para prevenir, atender y sancionar el reclutamiento y la utilización y, por otra parte, revisar la legislación desarrollada para protegerles.

El análisis y posterior estudio de las variables asociadas al reclutamiento, así como su categorización para el resto del trabajo, se llevará a cabo mediante la descripción de los factores de riesgo encontrados en diversas entrevistas a víctimas, actores de la sociedad civil, y funcionarios/as gubernamentales relevantes en el tema. La información encontrada será

<sup>1</sup> El modelo ecológico-social del desarrollo humano fue creado por Bronfenbrenner (1979) el cual plantea un modelo de estudio basado en los contextos en donde se desenvuelve el ser humano. Este modelo fue aplicado al desarrollo de niños y niñas de manera inicial y posteriormente ha sido aplicado en otros ámbitos. Jay Belsky (1980) utiliza este modelo para explicar y analizar el abuso infantil y Cicchetti, D. y Lynch, M. (1993) incorporan al modelo factores de protección para analizar el maltrato infantil. El modelo ecológico no es aplicado por primera vez en un contexto no infantil, sino para analizar la violencia contra las mujeres por Lori L Heise (1998), quien analiza distintos hallazgos multidisciplinarios sobre cuáles pueden ser las causales de la violencia contra las mujeres. Estos modelos son los que se han utilizado para el desarrollo de este trabajo.

<sup>2</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cifras de Víctimas del Fuero Común, 2015 - junio 2021.

<sup>3</sup> Datos obtenidos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDO), disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Sociodemografico>

organizada según la estructura del modelo ecológico-social presentado en los subsecuentes apartados.

## 1.1 Explicación del modelo ecológico-social

Para analizar el fenómeno del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos en México, empleamos un modelo ecológico-social. Este marco es utilizado, principalmente, para analizar problemas sociales complejos, en los que las causas son múltiples y se encuentran interrelacionadas, como es el caso del reclutamiento de la niñez por grupos delictivos. Siguiendo el modelo, se parte del supuesto de que la problemática es el resultado de la interacción entre diversos factores descritos en niveles que interactúan entre sí: el individuo, la relación que éste tiene con la familia y su comunidad, la influencia de la sociedad, la cultura y el marco legislativo e institucional. Es así que, de acuerdo con esta metodología, tenemos secciones interrelacionadas a niveles individuo, micro, meso y macro. Esta división nos sirve para organizar la información del entorno inmediato, del ambiente socio-cultural del niño, niña o adolescente y de su familia, así como de la relación que se tiene con las instituciones, las políticas públicas y la legislación en México, para así dar cuenta de los factores de riesgo asociados al reclutamiento por grupos delictivos.



Fuente: REDIM

El modelo ecológico-social fue seleccionado por los diversos factores encontrados en las distintas entrevistas y su inminente relación con el reclutamiento de la niñez por grupos delictivos. Éste no solo sirve como un método de presentación de los factores de riesgo, sino que puede ser utilizado también para la elaboración de políticas y estrategias de prevención, así como representar un marco para la evaluación de políticas públicas. Esta aproximación incluye consideraciones de antecedentes críticos del desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, así como de sus cuidadores, su hogar físico y la comunidad en la que éste se desenvuelve, así como del sistema social en el que el reclutamiento sucede.

Los niveles del modelo fueron organizados a partir del contexto que se observó en la investigación de campo. Existen versiones de presentación del mismo modelo en el que sociedad e instituciones se juntan en un mismo nivel; sin embargo, los resultados de la investigación de campo nos indican una desvinculación entre la sociedad y las instituciones del país, por lo que, para un mejor entendimiento y representación, éstos se tratarán de manera separada.

Por lo tanto, seguiremos este método de aproximación con el objetivo de evaluar las principales políticas en el país relacionadas con el tema y posteriormente proponer estrategias de prevención, atención y reinserción, en forma de intervenciones focalizadas, para abordar cada nivel del modelo, principalmente aquél que tiene mayores probabilidades de tener resultados de largo plazo. (Giardino, A.P. *et al.*, 2014)

Dentro de cada nivel del modelo, se presentan los factores de riesgo, entendidos como aquellos que aumentan las probabilidades de que una niña, niño o adolescente pueda ser reclutado por grupos delictivos en el país. El entendimiento, identificación y análisis de estos factores favorece el desarrollo de soluciones focalizadas en la prevención, atención, así como la creación y el desarrollo de programas con el objetivo de disminuir la prevalencia del reclutamiento de la niñez por grupos delictivos en el país. Este modelo también ha sido utilizado para predecir ciertos fenómenos. Sin embargo, por lo que se refiere a la predicción exacta del reclutamiento en México, es casi imposible de realizar porque el análisis de los factores de riesgo se basa en una relación de asociación entre ellos, que facilita el surgimiento de esta problemática y no en una relación de causalidad, en dónde se determina que la mera existencia de estos factores genera la aparición del reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos. Pueden existir zonas en donde se presentan múltiples factores como altos índices de pobreza, un desarrollo urbano precario y una falta de oferta de servicios de salud y educativos, pero eso no implica necesariamente que las personas menores de 18 años serán reclutadas o utilizadas por grupos delictivos.

De diversas entrevistas con actores estratégicos y víctimas, llegamos a la conclusión de que es necesario considerar múltiples factores que interactúan de manera no predecible y tienen como resultado el reclutamiento o la reincidencia. Cabe destacar que el reclutamiento puede llegar a no suceder, incluso cuando todos los factores considerados estén presentes.

Siguiendo este razonamiento, los factores asociados a la emergencia del fenómeno son los que deben ser atendidos por las políticas públicas para lograr una reducción en la incidencia en el país. Conviene subrayar que el enfoque que ofrece el modelo nos da nuevas perspectivas para entender y elaborar políticas enfocadas al reclutamiento de las niñas, niños y adolescentes, porque nos permite definir aquellos factores que deben ser atendidos con políticas públicas generales (como la pobreza o el acceso a la salud) y factores de riesgo que deben ser atendidos con políticas especializadas y focalizadas en niñez y adolescencia (como la educación, la prevención de la violencia, el desarrollo urbano en ciertas áreas).

Conforme al estudio de campo, podemos observar que el reclutamiento de la niñez por grupos delictivos en el país puede ser descrito y explicado de una mejor manera como la **culminación**

**de eventos y situaciones fácticas interrelacionadas entre el individuo, la familia, la comunidad, la sociedad y la estructura gubernamental e institucional en los que la niña, niño y adolescente se desarrolla**, y podemos inclusive concluir que el reclutamiento puede darse si las condiciones “correctas” existen.

Existen una serie de factores que propician que suceda el evento denominado reclutamiento y éstos van desde los que provienen de la configuración normativa, como el establecimiento de penas menores en el sistema de justicia para adolescentes; así como prácticas culturales que fomentan e idealizan el trabajo del crimen organizado, hasta las que provienen de dinámicas de familia o comunidades involucradas de manera generacional con grupos delictivos.

**Destacamos que las víctimas nunca son responsables de su utilización por grupos delictivos ni son reclutadas “voluntariamente”**, esto se evidencia aún más al analizar el modelo y cada uno de los factores asociados. El criminalizar a la niñez o la adolescencia no nos ayuda a solucionar el problema, es equivocado y hace que se evada el análisis central que consiste en identificar las causas del problema para su atención. El modelo penal actual para atender esta problemática se basa en el derecho penal del enemigo o derecho penal posmoderno, en donde *“lo que cuenta es la eficiencia, junto con la idea fácil, propia del sentido común autoritario, de que la justicia debe mirar al reo por detrás del delito, a su peligrosidad detrás de su responsabilidad”*. (Ferrajoli, 2007) Esto nos permite observar que, actualmente, durante el proceso penal se juzga a la persona a la luz del delito que cometió y no se consideran las circunstancias por las que se realizó la conducta delictiva.

A su vez, es importante tomar en cuenta otras dinámicas y circunstancias sociales e institucionales presentes en el desarrollo de la vida cotidiana de las niñas, niños y adolescentes, como puede ser el acceso a la educación, un hogar físico con vivienda digna, la violencia en la comunidad, entre otras, ya que de todas éstas y su interrelación emergen las situaciones de vulnerabilidad; mediante la intervención en el comportamiento de estas variables, es posible mitigar o aumentar el riesgo de un evento de esta naturaleza. Se ha demostrado en estudios relacionados al uso de este modelo que **mientras más factores de riesgo tenga un niño, niña y adolescente, mayor es la probabilidad de que suceda el reclutamiento**. De las entrevistas realizadas, se tomaron aquellos factores que fueron reiterados y comunes como variables explicativas del fenómeno, para posteriormente colocarlas dentro del modelo. Por lo que, en cada uno de los niveles, se explicará la relación de los factores con el reclutamiento y se presentarán testimonios tanto de víctimas como de actores relevantes y expertos en el tema.

El Estado mexicano también ha desarrollado y trabajado en la implementación de un marco jurídico general relacionado con la protección del interés superior de la niñez y la justicia para adolescentes. Sin embargo, es importante analizar las implicaciones que el marco legal tiene en el reclutamiento de manera sistémica, para así buscar garantizar que las medidas legislativas que se tomen giren en torno a promover el interés superior de la niñez, el desarrollo integral y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes. En términos del reclutamiento,

diversos testimonios han dado cuenta de cómo ciertas leyes fomentan el fenómeno, así desde el modelo ecológico-social podemos observar las implicaciones de la legislación en el reclutamiento y las oportunidades de mejora de éstas.

Por otra parte, las políticas públicas desarrolladas para atender problemáticas que afectan a personas menores de 18 años, a pesar de incluir de manera adecuada los estándares internacionales, siguen siendo muy reducidas en número y en el ámbito de su aplicación. Es importante mencionar que México cuenta con un Sistema, Nacional de Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), cuya función principal es establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. (art. 125, LGDNNA) Sin embargo, es necesario analizar si las atribuciones con las que cuenta actualmente son suficientes para garantizar la efectividad y el cumplimiento de sus tareas, entre las cuales está la coordinación efectiva, de manera sustancial, y el desarrollo de las políticas públicas para atender esta problemática. Igualmente, existe la necesidad de mejorar los mecanismos que favorezcan al seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Este tipo de análisis aporta para detectar áreas de oportunidad con un enfoque multi-disciplinario que puedan atender la problemática del reclutamiento y utilización de la niñez de manera integral.

Por lo anterior, podemos caracterizar el modelo ecológico-social a la luz de lo establecido por Heise (Heise, 1998) de la siguiente manera:

**Capa micro social:** Contiene dos niveles: el individual y el familiar. En el primer nivel, cuentan los factores asociados de manera intrínseca al individuo. Pueden considerarse características como la edad, el género, el nivel educativo, etc. Los factores de riesgo que se consideran son: la presencia de antecedentes de conductas agresivas o de desvalorización de la vida, trastornos psíquicos de la personalidad, fracaso escolar (Incháustegui, 2011), historial de maltrato, abandono o rechazo de alguno de los progenitores (Heise, 1998) (Balsky, 1980), falta de un propósito, así como la dependencia a sustancias o el consumo excesivo de alcohol.

*“Antes sentía que no tenía a nadie, pasaron situaciones con alguien de mi familia y ya la vida no me interesaba nada”.*

*Víctima, entrevista.*

En el segundo nivel, se presentan las relaciones de las personas con su medio ambiente inmediato, es decir, las relaciones más próximas con la familia de pertenencia, personas cuidadoras, hermanos y hermanas o quienes forman el grupo familiar y más cercano de amistades. Los factores de riesgo que encontramos son: violencia intrafamiliar o en el entorno cercano, adicciones a sustancias de algún integrante del núcleo familiar o persona cercana, familiares que realizan actividades delictivas, entre otras que se analizarán en el apartado siguiente.

*“Mi papá casi no estaba y cuando estaba era pura violencia, puro estar peleando, golpeando ahí a la raza... Pues mi papá en esos tiempos andaba de malandrín también, vendía droga... el núcleo de mi familia era así, todos vinculados en el narcotráfico, controlaban la droga en el barrio”.*

*Víctima, entrevista.*

Capa meso social: se analizan los niveles o contextos comunitarios en donde se desarrollan los individuos y las familias, así como las relaciones sociales que se establecen en los vecindarios, las comunidades, el barrio, los ambientes escolares más próximos. (Incháustegui, et al., 2016) Los riesgos pueden estar potenciados por la falta de acceso a servicios básicos, la falta de oportunidades de desarrollo educativo, cultural y deportivo, así como por la carencia de viviendas o zonas recreativas seguras (Incháustegui, et al., 2016), el desempleo, el estatus socioeconómico bajo (Heise, 1998), la deserción escolar, el bullying o los entornos escolares violentos.

*“Los adolescentes hablan de las pocas opciones que tienen, aquí hay polígonos de pobreza, (...) que solo tienen una preparatoria para un montón de adolescentes y de jóvenes. Esto te habla de: o te vas a otro polígono, con otras condiciones que implica tener un auto, gastar en un autobús, etcétera o te insertas en el trabajo”.*

*Representante de organización civil, entrevista.*

*“Casi ni iba a la escuela y me llevaba a toda la gente de pinta, nos íbamos al parque, los maestros me pasaban porque ya ni me aguantaban. De hecho, la mayoría de esa secundaria están muertos, encarcelados o desaparecidos, todos eran de mi barrio.”*

*Víctima, entrevista.*

**Capa macro social:** se presentan aquellos factores relativos a la estructura de la sociedad y las instituciones. Son factores generales que están presentes en la mayoría del territorio mexicano y que se ha observado pueden contribuir a que se presente el fenómeno del reclutamiento, por ejemplo: la impunidad, la posibilidad de adquirir armas fácilmente, así como la “necesidad” de tenerlas en ciertos contextos, la desconfianza en las autoridades, la violencia en las instituciones, los estrictos roles de género. Estas circunstancias se tornan en una especie de capital social negativo o anómico, al propiciar comportamientos colectivos proclives a la delincuencia o, cuando menos, a la desobediencia a la ley. (Incháustegui, 2016)

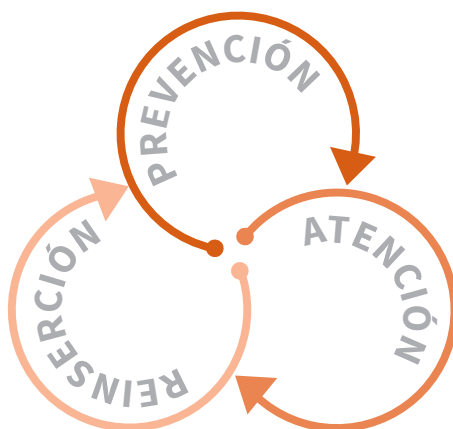
*“¿Quién tiene voz? La gente no tiene voz hasta que tiene un arma”.*

*Víctima, entrevista.*

Atendiendo a los niveles descritos y sus características, identificamos tres tipos de políticas que deben elaborarse para incidir de manera efectiva en la disminución del reclutamiento



en el país: prevención, atención y reinserción. Es importante tener presente que los factores cambian dependiendo del tipo de política al que hagamos referencia, ya que no es lo mismo prevenir el reclutamiento por primera vez a que exista una reincidencia a participar en grupos delictivos. Sin embargo, hay factores que permanecen constantes, con independencia de la política que quiera analizarse. Estas especificaciones se marcarán de manera puntal en cada uno de los niveles analizados en el modelo.



El modelo ecológico-social realiza así un triple aporte en todo el ciclo de las políticas públicas, que va desde la formulación hasta la implementación, el seguimiento y la evaluación de éstas. Por otra parte, en lo que atañe a las políticas de atención a las víctimas, este enfoque distinto a la criminalización supera las limitaciones del modelo individual-penal y propone posteriormente el análisis de la reinserción, en conjunto con la prevención de una reincidencia.

## 1.2. Descripción de los factores de riesgo en el modelo ecológico-social

En este apartado explicaremos los factores de riesgo que facilitan el reclutamiento y que surgen en cada una de las capas señaladas en el modelo, de la siguiente forma:

- Factores de riesgo de los niveles individual y familiar (Capa micro social)
- Factores riesgo del nivel comunidad (Capa meso social)
- Factores de riesgo de los niveles sociedad, instituciones y legislación (Capa macro social)

Capa Micro Social		Capa Meso social	Capa Macro social	
Nivel Individual	Nivel Familiar	Nivel Comunidad	Nivel Sociedad	Nivel Instituciones y legislación
Salud Física y Salud emocional deficientes (Discapacidad, maltrato, depresión, estrés, etc.)	Violencia y entorno violento	Deficiente desarrollo urbano (pocas o ausencia de escuelas, parques etc.)	Narco cultura	Políticas públicas inadecuadas
Necesidad de Pertenencia	Falta de acceso a servicios básicos y a una vivienda adecuada	Falta de acceso a servicios básicos (luz, drenaje, alumbrado público, caminos, transporte público, etc.)	Discriminación	Impunidad
Baja Autoestima	Falta de acceso a la educación	Violencia en el entorno escolar	Representaciones sociales	Violencia Institucional
	Inestabilidad laboral y falta de remuneración adecuada	Presencia de grupos delictivos	Relaciones, uso de poder y roles de género	Legislación
	Niñas, niños y adolescentes con abandono físico y/o abandono emocional	Violencia en el entorno comunitario (barrio, colonia, vecindario, escuela)	Normalización de la violencia y aceptación de la violencia como forma de resolución de conflictos	Institucionales
	Niñas, niños y adolescentes en situación de calle	Falta de oferta cultural	Corrupción y desconfianza en las autoridades	
			Desvalorización de la educación y concepciones del trabajo	

Fuente: REDIM

### 1.2.1 Factores de riesgo a nivel individual

Los factores que surgen o existen de una condición intrínseca de la niña, niño o adolescente son los que no requieren de ninguna interacción externa con otros factores o situaciones para ponerle en riesgo, sino que su mera existencia puede generar un ambiente idóneo o sugerente para colocarles en riesgo de ser reclutados o utilizado por grupos delictivos. Es importante mencionar que estos factores se ubican en este nivel no por la razón por la que se generan sino por los efectos en la personalidad y el comportamiento que desarrollan las personas. En este nivel se encuentran factores como: sufrir algún tipo de violencia como abandono físico, abandono emocional, afectaciones en la salud física o mental; que repercuten en diversas situaciones, entre ellas la necesidad del sentido de pertenencia, baja autoestima (Heise, 1998) (Balsky,1980), la falta de metas u objetivos a futuro en sus vidas, aislamiento social e incomprensión emocional. A continuación, se señalan las definiciones de algunos de estos conceptos para su mejor comprensión.

### a) Salud física y salud emocional deficiente

La salud física y mental de las niñas, niños y adolescentes consiste en el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, teniendo especialmente en cuenta sus necesidades y requerimientos específicos en función de la etapa vital de crecimiento y desarrollo en la que se encuentran. (Art. 24, Convención sobre los Derechos del Niño) (CIDH, 2013, pág 242)

Cualquier situación que altere el bienestar físico y mental de la niña, niño o adolescente, ya sea por el consumo de sustancias o situaciones psicológicas con afectaciones físicas como la depresión, se consideran factores de riesgo para colocarles en una situación propensa a sufrir reclutamiento o ser utilizados por grupos delictivos.

De igual forma también se considera en este factor a las personas menores de 18 años con discapacidad. Algunas discapacidades son aprovechadas por grupos delictivos para lograr sus objetivos.

*“Un niño con mínimo nivel de autismo... junto con un compañero los llevaron al centro de adiestramiento y lo adiestraron quince días (...) al verlo allá los líderes vieron que tenía cierto encanto para administrar un punto y no lo mandaron de halcón, tú te vas a hacer cargo del punto, aquí está la mercancía. las va vender así cada día te van a traer la mercancía y te van a pedir el dinero y con ese autismo bajo, haciendo cuentas y tal y tal, de tal manera que cuando llegaban decía: esto se vendió, la hora en la que se vendió y lo que vendió, la cantidad, nunca había faltantes...”*

*Representante de organización civil, entrevista.*

### b) Necesidad de pertenencia

El sentido de pertenencia se considera que: “tiene que ver con las relaciones con las personas y los lugares, las creencias y las ideas, las formas de vestir, de caminar, de jugar, de aprender, de reír y de llorar... expresar la capacidad y la creatividad personales, con sentirse capaz de contribuir, de amar y de cuidar a otros, de aceptar responsabilidades y cumplir tareas, de identificarse con actividades personales y de la comunidad y de compartir en celebraciones colectivas”. (Fundación Van Leer, 2008)

En su estudio, Elena Azaola señala que: “es difícil generalizar respecto al resultado que tuvo para las y los adolescentes el hecho de haber quedado al cuidado de otros familiares. En algunos casos, los adolescentes se adaptaron y se sintieron aceptados en el nuevo núcleo familiar e incluso consideran a sus abuelos o tíos como sus verdaderos padres; sin embargo, en otros casos, nunca lograron adaptarse o no se sintieron parte del nuevo núcleo familiar, lo que en ocasiones hizo que lo abandonaran, que se sintieran rechazados y que quedaran desprotegidos. También encontramos casos en que los adolescentes dicen haber ingresado a un grupo delictivo buscando que este fuera el sustituto de la familia que no tenían”. (Azaola, 2020)

*“Se podría decir que él (integrante del grupo delictivo) me dio apoyo, él me decía todas esas personas que hicieron eso con mi mamá que los íbamos a matar y pues yo me sentía apoyado, a gusto con ellos”.*

*Víctima, entrevista.*

Es interesante señalar cómo este sentido de pertenencia a partir de lo territorial y esta “cohesión” se construye desde la exclusión: falta de escuela, trabajo, equipamientos sociales y, también, falta de acceso a las instituciones barriales manejadas por los adultos (juntas vecinales, Sociedades de Fomento, etc). La esquina, la apropiación del territorio, parecería una forma de afirmar su existencia, de estar protegido, darle un sentido a la vida, una inclusión desde la exclusión.

La falta de este sentido de pertenencia trae como consecuencia el aislamiento social, la aparente indiferencia hacia la situación externa y la extrema vulnerabilidad y deseo de ser alguien o ser parte de algo, que se satisfacen al unirse o realizar actividades con grupos delictivos.

### **c) Baja autoestima**

UNICEF define de la siguiente forma la baja autoestima y sus consecuencias:

*“Cuando los niños presentan baja autoestima, se muestran limitadas las habilidades para tener éxito en los aprendizajes, en las relaciones humanas y en todas las áreas productivas de la vida. Las relaciones con un niño que posee una adecuada autoestima suelen ser agradables, con simpatía y compañerismo entre las partes, mientras que los niños con baja autoestima tienden a ser agresivos, a culpar a otros; se aíslan, son retraídos, poco sociables y presentan dificultad para encontrar en ellos mismos lo valioso de su existencia, por lo que lo buscan en los demás; demandan apoyo y protección, ya que ellos no pueden dárselo a sí mismos; muestran incapacidad de agradar o sentirse valorados por los demás”.* (UNICEF, 2007, pág. 12)

Una condición de baja autoestima puede desencadenar diversos factores como la falta de metas u objetivos en la vida o generar indiferencia del contexto social en el que se encuentra, por lo que esta situación aumenta las probabilidades de las niñas o niños de ser víctimas.

*“Yo empecé (involucramiento) con un compañero que de hecho ya falleció él, me lo encontré en pláticas y yo le decía oiga carnal uste por qué hace esto, si usted tiene a su familia, usted tiene todo y él me decía que no sabía, que ya no le tenía sentido a la vida y yo sí le decía pues yo ya perdí lo que más quería en el mundo la neta ya no me interesa nada, o sea que encajaba yo con él por eso de que él también ya no le tenía sentido a la vida”.*

*Víctima, entrevista.*

#### **1.2.2 Factores de riesgo a nivel familiar**

En el nivel familiar encontramos distintos factores de riesgo que surgen en el marco de interacciones cotidianas con otras personas por parte de la niña, niño o adolescente, y que

generan consecuencias y afectaciones. En este grupo se encuentran la violencia que sufren en el entorno familiar, la falta de acceso a servicios básicos, acceso a la educación, falta de una vivienda adecuada, estructura familiar inestable, así como precariedad laboral y de ingresos por parte de las personas que están a cargo de la niña, niño o adolescente.

### **a) Violencia y entorno violento**

De acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño, se considera violencia *"toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual"*. (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 19)

En un sentido más amplio, la violencia se refiere a 1) la que sufren las niñas, niños y adolescentes en el núcleo familiar por parte de sus parientes; y 2) al desarrollo de la niña, niño o adolescente en un entorno violento, en donde uno o más familiares sufren o ejercen violencia y el niño o niña se vuelven testigos. Las personas integrantes de la familia pueden ser la primera fuente de violencia a la que están expuestos las niñas y niños, sea a través de actos violencia ejercidos contra ellas y ellos, sea contra otros integrantes o que provengan de espacios violentos, por ejemplo, que sean integrantes de grupos delictivos. Esto es observado, asimilado y muchas veces aprendido por la niña, niño o adolescente.

*"Bueno, tengo un tío que es hermano de mi papá. Es que él también ya tiene mucho tiempo que lo mataron. Yo empecé a ver la delincuencia organizada por él, porque él andaba en eso. En eso se dedicaba, se dedicaba a eso. Él era sicario, llegaba con las pistolas y yo les dije, yo estaba chiquillo, yo quería hacer lo mismo que él. Y son dos hermanos. Mi papá es tranquilo, mi papá no se metía en problemas, mis tías igual. Tengo una tía que es bien peleonera, pero en problemas no se mete".*

*Víctima, entrevista.*

### **b) Niños, niñas y adolescentes con abandono físico y/o abandono emocional**

Consideradas como formas de violencia, tanto el abandono físico por parte de una de las personas progenitoras o tutora como el abandono emocional, son situaciones que afectan directamente el proceso de desarrollo emocional y cognoscitivo de las personas menores de 18 años en cada una de las etapas de desarrollo.

*"Abandono Físico: Nos habla de una situación o necesidades físicas del menor, las cuales requieren atención, ellas son: la sana alimentación, excelente higiene, salud eficiente en su atención, la parte educativa, la vivienda digna entre otros.*

*Abandono Emocional: Es aquí donde se hace presente la evolución basada en el afecto, la estimulación y protección de las sensaciones y expresiones emocionales, los cuidadores de*

*los infantes descuidan todo este tipo de necesidades, formando así una mala estructura en su personalidad”.* (Acevedo Franco, et al., 2017)

### **c) Falta de acceso a servicios básicos y a una vivienda adecuada**

Estos factores, muchas veces referidos como la falta de agua, luz, gas e incluso drenaje, afectan directamente el entorno seguro y adecuado de desarrollo cognitivo de las niñas y niños. También, la falta de espacio suficiente y las condiciones de hacinamiento impactan en la crianza y la educación, ya que no se generan espacios adecuados de estudio o descanso, además de facilitar la propensión de situaciones de abuso. (UNICEF, 2016) Esta situación de precariedad habitacional puede generar estrés hacia los integrantes de la familia que puede repercutirse muchas veces en reacciones violentas.

*“En la situación en la que viven, no hay condiciones cubiertas, condiciones básicas, alimentación, vestido, educación, un hogar digno para empezar (...) Ayer nos agarró la lluvia allá y nos dimos cuenta en qué condiciones viven, o sea una persona de allá nos brindó parte de su espacio para que no se mojarán los niños con los que trabajamos, cuando entramos vemos que está corriendo el agua por en medio de la casa (...) imagínate el foco de infección que es ahí”.*

*Representante de organización civil, entrevista.*

### **d) Falta de acceso a la educación**

Además de los factores relacionados al desarrollo urbano y la deserción escolar, el factor primordial de riesgo es la falta de acceso a la educación.

De acuerdo a lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General No. 13, el derecho a la educación contempla:

*“b. Accesibilidad. 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. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho<sup>4</sup>, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación);*

*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);*

---

<sup>4</sup> (Sic) debe entenderse como “a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho”.

*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”.*

Las actuaciones del Estado deben estar encaminadas a garantizar todos los aspectos de la accesibilidad a la educación y las políticas públicas y programas de educación deben contemplar dichos estándares. Esta revisión se realizará en el siguiente capítulo.

En las entrevistas, las víctimas refieren procesos educativos interrumpidos en niveles iniciales o incluso la falta de acceso a la educación. Muchas veces este abandono escolar se da por carencia de ingresos económicos suficientes que orillan a niñas, niños y adolescentes a iniciar la vida laboral a una edad corta.

*“Al estar en esas condiciones de precariedad, los papás (dicen) no tenemos internet, o comemos o tenemos internet. Entonces no hay educación”.*

*Representante de organización civil, entrevista.*

*“Es una cuestión cultural, barrial, nadie aspira a tener un título universitario, y luego una cosa práctica, que ésta es la que tiene más peso. (Los padres dicen): a ver mijito, ¿te vamos a estar manteniendo hasta que salgas de ciencias químicas? ¿cuánto nos va a llevar? y luego, cuando salgas ¿vas a encontrar trabajo como ingeniero?... Ahí está tu prima, tu tía, el vecino, el hijo del carnicero, que lo preparo para que fuera no sé qué y ahí está vendiendo la carne, el licenciado nos vende la carne güey”.*

*Representante de organización civil, entrevista.*

Es importante mencionar que el entorno escolar debe ser adecuado y se debe garantizar que la violencia que existe en el entorno familiar y comunitario no se reproduzca en la escuela. Desafortunadamente, de acuerdo con estudios presentados en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en muchos casos los establecimientos educativos exponen a niñas y niños a la violencia, e incluso pueden enseñarles a usarla. La violencia perpetrada por profesores u otros trabajadores de la escuela, puede darse en forma de castigos corporales, diversos castigos psicológicos crueles y humillantes, violencia sexual motivada por el género y acoso entre compañeros. (Pinheiro, 2006) Así, por ejemplo, los castigos corporales tales como los pellizcos y los golpes o golpes con vara son práctica habitual en las escuelas de numerosos países, así como la violencia y el maltrato escolar por parte de profesores. (CNDH, 2016) Esta exposición a la violencia vuelve a la escuela un factor de riesgo y no un factor de protección, como debería ser.

### **e) Inestabilidad laboral y falta de remuneración adecuada**

Por las condiciones de desigualdad y pobreza, los trabajos a los que tienen acceso muchas veces las personas progenitoras o tutoras de las niñas, niños o adolescentes no son estables y continuos, sino eventuales y con remuneraciones limitadas. Estas remuneraciones inadecuadas no son suficientes para cubrir las necesidades básicas de alimentación, vestido y pago de servicios de todos los integrantes del hogar. La falta de ingresos en el núcleo familiar favorece al abandono escolar, un limitado acceso a servicios de salud y la inclusión temprana en la vida laboral, sin condiciones adecuadas para la protección de la niña, niño o adolescente. Muchas veces estas necesidades y la satisfacción de las mismas son interiorizadas por las niñas, niños o adolescentes como si fuera su obligación cumplirlas y aportar a la familia.

### **f) Niñas, niños y adolescentes en situación de calle**

El Comité de Derechos del Niño define a niños y niñas en situación de calle como: “: a) *los niños que dependen de la calle para vivir y/o trabajar, ya sea por sí solos, con otros niños o con su familia; y b) un conjunto más amplio de niños que han conformado vínculos sólidos con los espacios públicos y para quienes la calle desempeña un papel fundamental en su vida cotidiana y su identidad. Esta población más amplia incluye a los niños que periódicamente, aunque no siempre, viven y/o trabajan en la calle y a los niños que no viven ni trabajan en la calle, pero sí acompañan habitualmente en la calle a sus compañeros, hermanos o familiares*”. (CRC, 2017)

Las condiciones de baja o nula garantía de derechos que vive la población menor de 18 años que se encuentra en esta situación hacen que puedan estar en un alto riesgo de ser utilizadas o reclutadas, por deficiente o nula protección tanto estatal y la falta de una plena protección familiar en la que se encuentran. De ahí la importancia de reforzar el papel del Estado en tanto garante de derechos con estos niños, niñas y adolescentes.

#### **1.2.3 Factores de riesgo a nivel comunidad**

Para la infancia, la comunidad y su entorno son de suma importancia. Éstos deben “...*otorgarles la garantía de su bienestar, seguridad, desempeño de habilidades, desarrollo de la creatividad, recreación y uso del tiempo libre, al margen de la familia y la escuela, asimismo debe ofrecerles sus lugares e instituciones*”. (UNICEF, 2010 pág. 57)

Cuando una comunidad es históricamente marginada, o se encuentra en condiciones de desigualdad marcada, no existe un desarrollo urbano adecuado que oferte instalaciones o espacios recreativos, de salud, o educativos acordes a las necesidades de la población asentada; además de no garantizar la seguridad de los habitantes de esa zona. Un desarrollo urbano inadecuado trae como consecuencia la ausencia de parques, gran lejanía de las escuelas, falta de pavimentación, ausencia del transporte público o inseguridad del mismo.



Las condiciones del vecindario contribuyen y están interrelacionadas a factores de riesgo, por ejemplo: en ciertas comunidades puede ser más difícil conseguir acceso a servicios básicos como educación o agua potable, por lo que tan solo el deficiente desarrollo comunitario puede llegar a producir niveles de estrés más altos que afectan la dinámica familiar y social. Los estudios realizados con trabajo de campo han identificado ejemplos de reclutamiento concentrados en sectores caracterizados por factores estructurales como pobreza concentrada, inestabilidad residencial, viviendas no aptas, consumo de alcohol, drogas y violencia. Tales condiciones acercan a la niñez a grupos delictivos para así buscar mejores condiciones de vida o como un mecanismo para huir de esa realidad.

*“Me mata el hambre, me mata la pobreza, no me importa lo que venga, quiero disfrutar lo que caiga, no importa si es poquito tiempo, prefiero vivir bien un año a tener una vida así”.*

*Víctima, entrevista.*

La presencia de grupos delictivos en la colonia, barrio o comunidad, a la par de la ausencia de cuerpos de seguridad, generan condiciones de asentamiento de violencia y normalización de la misma, así como el acercamiento con las niñas, niños y adolescentes. La inseguridad que se sufre en la comunidad genera afectaciones físicas y mentales que influyen de manera seria a través de estrés y baja autoestima. La persistencia de la violencia y su normalización influye para que la niña, niño o adolescente asuma que su futuro está en ese contexto.

*“Pues antes cuando yo era más chico me corrieron de tres escuelas y en una ya no me aceptaron y fue cuando ya no estudié (...) porque era muy problemático. Pues de hecho cuando yo era más chico, desde el kínder yo era muy tranquilo, ya en la noche se juntaban muchos amigos, según amigos, me seguían y me golpeaban; y ya esa cuestión fue la que (lo volvió problemático), pues ya en el día yo los veía solos y yo les daba (golpeaba) pero ellos me seguían (golpeando) entre todos. Y ya de ahí para adelante dije no me voy a dejar de nadie”.*

*Víctima, entrevista.*

#### **1.2.4 Factores de riesgo a nivel sociedad**

La sociedad y la cultura en donde se desarrollan las niñas, niños y adolescentes tienen un gran impacto en la dinámica de las familias, en su actuación y en las decisiones de los niñas, niños y adolescentes. En este nivel de análisis se incluye la identificación y ejemplificación de factores culturales y sociales que fomentan el reclutamiento y que constituyen variables de riesgo para niñas, niños y adolescentes. Hablar de factores culturales no es sencillo: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General 21 define cultura como el “proceso interactivo a través del cual los individuos y las comunidades, manteniendo sus particularidades y sus fines, dan expresión a la cultura de la humanidad. Ese concepto tiene en cuenta la individualidad y la alteridad de la cultura como creación y producto social... y comprende, entre

*otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas. La cultura refleja y configura los valores del bienestar y la vida económica, social y política de los individuos, los grupos y las comunidades”.* (CESCR, 2009)

Cada “cultura” tiene matices particulares: a pesar de sus posibles similitudes, las dinámicas del reclutamiento son distintas dependiendo de la región en la que nos encontremos y es posible que las características propias de cada región comprometan la efectividad de una política de prevención y atención del reclutamiento, por lo que en cada una puede haber riesgos específicos que deben analizarse cuando se intenta incidir en la solución de esta problemática. La cultura por su parte también puede influir como un método de contención: por ejemplo, se identifica que, si la propia cultura rechaza las prácticas de violencia, se vuelve un factor de contención. Al contrario, las culturas que normalizan la violencia y la hacen parte de la dinámica social propician su prevalencia.

#### **a) Narco cultura**

Un ejemplo para resaltar de estos factores es la narco cultura que, en México, ha adquirido un papel relevante como generadora de expectativas de vida. Un aspecto constante en la caracterización de la narco cultura, que puede percibirse en distintas series de televisión o canciones llamadas “narcocorridos”, son las aspiraciones y deseos que pueden generar en niñas, niños y adolescentes. Los elementos simbólicos contenidos en ellas crean representaciones e imaginarios sociales sobre el tráfico de drogas, que llegan a configurar un mundo de vida con estilos, valores y patrones de comportamiento propios, y seducen a una gran cantidad de personas al convertirse en anhelos, que van desde el consumo y apropiación de los contenidos simbólicos, hasta la incorporación en actividades del narcotráfico. (Becerra, 2018)

Así como la narco cultura, existen otras prácticas sociales y culturales que pueden fomentar un escenario propicio para que suceda el reclutamiento, como la discriminación, la normalización de la violencia, el portar armas como símbolo de poder, la desvalorización del trabajo, entre otras. A continuación, se señalan las definiciones de algunos de estos conceptos y su relación como factores de vulnerabilidad respecto a la utilización y el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos.

#### **b) Discriminación**

La discriminación se entiende como “*el conjunto de prácticas, informales o institucionalizadas, que niegan el trato igualitario o producen resultados desiguales para ciertos grupos sociales y que tienen como consecuencias la privación o el menoscabo en el acceso a los derechos y la*

*reproducción de la desigualdad social*” (Solís, 2018) Esta situación pone a las niñas, niños y adolescentes en México en una posición de desventaja y vulnerabilidad, que se acrecienta si son parte de otros grupos igualmente sujetos a discriminación en el país. (CONAPRED, 2017)

Es necesario tener claridad de los alcances del concepto de discriminación para poder desarrollar políticas públicas y un marco normativo adecuado que prevenga y atienda sus causas y efectos. La discriminación de niñas, niños y adolescentes se presenta en distintos contextos. De acuerdo a lo establecido por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la Observación General 18 la discriminación puede ser *“por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento...”*. (CCPR, 1989)

En México, existen personas históricamente discriminadas, como las personas con discapacidad, niñas, niños, adolescentes, personas afrodescendientes, en situación de calle, personas indígenas, con VIH, no heterosexuales, con identidad de género distinta a su sexo de nacimiento, personas migrantes, refugiadas, entre otras. (CONAPRED, 2021) Una cuarta parte de las niñas y niños ha sufrido discriminación y el 16.1% de las y los adolescentes sufrió discriminación, según la Encuesta Nacional sobre Discriminación. (ENADIS, 2017)

Además, en relación a las niñas, niños y adolescentes indígenas, ellas y ellos *“se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, respecto al resto de las y los adolescentes, tiene que ver con el hecho de que pertenecen a los sectores más pobres y marginados de la sociedad y cuentan con niveles educativos bajos dado que comenzaron a trabajar siendo muy pequeños”*. (Azaola, 2020)

Por otra parte, la discriminación que sufren las niñas, niños y adolescentes frente al desarrollo de políticas públicas que les afectan, se produce al no ser considerados sujetos de derechos y por ende no ser consultados ni escuchados en el desarrollo de las mismas. Esto deriva de la concepción de que ellas y ellos no cuentan con el desarrollo suficiente para entender y entonces adjudicarles la necesidad de representación por una persona adulta para emitir su opinión. (CONAPRED, 2018)

Por último, existe también la discriminación que enfrentan las y los adolescentes que están en situaciones de conflicto con la ley, quienes frente al sistema de justicia penal no reciben un tratamiento adecuado, y además son criminalizados por parte de las autoridades, tanto de procuración de justicia como judiciales, que obstaculizan el pleno ejercicio de sus derechos. En especial, cuando nos referimos a las y los adolescentes indígenas en conflicto con la ley, de acuerdo con Elena Azaola: *“estar privados de su libertad significa, entonces, que dejan de tener contacto con su lengua, su cultura, su familia, su medio ambiente y su vida comunitaria, entenderemos porque sus condiciones de vulnerabilidad y de desventaja son mayores que para el resto de las y los adolescentes privados de libertad. Sin embargo, estos factores adicionales de vulnerabilidad, suelen ser pasados por alto, tanto por las instituciones de justicia, como por los centros de internamiento donde se hallan privados de la libertad.”* (Azaola, 2020)

### c) Representaciones sociales

Cotidianamente nuestra sociedad adultocéntrica, a través de la cultura, leyes, políticas públicas, normas sociales y otra serie de mecanismos de diverso tipo y origen, ha impuesto ciertas creencias respecto a las niñas, niños y adolescentes, entre las que se destaca la concepción del niño y la niña como incapaces y propiedad de las personas cuidadoras; así como la juventud como rebelde y de comportamientos inapropiados, sin razón o justificación. Las y los adolescentes son vistos desde esta perspectiva como “problemáticos” y en general menos capaces que una persona adulta para tomar decisiones. Los grupos dominantes, siguiendo estas concepciones, tienden a inhibir las expresiones de las poblaciones jóvenes que manifiestan rechazo, cuestionamientos o alternativas a imposiciones. En la generación de políticas y programas se les ven como beneficiarios pasivos y no se les considera como actores protagónicos.

Existen nociones y estereotipos que no han permitido que niñas, niños y adolescentes participen en la vida social y gocen plenamente de sus derechos, como los paradigmas de que son una especie de propiedad familiar, la construcción social de la infancia como algo que atañe exclusivamente a la vida privada y la concepción del valor posterior que niega su presente en función de la “esperanza del futuro”. (REDIM 2016)

Estos estereotipos, fuertemente arraigados en la sociedad, hacen que la niñez se sienta desvalorada y desprotegida, inclusive al buscar apoyo de las autoridades, teniendo como consecuencia que se desincentive la denuncia y se merme la confianza en las instituciones públicas.

*“No, nadie le hace caso a un menor de edad. Le voy a decir a una autoridad y nadie me va a creer”.*

*Víctima, entrevista.*

Este tipo de creencias tiene a su vez serias repercusiones en la elaboración de políticas públicas, ya que desde un inicio se toma postura respecto a la persona por su edad, sin considerar los factores que están propiciando ciertos comportamientos.

### d) Relaciones, uso de poder y roles de género

El concepto de respeto que se enseña a la niñez en México enfatiza el poder indiscutido del padre y la noción de que los esposos y padres poseen la máxima autoridad en la familia, además de tener una noción de propiedad respecto a las hijas e hijos y su futuro. La estructura jerárquica patriarcal es similar a la de las organizaciones delictivas, por lo que la niñez ya se encuentra familiarizada con eso y normaliza este tipo de estructura. La creencia de que, por estas características, las personas adultas tienen la razón y hay que obedecerles sin cuestionamiento, hace a niñas y niños más propensos a ser influenciados y reclutados.

Los grupos delictivos forman parte de la sociedad y en ellos se comparten las prácticas de la cultura del machismo que es predominante en nuestro país, la construcción social de masculinidad que es inculcada desde temprana edad a las niñas, niños y adolescentes. En este discurso también se reconoce que, a diferencia de las mujeres, el “hombre de verdad” no puede mostrar sus miedos, sus emociones y debilidades, y la mejor manera de expresarse es demostrar fuerza y dominio en todos los territorios: en la pandilla, en las peleas con los rivales y en sus casas, con sus familias. (El País, 2020) Por lo anterior, el pertenecer a un grupo delictivo y ser un líder dentro de las asociaciones es perfectamente compatible con los ideales fomentados durante la crianza. A su vez, este tipo de creencias influyen en la predisposición de niñas, niños y adolescentes respecto a la salud mental, ya que se ve como un símbolo de debilidad el pedir ayuda o tomar terapia de tipo psicológica.

#### **e) Normalización de la violencia y aceptación de la violencia como forma de resolución de conflictos**

Desde las prácticas de violencia utilizadas en la crianza, hasta la solución de conflictos, tanto las niñas y los niños como los agresores pueden aceptar la violencia física, sexual y psicológica como algo inevitable y normal. Una aparente contradicción que resaltó en las entrevistas fue por un lado la descripción de ambientes violentos con la presencia de grupos delictivos, armas y sustancias psicotrópicas en las comunidades, y por el otro lado la afirmación que en la comunidad o el hogar no había violencia. El estado de negación y naturalización es altamente riesgoso en términos de prevención y atención, ya que hace que la comunidad no esté preparada o no busque soluciones, por considerarlas innecesarias e inclusive invasivas dentro de la dinámica social.

Por otro lado, también existe la creencia compartida de que la presencia del grupo delictivo en la comunidad es un beneficio, ya que otorga oportunidades y seguridad (no hay otro grupo delictivo presente), lo que al conjugarlo con la desconfianza a las autoridades pone en un mayor riesgo y vulnerabilidad a niñas, niños y adolescentes de ser reclutados y utilizados. Al trivializar la violencia, la sociedad no dimensiona las consecuencias del problema o no le da la importancia necesaria y se vuelve un común denominador en la dinámica social; el no ver la gravedad del asunto hace que las personas actúen de manera indiferente ante la problemática y también desincentiva la participación de la sociedad en programas de prevención o atención y a su vez pone a la niñez en un escenario vulnerable para su utilización en ambientes y actos de violencia.

#### **f) Corrupción y desconfianza en las autoridades**

En las entrevistas, destaca que la desconfianza a las autoridades por parte de la sociedad y de las niñas, niños y adolescentes se da por corrupción, impunidad y prácticas de tortura o detenciones ilegales. Si la sociedad no cree en las autoridades, habrá no solo una disminución en el número de denuncias, sino también una situación en la que los grupos delictivos participen en la dinámica de la comunidad y se adueñen del rol de autoridad y solucionador de conflictos.

*“Ellos no tenían armas largas y nosotros sí. Usábamos las patrullas oficiales, las patrullas del Estado, porque íbamos a donde estaban los policías, los bajábamos (a los policías de las patrullas) luego (a) la gente sobre (la que iban), los encerrábamos en la demarcación. De hecho, el encargado de la demarcación (...) que trabajaba con nosotros, él era sicario (...) Entonces trabajas para el gobierno, pero también para nosotros. Él era el bueno, haz de cuenta que la demarcación era su casa y era nuestra casa también”.*

*Víctima, entrevista.*

## **g) Desvalorización de la educación y concepciones del trabajo**

Dentro de la sociedad, se considera importante y mayormente necesario el trabajo por encima de la educación, ya que el niño, niña o adolescente debe participar y cooperar con los gastos del hogar, por una cuestión de necesidad y además por la creencia de que éste enseña a la niñez a ser responsables. Sin embargo, estas creencias comprometen y estigmatizan el desarrollo educativo de niñas, niños y adolescentes, pues los estudios pueden ser vistos como una pérdida de tiempo y de ingresos para las familias. El empleo que se puede conseguir como niña, niño o adolescente será sin prestaciones y contrario a derecho, lo que lo pone en una situación más vulnerable. Por otro lado, el crimen organizado y los grupos delictivos ofrecen salarios altos, y capacidad económica de cubrir todas las necesidades familiares.

*“Tenía 15 años, tenía un BMW, traía como cien mil pesos en la bolsa. (...) Yo nada más llegué, le di dinero a mi mamá y le dije que los quería mucho. Y me fui y le dije que yo ya tenía mi trabajo, que yo, yo tenía mi vida y me iba a comprar una casa y todo y ya a me iba y yo iba y venía cuando yo quería. (...) De ahí fue cuando empecé a trabajar con la delincuencia organizada, que ya me empezó a gustar a mí porque al principio no, al principio no quería, yo tenía miedo. Ya después vi el dinero, vi los carros y vi que yo me bajaba y todos estaban ahí conmigo. Me empezó a gustar todo y vi que yo era el bueno. Yo decía vamos a hacer una fiesta y todos sí, sí, sí, bueno, bueno. El dinero sobraba, el dinero sobraba demasiado, había demasiado dinero, yo pagaba todo”.*

*Víctima, entrevista.*

## **1.2.5 Factores de riesgo a nivel de instituciones, políticas públicas y legislación**

### **a) Políticas públicas inadecuadas**

La falta de políticas públicas que atiendan y prevengan el reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes demuestra la invisibilidad que esta problemática tiene en la agenda de oferta de servicios del aparato estatal.

Sumado a lo anterior, el desarrollo y planeación inadecuada de las políticas públicas para personas menores de 18 años se realiza a través de visiones adultocentristas en donde se ignora la concepción de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y por ende, se obvia su participación dentro de la creación las mismas.

*“Pues en la realidad están totalmente abandonados (los adolescentes), excluidos de las políticas públicas, porque particularmente este grupo, pues ni son niños ni son adultos. Entonces el tema de adolescentes principalmente como que no encaja en las políticas que hay para niños o adultos, están como volando”.*

*Representante de la sociedad civil, entrevista.*

En diversas ocasiones las personas entrevistadas manifestaron que la autoridad encargada de seguridad carecía de protocolos de atención a niñas, niños o adolescentes, sobre todo cuando habían sido detenidos por faltas administrativas o comisión de delitos no graves.

La ausencia de protocolos de tratamiento para adolescentes que son detenidos por primera vez o por faltas administrativas, es uno de los factores primordiales en la prevención del reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes.

*“En el tema municipal los adolescentes no están siendo atendidos la ley, diferentes tratados, piden enfoques diferenciados que todavía los municipios o policías no saben cómo operarlos, entonces para un policía si ve a un adolescente haciendo algún tipo de infracción, prefiere darle una vuelta, regresarlo, que hacerle un proceso de identificar o de saber qué está pasando. Aprovechar ese momento para hablar con los padres, no, prácticamente no existe”.*

*Representante de organización de la sociedad civil, entrevista.*

Las políticas públicas insuficientes de reinserción para adolescentes en conflicto con la ley generan muchas veces la reincidencia en conductas delictuales. Una vez que el o la adolescente sale del centro de internamiento, se encuentra con múltiples dificultades que afectan el proceso de reinserción y no hay ninguna política que se encargue de resolver esta problemática. El o la adolescente se enfrenta a una realidad de desempleo, escasez de recursos, falta de acceso a servicios, entre otras dificultades sin ningún tipo de política de acompañamiento o apoyo en esta nueva realidad. Esto es lo que refiere Elena Azaola como vulnerabilidad secundaria: *“Con frecuencia el paso de los adolescentes por las instituciones de justicia; no solo no los dota de los elementos que requieren para enfrentar sus condiciones de vulnerabilidad primaria, sino que les generan nuevos daños o condiciones de vulnerabilidad secundaria, que reducen sus posibilidades de incorporarse a la sociedad como personas competentes, responsables, autónomas y capaces de tomar decisiones que promuevan su bienestar y el de su comunidad”.* (Azaola, 2020)

*“Muchas veces también las personas que salen de ahí adentro salen a lo mismo. Porque ahí dentro, allí mismo ahí adentro se hace de las armas. Siempre hay contactos que te dicen, cuando salgas me marcas si quieres feria, es lo que hace esa banda. ¿Sabes qué? Ya tengo unas armas para recogerlas y para hacer esto. Y lo hacen por la necesidad también, porque no hay otra manera de sobrevivir.” (...) No todas las personas tienen la misma suerte. O sea, ellos salen y hacen lo mismo. Ellos, casi la mayoría. El 80 por ciento de las personas que salen vuelven a delinquir. Por eso no hay manera de que no discriminen a una persona que tenga antecedentes penales o que haya salido de ahí”.*

*Víctima, entrevista.*

Este conjunto de variables provoca una alta cantidad de estrés y ansiedad que puede llegar a condicionar la reinserción porque además no existe ningún tipo de apoyo o política pública enfocada a prevenir la reincidencia a grupos delictivos.

*“De todo, de hecho, más batallé cuando salí porque, o sea, no hay nada, no hay trabajo, no sabía ni cómo usar las redes sociales, las autoridades me amenazaban con regresarme por una deuda de la que no tenía conocimiento, me amedrentaban. Ocupaba mi credencial de elector porque te la piden para todo y no la tenía. O sea, no había nada”.*

*Víctima, entrevista.*

## **b) Impunidad**

La adecuada y eficaz investigación de los hechos criminales y el enjuiciamiento por la administración de justicia, son dos componentes esenciales para fortalecer la confianza en las instituciones públicas, la consolidación del estado de derecho, y para hacer frente a la criminalidad dentro del marco de la legalidad. (CIDH, 2016, párr. 387)

La población, al ver que las instituciones del Estado no funcionan como debe de ser o al observar la relación que tienen con los grupos delictivos de su comunidad, que muchas veces se benefician de las actividades del mismo, deja de acudir ante ellas y deja de creer en ellas. En los capítulos siguientes se profundizará este análisis.

*“La omisión de cuidado es enorme y luego vemos que muchos padres y madres de familia están involucrados en actividades delictivas y de repente en la vida de estas niñas o estos niños, pronto son desaparecidos o son matados (los familiares) y ahí se desata un sentimiento de odio de rencor de venganza y que se transforma en me quiero involucrar ¿por qué? Para buscar venganza, porque el Estado no estaba ahí para procurar justicia en ese momento, porque el Estado no estaba para decirle al niño o a la niña vamos*



*a esclarecer los hechos, vamos a procurar justicia. Entonces al no haber una entidad o una estructura que pone orden también en la organización mental (del niño o la niña) de ¿qué está pasando en mi realidad? El chico o chica busca su propio medio o su propio camino para decir voy con el grupo opuesto y voy a buscar venganza, el problema es que tienen diez, once, doce años”.*

*Representante de organización civil, entrevista.*

### **c) Violencia institucional**

Todas las víctimas entrevistadas señalaron haber sido sometidos a malos tratos y violencia dentro de las instituciones de reinserción social. De igual forma manifestaron haber sido discriminados cuando requirieron algún tipo de atención por parte de ellos, ya sea de salud o de protección social. Estos factores son los Elena Azaola también define como parte de la vulnerabilidad secundaria y se dan cuando: *“...a las condiciones de vulnerabilidad primaria, se agregan las que tienen lugar cuando los adolescentes entran en contacto con las instituciones de seguridad y de justicia (...) con ello nos referimos a las dificultades que muestran estos sistemas para operar, en todas sus fases, dentro del marco de la ley y proporcionar, así, a los adolescentes una experiencia de legalidad y de ejercicio de derechos”.* (Azaola, 2020)

*“Yo empecé a sentir las molestias, me revisé y me sentí una bola (...) fui al área médica y me dijeron no, no, tienes nada, es muscular. Y yo pues seguí jugando futbol y me estaba haciendo daño yo solo, y volví a sentir otra vez la molestia y ahora más grande y le dije oiga ¿qué onda? pues me volvieron a checar y me dijeron es que no tienes nada (...) y pasó como un mes y otra vez volví a ir la tercera vez y también me dijeron lo mismo. O sea que en ese transcurso ya van como unos seis meses, ya la última vez fui, pero ya andaba más enojado y hasta metí un escrito, (les dije) yo quiero otra opinión porque estoy viendo que aquí no me dan una atención adecuada”.*

*Víctima, entrevista.*

La violencia institucional potencia la violencia social: la práctica del poder autoritario y el desprecio a los derechos humanos, por parte de las propias autoridades encargadas de hacerlos valer, y los abusos de poder ejercidos por las autoridades (Olivares e Incháustegui, 2011) generan reacciones adversas y contrarias de lo que se espera de las autoridades en la concepción de las mismas por parte de la sociedad.

### **d) Instituciones**

El Estado y sus instituciones tienen la obligación de garantizar la protección a todas las niñas, niños y adolescentes frente a cualquier situación o problemática que vulnere sus derechos, como lo hace el reclutamiento y la utilización de personas menores de 18 años por grupos

delictivos. Las instituciones son las encargadas de implementar las políticas públicas, sin embargo, estas instituciones enfrentan grandes retos operativos a la hora de cumplir sus funciones. La falta de coordinación entre ellas, la falta de recursos humanos y materiales para la implementación, la participación mínima o nula de instituciones con funciones específicas de protección y atención a la niñez en el desarrollo e implementación de políticas públicas son algunos de los factores de riesgo institucionales que facilitan las condiciones para que el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes surja. En el capítulo 2 profundizaremos sobre estos factores de riesgo.

### **e) Legislación**

La existencia de un marco normativo adecuado, que procure la prevención, atienda la problemática y sancione el delito, es una necesidad imperante para enfrentar una problemática como lo es el reclutamiento de personas menores de 18 años por grupos delictivos. La ausencia de normas que regulen estas conductas, que atiendan a las víctimas y garanticen una correcta reinserción deriva en una invisibilización del tema, además de convertirse en un factor de riesgo. La importancia de este elemento requiere un análisis profundo, por lo que se desarrollará con puntualidad en el capítulo 3.

#### **1.2.6 Tabla de factores de riesgo por etapa de la problemática del reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos**

Algunos factores pueden llegar a ser transversales a todas las etapas del reclutamiento, sin embargo, para la elaboración de políticas focalizadas es necesario analizar cómo cada uno de ellos se relaciona con cada etapa de intervención: prevención, atención y reinserción. Hacemos esta distinción porque en cada etapa identificamos variables distintas a considerar en la elaboración de una política pública, ya que no es lo mismo evitar que una niña, niño o adolescente sea reclutado por primera vez por grupos delictivos, a intervenir cuando éstos se encuentran reclutados y el prevenir que sean reclutados otra vez, pasando por un proceso de reinserción social.

FACTOR DE RIESGO	PREVENCIÓN	ATENCIÓN	REINSERCIÓN
Salud Física y Salud emocional deficientes (Discapacidad, maltrato, depresión, estrés, etc.)	X	X	X
Necesidad de Pertenencia	X	X	X
Baja Autoestima	X	X	X
Violencia y entorno violento	X	X	X
Falta de acceso a servicios básicos y a una vivienda adecuada	X		X
Falta de acceso a la educación	X		X
Inestabilidad laboral y falta de remuneración adecuada	X		X
Niños con abandono físico y/o abandono emocional	X		
Niñas, niños y adolescentes en situación de calle	X		X
Deficiente desarrollo urbano (pocas o ausencia de escuelas, parques)	X		
Falta de acceso a servicios básicos (luz, drenaje, alumbrado público, caminos, transporte público, etc.)	X		
Violencia en el entorno escolar	X		
Presencia de grupos delictivos	X		
Violencia en el entorno comunitario (barrio, colonia, vecindario, escuela)	X		
Falta de oferta cultural	X		X
Narco cultura	X	X	X
Discriminación	X		X
Representaciones sociales	X	X	X
Relaciones, uso de poder y roles de género	X	X	X
Normalización de la violencia y aceptación de la violencia como forma de resolución de conflictos	X		X
Corrupción y desconfianza en las autoridades	X		X
Desvalorización de la educación y concepciones del trabajo	X		X
Políticas públicas inadecuadas	X	X	X
Impunidad		X	X
Violencia Institucional	X	X	
Legislación	X	X	X
Institucionales	X	X	X

Fuente: REDIM

Una vez realizada la descripción del modelo ecológico-social aplicado al reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes, además de la agrupación en categorías de los factores de riesgo, es conveniente dar paso al análisis de las políticas públicas desarrolladas para atender dichos factores de riesgo en la población de personas menores de 18 años.



## CAPÍTULO 2.

# Políticas Públicas

En este capítulo se presenta un análisis de las políticas públicas establecidas por el Estado mexicano orientadas hacia la niñez y adolescencia, así como hacia los factores de riesgo, descritos en el apartado anterior. Además, se hace un análisis de estas políticas respecto a cada etapa del reclutamiento y utilización de las niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos.

El análisis que se plantea observa las políticas públicas generales, sectoriales y específicas a la luz de tres ejes:

- 1) si el plan contiene un apartado específico que se refiere a niñez y si dicho apartado contempla a personas menores de 18 años que sufren o sufrieron violencia y/o que fueron reclutados;
- 2) el cumplimiento dado a las recomendaciones realizadas al Estado mexicano respecto del reclutamiento;
- 3) la coordinación o vinculación entre planes y programas para atender los factores de riesgo establecidos en los distintos niveles (individual, familiar, comunidad, sociedad e instituciones), contemplando la etapa de la problemática del reclutamiento y utilización que atiendan (prevención, atención, desvinculación y reinserción).

Estos ejes responden específicamente a las siguientes recomendaciones generales realizadas a México por el Comité de los Derechos del Niño:

- Respecto a establecer apartados específicos que garanticen los derechos de la niñez y les protejan de cualquier afectación:

*“20. A la luz de su observación general N° 14 (2013), sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, el Comité recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos para velar porque ese derecho sea debidamente integrado y consistentemente aplicado en todos los procedimientos y decisiones de carácter legislativo, administrativo y judicial, así como en todas las políticas, programas y proyectos, que tengan pertinencia para los niños y los afecten. Se alienta al Estado parte a que elabore criterios para ayudar a todas las autoridades competentes a determinar el interés superior del niño en todas las esferas y a darle la debida importancia como consideración primordial”. (CRC, 2015)*

- Respecto a incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas concernientes a niñas, niños y adolescentes:

*“10. (a) Garantice que el Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como los Programas de Protección Locales a nivel estatal y municipal sean implementados en tiempo, que incluyan todos los aspectos contenidos en la Convención y en sus Protocolos Facultativos, incluyan una perspectiva de género, y que sean provistos de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para su adopción efectiva. La opinión de niñas, niños y adolescentes, de la sociedad civil y de organizaciones internacionales pertinentes debe ser tomada en cuenta en este proceso.” (CRC, 2015)*

- Por último, respecto a la coordinación institucional para la efectiva implementación de políticas públicas de protección a la infancia:

*“2. El Comité insta al Estado parte a establecer de manera expedita el SNPI y a garantizar que este sistema sea provisto de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su efectivo funcionamiento a nivel federal, estatal y municipal.” (CRC, 2015)*

## 2.1 Panorama general de las políticas públicas en México

En México, cada administración federal, cuando inicia su sexenio, presenta un Plan Nacional de Desarrollo, el cual será el eje rector de su gobierno. En éste se plantean: *“los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional...”* (art. 21, Ley de Planeación, 2018)

Ante este panorama, actualmente el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND) contempla el periodo del año 2019 al 2024. En él, se plantean como principales temáticas las siguientes: Política y gobierno, Política social, Economía y Epílogo. (Visión 2024) (PND, 2019) El enfoque para analizar el Plan Nacional de Desarrollo será revisar aquellas secciones que, por los contenidos establecidos, son las que deben atender tanto los factores de riesgo como el reclutamiento en sí.

En este Plan las únicas secciones donde se encuentra de manera explícita la referencia a niñas, niños y adolescentes son: 1) Política Social: dentro de ella, se establecen los programas que la integran, en específico el Programa Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad y el Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; y, 2) Economía, en el rubro “El deporte es salud, cohesión social y orgullo nacional”. (PND, 2019)

Por lo que hace al resto del documento, no refiere en el contexto o la conceptualización de las secciones a la infancia; sin embargo, los temas que abarcan están relacionados con factores de riesgo, por lo que se analizarán posteriormente a la luz de los mismos.

Derivado de este Plan, existen diversos programas sectoriales y especiales que para el objetivo de este trabajo se analizaron, entre los cuales se encuentran:

1. Programa Nacional de Derechos Humanos;
2. Estrategia Nacional de Seguridad;
3. Programa Sectorial de Educación;
4. Programa Sectorial de Salud;
5. Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social;
6. Programa Sectorial del Bienestar;
7. Programa Sectorial del Medio Ambiente y Recursos Naturales;
8. Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
9. Programa Sectorial de Cultura;
10. Programa Sectorial de Gobernación;
11. Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana;
12. Programa Nacional de Asistencia Social;
13. Plan de Acción de México en la Alianza Global para poner fin a toda forma de violencia contra la niñez;
14. Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

Es importante mencionar que a través del Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) se han desarrollado planes y programas específicos para atender problemáticas que afectan a niñas, niños y adolescentes. Éstos también están contemplados en el listado y serán analizados de acuerdo al factor de riesgo y etapa que atiendan.

Por último, cabe destacar que este gobierno ha implementado una política de austeridad,<sup>5</sup> la cual consiste en reducir los gastos por parte de las autoridades para economizar y ahorrar por el bien de la República. Esta medida se observará a lo largo del análisis de los presupuestos de los programas.

### **1) Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH)**

El PNDH señala como un grupo prioritario a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, lo que representa un gran acierto y establece algunas acciones específicas, entre las que resaltan:

#### Cuidados

Se prevén 3 acciones - que a su vez responden a 3 estrategias distintas - que tienen la finalidad de impulsar una política nacional en materia de cuidados, personas mayores y con discapacidad, modificar la legislación nacional para incrementar el número de días de licencia de maternidad y paternidad e incentivar la lactancia materna.

---

<sup>5</sup> Establecida mediante la Ley de Austeridad Republicana publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre del 2019.

Nótese que, si bien la definición del sistema de cuidados reconoce que los trabajos de cuidados corresponden a todas las personas que integran a la sociedad, histórica y culturalmente éstos han sido realizados en su mayoría por las mujeres. En ese sentido, las acciones necesitarían un enfoque de derechos humanos con una perspectiva de género y antidiscriminatoria; sin embargo, el PNDH establece únicamente una acción específica relacionada con: Impulsar el diseño de una política nacional en materia de cuidados para niñas, niños, adolescentes y personas mayores, enfermas y con discapacidad, por lo que no hay claridad si la referencia es al Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y tampoco en la forma en la que será su participación como institución que le debe dar seguimiento al cumplimiento de este programa.

### Mejorar el acceso a los derechos humanos

Uno de los objetivos prioritarios es impulsar acciones focalizadas para garantizar los derechos humanos de los grupos históricamente discriminados: niñas, niños y adolescentes.

Por su parte, la estrategia prioritaria 3.4 prevé generar condiciones para el pleno ejercicio de los derechos humanos de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes y, la acción 3.4.3. establece explícitamente la implementación de acciones de coordinación interinstitucional para garantizar el acceso y ejercicio de los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, con énfasis en aquellos grupos en contextos de pobreza, marginación y violencia.

La estrategia es general y no puntualiza los mecanismos para mejorar las condiciones, lo que puede generar problemas en la implementación.

### Salud

El PNDH establece solo 2 acciones específicas en materia de salud, la primera (3.4.6.) dirigida a la prevención de la obesidad infantil mediante la promoción de cultura nutricional y actividades físicas y deportivas en el ámbito educativo y la acción 3.4.2. que establece el reforzamiento de acciones orientadas a la erradicación del embarazo infantil mediante la coordinación interinstitucional. La acción 3.4.1. establece impulsar acciones para garantizar los derechos sexuales y reproductivos, incluyendo el acceso a servicios e información científica de calidad, que promuevan el ejercicio libre de la sexualidad, con énfasis en la prevención de las infecciones de transmisión sexual y de embarazos adolescentes.

### Protección

En términos generales, la acción 3.4.7. indica la implementación de medidas de asistencia, atención y reparación integral, especializadas, diferenciadas y adaptadas para niñas, niños y adolescentes víctimas, en el marco del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV), garantizando el interés superior de la infancia.



Cabe resaltar que la acción 5.3.2. establece la coadyuvancia de la Secretaría de Gobernación en la elaboración e implementación de protocolos de actuación en las instituciones de seguridad y procuración de justicia para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes. Si bien la acción es general, resulta preocupante que a la luz del Protocolo de coordinación entre la Guardia Nacional, las policías estatales y las municipales, para la atención y protección a la niñez y adolescencia<sup>6</sup> desarrollado, el hecho de que el SIPINNA y la CNDH puedan realizar esta capacitación. La capacitación en si misma no garantiza que se detengan los abusos por parte de estas instituciones. Entre enero de 2019 a junio de 2021, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) recibió más de 1650 quejas sobre presuntos abusos cometidos por integrantes del Ejército mexicano y de la Guardia Nacional. (El Economista, 2021)

Pese a que la desaparición, trata de personas, reclutamiento forzado, sustracción de niñas, niños y adolescentes son delitos de alta prevalencia en este grupo poblacional, no se establecen acciones específicas para la niñez y adolescencia y, en el caso del reclutamiento forzado no se contemplan acciones específicas.

Cabe resaltar que el indicador específico solo mide los hechos presuntamente violatorios de derechos de niñas, niños y adolescentes donde una autoridad es presunta responsable, no así cuando particulares resultan responsables, siendo ambos casos responsabilidad Estatal.

#### Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales

Solo se contempla la colaboración en la consolidación de los programas encaminados a la inserción laboral y capacitación de las y los jóvenes.

#### Participación infantil

Se establece que se gestionará la implementación de mecanismos de participación en la toma de decisiones públicas, para niñas, niños y adolescentes, de acuerdo con su autonomía progresiva y en apego a su interés superior (acción 4.5.5).

En resumen, se puede decir que el PNDH identifica a la niñez y adolescencia como un grupo prioritario y responde a algunas problemáticas que afectan a la niñez y adolescencia. Sin embargo, las líneas de acción se encuentran desconectadas de las problemáticas principales que enfrentan niños, niñas y adolescentes, concretamente en materia de reclutamiento. En particular resalta la omisión de medidas respecto a los delitos de alta prevalencia en este grupo poblacional, como el reclutamiento forzado y la sustracción de niñas, niños y adolescentes.

---

<sup>6</sup> Previsto en el Plan de Acción 2019-2024 de México en la Alianza Global, para poner fin a toda forma de violencia contra la niñez, aprobado en lo general en la Sesión Ordinaria 2019-01 de la Comisión para poner fin a toda forma de violencia contra las Niñas, Niños y Adolescentes (COMPREVNNA) creada por el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

## 2) Estrategia Nacional de Seguridad (ENS)

La ENS pretende establecer *“un marco de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, atacar el origen estructural de la delincuencia, el crimen organizado, la violencia y en general todos los aspectos que puedan poner en riesgo la seguridad pública”*. (ENS, 2019) En este documento, dentro de los objetivos prioritarios, existe una referencia a niñas, niños y adolescentes como “menores” y se considera las actuaciones de las fuerzas de seguridad nacional. Esta referencia se encuentra en las siguientes secciones de la Estrategia Nacional de Seguridad:

Objetivo 1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia: se hace referencia al delito de abuso y violencia sexual contra menores relacionado con la prisión preventiva oficiosa y la ampliación de la mima a este delito;

Objetivo 6. Empezar la construcción de la paz: hace referencia a las desapariciones y las víctimas estrategias específicas:

B) Prevención del Delito. Prevención Especial de la Violencia y el Delito: Relacionada con la disuasión de conductas delictivas mediante *“intervenciones restaurativas, orientadas a su protección (en el caso de los menores que son forzados a cometer delitos), resocialización y a la reparación del daño cometido a las víctimas”*;

C) Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana: Relacionada a que *“en carreteras, campos y ciudades del país se dará atención especial a la salvaguardia de los derechos de las comunidades indígenas, los menores, las mujeres...”*;

D) Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad: Objetivo 5. Fortalecimiento del Sistema Penitenciario Nacional y de ejecución de medidas para adolescentes. (ENS, 2019)

Por otra parte, en relación a la perspectiva de género dentro de la estrategia, esta visión únicamente está incorporada en algunos puntos relacionados con: **i.** Actuaciones de la Guardia Nacional en donde se observe la perspectiva de género, **ii.** Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana: el combate a delitos como feminicidio y de violencia de género, y **iii.** Profesionalización, certificación y capacitación de policías estatales, municipales, custodios y ministeriales con énfasis en sistema de justicia penal acusatorio, derechos humanos y perspectiva de género.

## 3) Programa Sectorial de Educación (PSE)

El Programa Sectorial de Educación es una de las políticas públicas que incluye en diversos aspectos a la infancia. Desde el contexto del acceso a la educación, donde considera las condiciones de pobreza, marginación, desigualdad, hasta la necesidad de espacios seguros, ampliar la oferta de instalaciones educativas y la prevención de la deserción escolar.

De las problemáticas mencionadas, solo algunas son consideradas dentro de este plan. El objetivo prioritario 1 refiere de manera específica al acceso a la educación de niñas, niños y adolescentes: *“Objetivo Prioritario 1.- Garantizar el derecho de la población en México a una educación equitativa, inclusiva, intercultural e integral, que tenga como eje principal el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.* (PSE, 2020)

En él se desglosan distintas líneas de acción que atienden diversos obstáculos para acceder a la educación; también se contemplan apoyos económicos con perspectiva de género y se plantea la coordinación interinstitucional para garantizar los mismos. Sin embargo, se deja de lado la relación de la política pública de educación con la prevención y atención de la violencia contra la niñez, y el importante papel que tienen los integrantes del sector educativo (profesorado, directivos, personal administrativo que ejecuta los programas institucionales, etc.) frente a esta problemática.

En relación a la perspectiva de género, está incorporada de manera explícita en la mayoría de las acciones que se desarrollan en las estrategias prioritarias desarrolladas en el PSE.

Por último, es importante resaltar que el cumplimiento de algunas líneas de acción establecidas en el PSE está sujeto a disponibilidad de presupuesto, de acuerdo a lo establecido en el apartado de metas, por lo que la inclusión de los objetivos dentro del plan no garantiza su ejecución.

#### 4) Programa Sectorial de Salud (PSS)

Este programa integra en diversos objetivos el acceso a la salud de niñas, niños y adolescentes, en distintos aspectos, entre ellos: garantía del acceso gratuito a la atención médica, prevención de factores de riesgo para la salud de niñas, niños y adolescentes con enfoque en adicciones y consumos nocivos, atención y restitución de derechos, así como incorporación en distintas líneas de acción de la perspectiva de género. De igual forma, incorpora en sus objetivos a la población infantil que ha sufrido violencia intrafamiliar. Por último, promueve la coordinación interinstitucional para garantizar el cumplimiento de estos objetivos.

#### 5) Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PST)

Este programa sectorial únicamente contempla a la población infantil o, como el programa los refiere, “menores de edad”, en su objetivo prioritario 4.5 el cual establece:

*“Estrategia prioritaria 4.5.: Impulsar acciones que promuevan la inclusión laboral, la capacitación y productividad, la igualdad de oportunidades, la protección a menores en edad permitida para trabajar y la erradicación del trabajo infantil.*

*4.5.2 Fomentar acciones para la protección de menores en edad permitida para trabajar y para la erradicación del trabajo infantil, así como la protección de las personas trabajadoras jornaleras agrícolas.”* (PST, 2020)

En ninguna de sus partes considera a la población adolescente que haya estado en conflicto con la ley o las necesidades laborales que presenta su situación particular. De igual forma, no incorpora disposiciones específicas para mujeres adolescentes en conflicto con la ley.

## 6) Programa Sectorial del Bienestar (PSB)

Este programa sectorial tiene como objetivo *“contribuir al bienestar general de la población, bajo un enfoque de derechos humanos, transversal, diferencial, incluyente, intercultural y con perspectiva de género”* (PSB, 2019) En él se contempla a la población de personas menores de 18 años en tres estrategias prioritarias. La primera de ellas se enfoca al cuidado de las niñas y niños para garantizar su bienestar; la segunda se dedica a los apoyos a niñas, niños, adolescentes y jóvenes para mejorar su bienestar; y la tercera se concentra en disminuir el impacto negativo al bienestar de las personas y familias ante situaciones de emergencia natural o social para asegurar el ejercicio de sus derechos humanos. (PSB, 2019) Este último es el apartado que más desarrolla los aportes o beneficios de protección hacia la población infantil en distintos ámbitos, por ejemplo otorgando apoyos económicos directos a niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad pertenecientes a comunidades indígenas y afromexicanas, marginadas o con altos índices de violencia, así como coadyuvando a la promoción y respeto de sus derechos. Por otra parte, este programa sectorial incorpora, a lo largo de su desarrollo y en la mayoría de sus estrategias prioritarias y acciones, la perspectiva de género, así como la garantía de su observación en el desarrollo de las mismas.

## 7) Programa Sectorial del Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT)

Este programa sectorial, primero, contempla la relación de la población de niñas, niños adolescentes con su derecho de acceso al agua potable. Establece en su objetivo prioritario 3: *“3.1. Garantizar progresivamente los derechos humanos al agua y al saneamiento, especialmente en la población más vulnerable...3.1.2.- Abatir el rezago en el acceso al agua potable y al saneamiento para elevar el bienestar en los medios rural y periurbano”*. Segundo, refiere al derecho a un medio ambiente sano en el objetivo prioritario 4: *“Promover un entorno libre de contaminación del agua, el aire y el suelo que contribuya al ejercicio pleno del derecho a un medio ambiente sano”*. (PROMARNAT, 2019)

En el contexto de estos objetivos, la descripción reseña a la necesidad de las familias de dedicar tiempo para acceder al agua potable, cuando las niñas, niños y adolescentes pueden dedicar ese tiempo para otras actividades que les benefician. (PROMARNAT, 2019)

Sobre la perspectiva de género, si bien en el apartado específico de niñez no es perceptible dicha perspectiva, en otros objetivos y acciones establecidas en el programa sectorial se aprecia su incorporación.

## 8) Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

En la justificación del desarrollo de este programa se señala que el inadecuado modelo de ocupación territorial *“ha provocado un abandono generalizado del medio rural y un fenómeno de dispersión de miles de pequeñas localidades, acompañado de una pérdida y degradación del medio natural, así como la ampliación de brechas sociales y de género a ciertos grupos de la población, pero con mayor profundidad en aquellos en situación de vulnerabilidad, tales como las mujeres, jóvenes, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, y población indígenas”* (Programa Sectorial de Desarrollo, 2019)

Lo anterior deriva en el planteamiento que realiza el programa con 4 objetivos prioritarios que a primera vista parecen suficientes para atender la problemática descrita:

*“1.- Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, con énfasis en aquellas que por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial.*

*2.- Reconocer el papel de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afroamericano en el desarrollo territorial incluyente y sostenible para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, así como para impulsar acciones que coadyuven con el sector energético mediante el diálogo y los procedimientos de mediación para el adecuado uso y aprovechamiento del suelo.*

*3.- Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad.*

*4.- Garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todas las personas, a partir de un enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional”* (Programa Sectorial de Desarrollo, 2019)

Sin embargo, en el programa no hay claridad sobre la consideración de las afectaciones y la forma de atenderlas respecto de la infancia. Únicamente les refieren en cuanto a la sensibilización de sujetos agrarios sobre la importancia su participación para reducir las brechas de desigualdad de género y generacional dentro del objetivo prioritario 2.

## 9) Programa Sectorial de Cultura (PSC)

El Programa Sectorial de Cultura establece dentro de los objetivos que tiene por una parte *“reducir brechas de desigualdad, acompañar, fortalecer y generar procesos que garanticen, progresivamente, ya el derecho a la cultura y los derechos culturales, ya el derecho al juego, al descanso y al esparcimiento, ya la participación de niñas, niños y adolescentes en espacios seguros y libres para la escucha y el diálogo, con miras de alcanzar su reconocimiento como agentes culturales capaces de contribuir, resignificar y transformar la dinámica cultural de sus entornos inmediatos desde sus interpretaciones del mundo”*. Por otra, *“promover, a través del otorgamiento*

*de apoyos, estímulos y becas, la creación, desarrollo y difusión de las manifestaciones artísticas y culturales de calidad, con criterios de igualdad e inclusión”. (PSC, 2020)*

En estos dos objetivos es donde se contempla de manera específica a las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, es importante mencionar que no hay un objetivo o línea de acción que oferte opciones culturales para la infancia en contacto con entornos violentos de manera específica, y tampoco a adolescentes en procesos de reinserción. Por último, la inclusión de la perspectiva de género está presente en la mayoría de los objetivos y sus acciones.

## 10) Programa Sectorial de Gobernación (PSG)

El PSG es el primer programa analizado que incorpora todo un eje en torno a la infancia, en el establece lo siguiente: *“Estrategia prioritaria 3.4 Contribuir a garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, a través de la implementación de acciones para el fortalecimiento del Sistema y la Política Nacional de protección de derechos de la niñez y adolescencia”.* (PSG, 2019)

En ésta se observa que la finalidad es el fortalecimiento del sistema de protección que ya existe en México para la infancia. Sin embargo, es preocupante que el SIPINNA no sea el mecanismo que dé seguimiento y evalúa la implementación de los planes y programas destinados a proteger a la infancia, sino al contrario se ve envuelto en un proceso de desarticulación actualmente.<sup>7</sup>

En relación a la incorporación de la perspectiva de género en los objetivos, este plan establece en su Estrategia prioritaria 3.3 lo siguiente: *“Garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, a través de la construcción de medidas que modifiquen los estereotipos y conductas que atentan contra la vida y la dignidad, así como asegurar su acceso a la justicia”.* (PSG, 2019)

## 11) Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana

Este programa contempla la infancia de manera específica en los siguientes apartados:

*“Estrategia prioritaria 1.2 Fortalecer la carrera policial, los esquemas de profesionalización, la certificación, la especialización y el régimen disciplinario, con enfoque de género, diferenciado e intercultural, para impulsar el desarrollo de los cuerpos policiales en los tres órdenes de gobierno. Dentro de ésta: 1.2.1 Profesionalizar al personal de la Guardia Nacional para la aplicación del protocolo de actuación sobre el uso de la fuerza, el respeto a los derechos humanos, la observación de la perspectiva de género, así como un trato diferenciado en atención especial a niñas, niños y adolescentes, mujeres, jóvenes, migrantes entre otros grupos sociales.*

<sup>7</sup> Anteproyecto presentado por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) por el que: “se propone trasladar la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes de la Secretaría de Gobernación al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia,” publicado en el portal de Anteproyectos de la CONAMER. el 11 de noviembre de 2021. Disponible en el siguiente link: <https://cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/52680>

*Estrategia prioritaria 2.2 Coordinar acciones con dependencias y entidades de la administración pública federal, academia y centros de investigación, organismos internacionales, sociedad civil organizada y no organizada para el fortalecimiento del desempeño de los gobiernos estatales y municipales en materia de prevención. Dentro de ésta: 2.2.3 Promover medidas de difusión en temas de prevención y auto cuidado dirigido a la protección de niñas, niños, adolescentes, personas jóvenes y mujeres y en colaboración con organismos internacionales, con un enfoque diferenciado y basado en los derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad y adecuación cultural que fomente la capacidad de autodeterminación. 2.2.4 Coordinar con organismos internacionales, estrategias de formación dirigida a cuerpos policiales, para la atención y protección de niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes y mujeres.*

*Estrategia prioritaria 2.3 Participar en el diseño y aplicación de modelos de intervención y evaluación para prevenir las manifestaciones de la violencia y el delito que pongan en riesgo a poblaciones y territorios, con la colaboración de entidades y dependencias de los tres órdenes de gobierno, así como de organismos internacionales. Dentro de ésta: 2.3.4 Participar en la implementación de programas de prevención de consumo de sustancias nocivas entre niñas, niños, adolescentes, personas jóvenes y otras poblaciones en riesgo, en colaboración con la Secretaría de Salud”.*

En primer lugar, se puede observar la clara vinculación de este programa con el PND respecto de la creación de la Guardia Nacional y la necesidad de capacitación sobre la relación que ésta tendrá con la niñez. Por otra parte, establece la necesidad de coordinación interinstitucional para implementar los objetivos establecidos además de prever la participación de la sociedad civil y organismos internacionales.

## **12) Programa Nacional de Asistencia Social (PONAS)**

Este programa tiene como población objetivo dos sectores, las niñas, niños y adolescentes incluyendo aquellos que han estado en conflicto con la ley, por un lado y por otro las personas en situación de vulnerabilidad. (PONAS, 2020)

De acuerdo a lo establecido en este programa, su prioridad es: “atender las problemáticas que enfrentan las niñas, niños y adolescentes de nuestro país, con acciones que aseguren su salud alimentaria y nutrición, favorezcan el desarrollo de su primera infancia y fortalezcan la promoción, protección y restitución de sus derechos para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos humanos”. Además, tiene como objetivo “garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes para lograr que vivan en un entorno de bienestar, con el propósito de contribuir a solucionar la problemática nacional que pone en alta desventaja a este sector con sus derechos vulnerados que prevalece en el país”. (PONAS, 2020)

Ahora bien, el programa establece una serie de acciones puntuales para cumplir el objetivo prioritario 1 que es el relacionado con la infancia. Es importante mencionar que la implementación de todas las acciones enumeradas en el programa, está basada en un sistema

de coordinación institucional entre el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría de Salud.

### 13) Plan de Acción de México en la Alianza Global para poner fin a toda forma de violencia contra la niñez (Plan de Acción, 2019)

Este plan, desarrollado a la luz de la firma de México en 2016 para adherirse a la Alianza Global para poner fin a la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes, establece una serie de estrategias que atienden de manera específica la violencia contra la niñez y que se vincula al PND para cumplirlas:

#### *“1. Seguridad pública y participación social de niñas, niños y adolescentes*

*Objetivo: Contribuir al bienestar de niñas, niños y adolescentes y garantizar su seguridad mediante la prevención del delito y de violaciones a derechos humanos*

#### *2. Protección de derechos humanos de víctimas de violencia*

*Objetivo: Restituir los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos, a través de la coordinación adecuada de las autoridades responsables de su atención.*

#### *3. Prevención de violencias en entornos y territorios*

*Objetivo: Combatir la violencia en todos los entornos y territorios, a través de la educación para la paz y la crianza positiva, con la participación de padres, madres, cuidadores, niñas, niños y adolescentes.*

#### *4. Erradicación de la violencia de género para la igualdad sustantiva*

*Objetivo: Atender la violencia que viven las niñas y las adolescentes para la garantía de la igualdad sustantiva y la no discriminación”. (Plan de Acción, 2019)*

**Este programa es el único que establece una línea de acción enfocada a la problemática del reclutamiento:** *“1.2 Detección y prevención del reclutamiento de NNA por delincuencia organizada y protección en caso de desmovilización”. (Plan de Acción, 2019)* Para la coordinación de la implementación de esta línea de acción se determina a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

El primer paso que se ha establecido para el cumplimiento de esta línea de acción fue la **creación del Observatorio Nacional de Prevención del Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes por parte de la Delincuencia Organizada**. Sin embargo, el objetivo del observatorio es realizar un monitoreo y seguimiento de la problemática en el país, por lo que requiere información



puntual que aporte datos para poder atenderla de manera adecuada. Esto se realizó en atención a la recomendación realizada por el Comité de los Derechos del Niño:

*“22. El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para impedir que grupos armados no estatales recluten a menores, entre otras cosas, identificando y vigilando a los diversos grupos armados no estatales presentes en el país, incluidos los grupos paramilitares, los grupos de delincuencia organizada y las empresas de seguridad. El Comité pide al Estado parte que facilite información sobre esta cuestión en su próximo informe sobre la Convención y los dos Protocolos facultativos.” (CRC, 2011)*

#### 14) Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

**Este es el único programa que, para los objetivos de este trabajo, atiende de manera integral, interinstitucional y multidisciplinaria los factores de riesgo que facilitan el reclutamiento y la utilización de niñas, niños y adolescentes,** por lo que las líneas de acción que se apliquen en la atención de estos riesgos serán descritas de manera puntal en el siguiente apartado de este capítulo.

Por último, es importante mencionar que, además de los programas sectoriales y específicos referidos en este apartado, cada institución tiene programas institucionales que implementan estos objetivos. Sin embargo, algunos de ellos atienden los factores de riesgo del reclutamiento, por lo que se abordarán en el apartado del factor de riesgo correspondiente.

## 2.2 Políticas públicas que atienden los factores de riesgo a nivel individual

En este apartado se analizan propiamente las líneas de acción de los programas sectoriales actualmente implementados, y también las líneas de acción contenidas en el PRONAPINNA y en el Plan de Acción de la Alianza Global, como políticas públicas especializadas para atender las problemáticas que afectan a la población de niñas, niños y adolescentes frente a la violencia y en específico frente al reclutamiento por grupos delictivos.

Esta revisión se realiza en estos términos, es decir de manera separada y no en conjunto, porque las políticas y programas que atienden estos factores de riesgo no fueron desarrolladas en un Programa o Plan específico para la infancia, ya que el PRONAPINNA actual contempla los años 2021-2024 y el programa anterior culminó en el año 2018, por lo que durante el periodo en el que no hubo un marco específico de políticas públicas con enfoque de niñez, las políticas generales son las que se implementaron para atender dichos factores y no existen mecanismos de monitoreo, evaluación o indicadores de los avances durante estos periodos.

**a) Salud física, salud emocional deficientes (discapacidad, maltrato, depresión, estrés, etc.) y baja autoestima**

En México, 2,611,861 de personas de 0 a 17 años (1,231,884 mujeres y 1,379,977 hombres) tenían alguna limitación o discapacidad para el 2020. Esto corresponde al 6.8% de la población de 0 a 17 años para ese año (INEGI, Censo 2020), lo cual implica que se le debe garantizar el acceso a programas específicos de atención a más de dos millones de personas en el país.

Por otra parte, 9,702,916 personas de 0 a 17 años no tenían afiliación a servicios de salud en el país en 2020; esto correspondía a 25.4% de las niñas, niños y adolescentes del país (INEGI, Censo 2020) a quienes de igual forma se les debe garantizar el acceso a servicios de salud.

La salud física y mental de las niñas, niños y adolescentes, además de ser un derecho inherente a la persona, es determinante para un buen desarrollo físico y psico emocional. El nivel de intervención que requiere este factor es preventivo para el reclutamiento, pero de atención para la problemática de salud en sí. Esto es que el programa que debe implementarse para estos factores de riesgo debe tener como fin la atención de la salud física, mental o la protección de las personas menores de 18 años con discapacidad en sus objetivos. La forma en la que se atiende será determinante para considerar estas problemáticas como factores de riesgo o no.

El Comité de los Derechos del Niño en materia de salud ha realizado las siguientes recomendaciones:

*“46. (a) Asegurar que todos los niños y las niñas con discapacidad gocen efectivamente de su derecho a la salud y a los servicios de rehabilitación, asistan a la escuela y están libres de la violencia y la explotación. Asimismo, deberán adoptarse medidas específicas para hacer frente a los desafíos particulares que enfrentan niñas y niños indígenas en estas áreas”;*

*“48. (a) Garantizar la disponibilidad y accesibilidad a servicios de salud de calidad para todos los niños y las niñas, en particular para niñas y niños en zonas rurales e indígenas, incluyendo la asignación de recursos suficientes”;*

*“50. (d) Evaluar los patrones de consumo de drogas de las y los adolescentes y fortalezca los programas existentes para prevenir y ayudar a aquellos que consumen drogas. Esos programas deben proporcionar a niños y niñas, en particular en las escuelas, información precisa y objetiva, así como educación en habilidades para la vida sobre la prevención del abuso de sustancias - incluyendo el tabaco y el alcohol- y desarrollar servicios de tratamiento y reducción de daños, accesibles y amigables para las y los jóvenes”;*

*(e) Adoptar medidas para facilitar el acceso de calidad a los servicios de salud mental con el objetivo de eliminar la prevalencia de suicidios y depresión entre las y los adolescentes”.* (CRC, 2015)

Ahora bien, tal como se mencionó, el PSS refiere a la garantía y acceso a la salud para las personas menores de 18 años y personas con discapacidad a cargo de la Secretaría de Salud.

De igual forma, el PSB contempla garantizar el bienestar de niñas, niños y adolescentes y de personas con discapacidad, y está a cargo de la Secretaría del Bienestar. En la actualidad, tanto la Secretaría de Salud como la Secretaría del Bienestar tienen programas institucionales relacionados con estos objetivos, que operan actualmente con presupuesto y que pueden ser una alternativa de política pública a corto plazo de atención. Aunque los mismos no están enfocados a la prevención del reclutamiento, pero pueden proporcionar atención preventiva y emergente.

La Secretaría de Salud tiene cuatro programas que atienden estos factores y tienen designado presupuesto para la implementación en población de personas menores de 18 años, estos programas son los siguientes:

Programa	Presupuesto 2021
Atención a la Salud	17,354,236,499
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	30,252,036,165
Prevención y atención contra las adicciones	200,905,918
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	18,552,944
<b>Total</b>	<b>47,825,731,526</b>

Fuente: Ley de Egresos 2021

Los programas de atención a la salud, como su nombre lo refieren, están enfocados a la atención a la salud física, por lo que atenderían a los factores de riesgo relacionados con la misma. (Programa de atención a la salud, 2021) El programa que refiere a la atención a personas con discapacidad está enfocado a garantizar la protección de ellas. Por último, el programa que refiere a la prevención y atención contra las adicciones es un programa que contiene dos tipos de presupuesto de acuerdo a los objetivos que atiende. Si bien por un lado se encuentra en el rubro 18 que comprende aquellos programas que atienden a niñas, niños y adolescentes. También se encuentra con presupuesto en el rubro 19 que refiere a la prevención del delito, combate a las adicciones y recuperación de espacios públicos. Este programa está enfocado a la salud mental y los problemas de adicción.

Bajo este esquema, estos programas con su presupuesto, también estarían implementando la línea de acción del PRONAPINNA Estrategia prioritaria 1.3: *“Garantizar los mecanismos que aseguren la prevención y atención integral de los problemas de salud mental y consumos de sustancias en niñas, niños y adolescentes para su bienestar integral y plena desarrollo”*. Esta línea, al ser parte de un Programa Nacional, se transformaría en la opción más adecuada de política pública a mediano y largo plazo para atender, de fondo, estas problemáticas, en el contexto de reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes.

Sin embargo, se vuelve complicado cumplir los objetivos de estas líneas de acción cuando el presupuesto establecido para el siguiente ejercicio fiscal es reducido incluso en un 50% de los recursos en algunos programas (como en el de atención a la discapacidad) y no está claro en su implementación y justificación, cuando se establece un aumento. El presupuesto propuesto para el año 2022 en los mismos rubros es el siguiente:

Programa	Presupuesto 2021
Atención a la Salud	9,973,652,093
Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	20,913,596,448
Prevención y atención contra las adicciones	746,021,679
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	8,132,800
<b>Total</b>	<b>31,641,403,020</b>

Fuente: Proyecto de Ley de Egresos 2022

Por último, es importante resaltar que la efectividad en la implementación de estos programas implica atender los siguientes retos importantes:

- 1) Actualmente, se realiza un acercamiento propiamente de la persona beneficiaria al programa, pero no se contemplan líneas de detección temprana de estas problemáticas a través de otros mecanismos, como puede ser la escuela u otros espacios que la niña, niño y adolescente frecuente;
- 2) En ninguno de los objetivos de estos programas está indicada de manera textual la atención a la salud física y mental de niñas, niños y adolescentes que han sido reclutados o utilizadas por grupos delictivos, durante su proceso de desvinculación ni en la posterior restitución de sus derechos;
- 3) Para lograr una atención efectiva, se requiere que la infraestructura de las instituciones se encuentre cercana a las comunidades o domicilios donde las niñas, niños y adolescentes puedan acudir de manera constante a recibir tratamiento para que dicha atención no les genere más cargas o estrés, como falta de recursos económicos para acudir por la lejanía de la institución o la falta de documentación para su atención.

Los puntos anteriores nos permiten atender en distintas etapas los factores de riesgo a ser reclutados, tal como se ha explicado. En la medida en que se logre implementar de manera efectiva las líneas de acción durante la prevención y la reinserción, eso permitirá que niñas y niños desarrollen una fortaleza interior que les permita mejorar su autoestima y les aleje del consumo de drogas u otras adicciones.

## b) Necesidad de pertenencia

El sentido de pertenencia es una característica del ser humano en relación a su entorno y que incentiva su desarrollo personal. Este sentido de pertenencia se puede desarrollar a través de escenarios que le permitan desenvolverse con otras personas o grupos, y desarrollar relaciones afectivas y de reconocimiento mutuo en la otra persona.

Un programa adecuado, tal como se describió en el capítulo anterior, para incentivar este sentido de pertenencia, puede ser cultural comunitario o cultural educativo, lo que permita a la niña, niño o adolescente crecer en su entorno y formar su carácter y personalidad a la par de otras niñas y niños.

El Programa Sectorial Cultural, si bien reconoce la necesidad de contar con espacios de expresión culturales, no establece espacios o actividades culturales como alternativa a actividades delictivas o en entornos violentos o desiguales.

Es importante recalcar que el Comité de los Derechos del Niño, de forma explícita recomendó lo siguiente:

*“32. (f) Desarrollar programas de juego, esparcimiento, recreación, cultura, artes y deportes, a la par de infraestructura y espacios públicos seguros como medios para contrarrestar los efectos negativos de la violencia, para aprender habilidades de comunicación no violenta, y para asegurar el adecuado desarrollo de niñas y niños.” (CRC, 2015)*

Actualmente, existen programas interinstitucionales que ofertan actividades culturales a niñas, niños y adolescentes como el Programa de Cultura Comunitaria, a cargo de la Secretaría de Cultura y el Programa “Sistema Nacional de Fomento Musical”, con su programa Agrupaciones Musicales Comunitarias, llevado a cabo en conjunto la Secretaría de Cultura con la Secretaría de Educación Pública.

Por otra parte, el Plan de Acción de la Alianza Global, en la línea de acción relacionada con la prevención del reclutamiento establece como Estrategia la Cultura de Paz y en ella como actividad: *“diseñar acciones culturales y artísticas en los municipios trabajados”* (Plan de Acción, 2019) La coordinación de esta línea de acción está a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, pero también contempla la participación de instituciones como la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Cultura, Secretaría del Bienestar, entre otras. Esta línea de acción está directamente relacionada con la prevención del reclutamiento.

La operatividad de esta línea de acción, ligada a programas con presupuesto, puede aportar de manera significativa a presentar opciones para las niñas, niños y adolescentes de actividades que les permitan visualizar un futuro distinto en sus vidas. Sin embargo, la oferta cultural y artística que se realice tiene que estar acorde con la vida y cultura de las niñas, niños y adolescentes en sus comunidades. Esto es, que respeten sus creencias sin tratar de imponer otras, y que los

objetivos y resultados de las actividades aportan a la identidad de la comunidad en donde se realicen. Esto les permitirá sentir que están aportando de manera importante a su entorno.

Por su parte el PRONAPINNA en la Estrategia Prioritaria 4.2 establece: *“Garantizar la participación de niñas, niños y adolescentes en la vida cultural, así como el acceso actividades artísticas, físicas, deportivas y de esparcimiento en condiciones de igualdad para su desarrollo integral”*. (PRONAPINNA, 2021)

Además de los programas de la Secretaría de Cultura, se ha establecido el programa de desarrollo cultural físico por parte de la Secretaría de Educación Pública. Este programa otorga apoyos económicos para incentivar a las personas a partir de los 6 años para realizar actividades físicas y competir en el municipio y estatalmente. Su implementación está vinculada a la infraestructura educativa que existe y a las instalaciones deportivas que se desarrollen, por lo que está ligado de al desarrollo urbano que se realice en los estados.

Éste, como los anteriores programas, en la medida que sea efectivo en las niñas, niños y adolescentes, permitirá que desarrollen una identidad y orgullo por la comunidad que representan deportivamente.

Los presupuestos de los programas que pudieran garantizar la implementación de lo anterior descrito y que se encuentran en el anexo 18 de recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes son los siguientes:

Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Desarrollo Cultural	22,314,300	15,858,116
Producción y distribución de libros y materiales artísticos y culturales	1,837,870	1,906,845
Servicios Cinematográficos	815,254	845,851
Servicios educativos culturales y artísticos	20,242,346	21,002,035
<b>Total</b>	<b>31,641,403,020</b>	<b>31,641,403,020</b>

Fuente: Proyecto de Ley de Egresos 2022

Como podemos observar, de igual forma, se plantea una disminución en el presupuesto para estos programas lo cual revela un gran reto para el gobierno al momento de cubrir la población que ya se beneficia de estos programas, pero también para ampliar su cobertura para los próximos años.

## 2.3 Políticas públicas que atienden los factores de riesgo a nivel familiar

### a) Violencia y entorno violento

En México en el 2020 se registraron 689,388 llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia familiar. También en 2020 se registraron 260,067 llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer en México. (SESNSP, Información sobre violencia contra las mujeres, 2021)

Recordemos que no únicamente la violencia ejercida en contra de niñas, niños y adolescentes se vuelve un factor, también el presenciar actos de violencia intrafamiliar. Por esta razón es necesario que las políticas públicas y los programas institucionales que atienden estas situaciones sean integrales.

El Comité en relación a estos tipos de violencia ha recomendado lo siguiente:

*“32. ...el Comité insta al Estado parte a adoptar, a nivel federal y estatal, leyes y políticas integrales para prevenir y sancionar toda forma de violencia y proteger y asistir a niñas y niños víctimas”;*

*“(c) Implementar de manera efectiva la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que incluya la ejecución de la totalidad del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres 2014-2018” (CRC, 2015).*

En el rubro sobre igualdad entre mujeres y hombres del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2021, algunos programas de distintas Secretarías contienen en sus objetivos la atención de la problemática de violencia contra las mujeres y niñas, niños y adolescentes.

La Secretaría de Gobernación contiene el Programa para la Prevención de Violencia contra las Mujeres, y en éste se encuentra el presupuesto para la ejecución de los programas y líneas de acción creados para estos fines. De acuerdo a la Ley de Egresos, dentro de este rubro se encuentra el cumplimiento de las líneas de acción en el marco del Programa Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la mujer, y también se contempla el cumplimiento del modelo Integral para prevenir y atender la violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes, desarrollado por la Comisión Nacional para Prevenir la Violencia contra las Mujeres. En este marco entonces tenemos que el presupuesto establecido atiende de maneras uniforme los factores de riesgo aquí presentados. Sin embargo, no hay claridad de cómo se implementa a través de las instituciones que existen ni cuáles son sus alcances.

Por otra parte, la Secretaría del Bienestar implementa el Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos, el cual también está enfocado a la atención de los entornos violentos familiares.

Respecto a entidades no sectorizadas, en ellas se establece el rubro de atención a víctimas en este mismo marco.

La Secretaría de Salud establece en el programa sectorial el objetivo de fortalecer los mecanismos relacionados con la supervisión y cumplimiento de la NOM -046-SSA2-2005 (PSS, 2019). Esta Norma Oficial Mexicana establece la atención por todos los integrantes del Sistema Nacional de Salud a las personas víctimas de violencia familiar en especial a las mujeres y niñas. Además, el Programa de Atención Específica Atención a la Salud de la Infancia, en su objetivo 2.2.4 establece la promoción de vínculos con instancias de procuración de justicia para mejorar los procesos de atención a niñas y niños víctimas de violencia.

El Plan de Acción de la Alianza Global establece la necesidad de generar habilidades para una crianza positiva y libre de violencias. Para la implementación de esta línea de acción se determina que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sea la entidad coordinadora de su instrumentalización.

Por su parte el PRONAPINNA establece en la estrategia prioritaria 3.5: *“Implementar acciones en materia de prevención, protección atención y respuesta a la violencia en contra de niñas, niños y adolescentes para garantizarles el derecho a la integridad personal”*. En esta estrategia se contemplan diversas líneas de acción las cuales están a cargo de diversas instituciones y sistemas, tales como el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría Pública y de Protección Ciudadana, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, entre otras.

Es importante mencionar que, tal como se ha referido antes, la efectividad de estos programas y sus líneas de acción dependerán de lo siguiente:

- 1) La coordinación efectiva entre tantos actores encargados de la instrumentalización, a la luz de una coordinación especializada entre dos sistemas (SIPINNA y SNDIF) para el cumplimiento de la estrategia de forma general;
- 2) La integración de manera adecuada en los programas institucionales de las líneas de acción y sus objetivos, para evitar que se quede como parte de un plan únicamente, y se busque su instrumentalización de manera efectiva en las áreas internas de las dependencias;
- 3) Se establezca de forma clara el presupuesto y la estrategia a seguir para llevar a cabo estas acciones.

Los presupuestos que fueron considerados para el cumplimiento de estos programas son los siguientes:



GOBERNACIÓN Anexo 13		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres	300,164,164	310,451,545
Protección y defensa de los derechos humanos	7,289,977	1,532,783
Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación	10,000,000	1,532,783
<b>Total</b>	<b>317,454,141</b>	<b>313,517,111</b>

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

BIENESTAR Anexo 13		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	278,535,043	288,988,386
Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	2,684,509,023	2,684,710,092
Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos	405,003,761	420,203,440
<b>Total</b>	<b>3,368,047,827</b>	<b>3,393,901,918</b>

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

## b) Falta de acceso a servicios básicos y a una vivienda adecuada

En México el 9.3% de la población del país vivía en situación de carencia por calidad y espacios de vivienda, en 2020; lo cual correspondía a 11.8 millones de personas. Además, 17.9% de la población del país, vivía en situación de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en 2020; esto correspondía a 22.7 millones de personas. (CONEVAL, Medición de la pobreza 2018-2020)

Para las niñas, niños y adolescentes es imperante contar con una vivienda digna donde puedan crecer y que esta vivienda tenga los servicios básicos que garanticen que su desarrollo sea sano. Actualmente, las políticas públicas que atienden estos factores son: Agua Potable, Drenaje y Tratamiento de la SEMARNAT (CONEVAL, 2021) y el Plan Nacional de Vivienda del INFONAVIT, el cual tiene establecido como objetivo prioritario 1: “Garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población”. (Plan Nacional de Vivienda, 2021)

En la descripción de estas políticas públicas no está contemplado de manera específica el impacto de las mismas en la infancia; sin embargo, se entiende por sus objetivos que éstas aportan a la atención de estos factores de riesgo.

El PRONAPINNA, por su parte, establece lo siguiente: Estrategia prioritaria 2.4: *“Promover que niñas, niños y adolescentes habiten en viviendas dignas y seguras, con acceso a energía eléctrica, combustible de uso cotidiano, agua potable, saneamiento y manejo de residuos, para contribuir a su sano desarrollo”*. Para el cumplimiento de esta estrategia se considera la participación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Agrario, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional del Agua.

Es importante mencionar que, en el proyecto de presupuesto de Egresos del 2022 en el apartado de niñas, niños y adolescentes se incorpora a la Secretaría del Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para implementar dos programas: Programa de Vivienda Social y Programa Nacional de Reconstrucción. Esto quiere decir que para el desarrollo que se plantee debe de considerarse el impacto que tendrá en la población de personas menores de 18 años.

A continuación, se describen los presupuestos asignados para atender dichos programas:

Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Programa de Vivienda Social		1,232,398,908
Programa Nacional de Reconstrucción		338,227,466
<b>Total</b>		<b>1,570,626,374</b>

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

Por su parte, la Secretaría del Medio Ambiente, si bien tiene distintos rubros respecto al agua, saneamiento y drenaje, únicamente en el anexo 10 respecto al desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, establece presupuesto para la infraestructura del agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento	209,217,857	1,081,500,000

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

Derivado de lo anterior, se considera un avance que en el marco de la atención y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes se integren nuevos rubros y programas en materia de vivienda, ya que esto implica un reconocimiento del impacto que la necesidad de una vivienda adecuada tiene en el desarrollo de este grupo. Sin embargo, es igual de imprescindible que el desarrollo urbano que se genere contenga las condiciones de habitación necesarias, ya que no se puede desarrollar una estrategia de desarrollo de viviendas si no se garantiza que las mismas contarán con los servicios y bienes básicos para su habitabilidad.

### c) Falta de acceso a la educación

En el país el 16.4% de las personas de 3 a 17 años no asistían a la escuela en México en el 2020. Lo cual significa que 5.3 millones de niñas, niños y adolescentes no tienen acceso a la educación. (INEGI, Censo 2020)

Este factor de riesgo es uno de los determinantes para que la población menor de 18 años sea reclutada o utilizada por grupos delictivos. El no establecer como prioritario en el núcleo familiar la educación y que el estado no garantice el acceso a ésta puede ser la principal razón por la que una niña, niño o adolescente sea reclutado.

El Comité de los Derechos del Niño ha realizado diversas recomendaciones en torno al derecho a la educación:

*“15. (b) Fortalezca sus esfuerzos para elaborar diagnósticos integrales sobre las necesidades de presupuesto para la infancia, y que asigne los recursos presupuestarios adecuados para la garantía de los derechos de la infancia, en particular, que incremente el presupuesto asignado a la educación, a la salud, a la protección de la infancia y a la participación de niñas y niños”;*

*“46. (e) Intensificar los esfuerzos para establecer un sistema de educación inclusivo para todos los niños y las niñas en todos los niveles, según lo dispuesto en la LGDNNA, incluyendo escuelas accesibles y materiales educativos, personal capacitado y transporte en todas las zonas del país”;*

*“56. (a) Aumente sus esfuerzos para mejorar la calidad de la enseñanza y su disponibilidad y accesibilidad en particular para las niñas, niñas y niños indígenas, afro-mexicanos, desplazados, de zonas rurales, que viven en pobreza, en situación de calle, migrantes nacionales e internacionales y con discapacidad, aumentando considerablemente el presupuesto de la educación y revisando las políticas pertinentes”;*

*(b) Fortalezca sus esfuerzos para garantizar la educación en español y en lenguas indígenas para niñas y niños de estas comunidades y asegurar la disponibilidad de maestros capacitados;*

*(c) Fortalezca las medidas para combatir la deserción escolar, teniendo en cuenta los motivos particulares por los que los niños y las niñas abandonan sus estudios;*

*(d) Extiende los esfuerzos para apoyar y asistir a las adolescentes embarazadas y a las madres adolescentes para que cursen sus estudios en las escuelas ordinarias;*

*(e) Desarrolle y amplíe la educación de la primera infancia, desde el nacimiento, sobre la base de una política integral y holística para su cuidado y desarrollo.” (CRC, 2015)*

La Secretaría de Educación Pública y la Secretaría del Bienestar tienen diversos programas que implementan apoyos económicos para garantizar el acceso a la educación en el marco de

tres anexos. El primero de ellos es el Anexo 10 que refiere al desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; el segundo, como lo hemos citado anteriormente, es el que refiere al Anexo 18 sobre atención a niñas, niños y adolescentes y el tercero es el Anexo 19 que refiere a la prevención del delito, combate a las adicciones, rescate de espacios públicos y promoción de proyectos. En los tres anexos se contemplan los mismos programas, sin embargo, atienden diferentes objetivos y designan diferente presupuesto, lo cual presupone que los presupuestos establecidos son amplios, pero están distribuidos de acuerdo a los objetivos que cumplen.

Es importante mencionar que los apoyos económicos o becas se consideran soluciones a corto plazo pero temporales: fortalecer este rubro durante los próximos años no necesariamente aportará a la atención integral del factor de acceso a la educación, ya que hay problemas estructurales de pobreza y marginación que también afectan a este derecho.

Igualmente, el programa La Escuela es Nuestra, es un programa institucional que se contempla en los tres anexos y tiene los siguientes objetivos:

- Dignificar las condiciones de las escuelas en las que niñas, niños, adolescentes y jóvenes del país reciben educación;
- Evitar la corrupción, el dispendio, el clientelismo y la discrecionalidad en el manejo del presupuesto destinado a la infraestructura educativa, fomentando el uso honesto de los recursos;
- Agilizar la entrega de recursos, eliminar trámites, reducir el costo burocrático y lograr un mejor rendimiento del presupuesto;
- Impulsar la organización popular, fomentar el trabajo colectivo en aras del bien común y promover la participación de niñas, niños y jóvenes en la toma de decisiones;
- Reactivar las economías locales mediante la inyección directa de recursos en las comunidades;
- Fomentar la participación activa de los padres y madres de familia en la educación de sus hijos;
- Promover la integración de comunidades escolares dispersas en Centros Integradores de Desarrollo (CID) y Centros Integrales de Aprendizaje Comunitario (CIAC). (SEP, 2021)

Frente a esto, se podría suponer que las líneas de acción establecidas en otros planes y programas podrían ser cumplidas en los términos de estos presupuestos asignados.

Por otra parte, tal como se señaló en el apartado anterior, el acceso a la educación de las niñas, niños y adolescentes está considerado en el Plan Sectorial de Educación como objetivo prioritario 1. Sin embargo, no hay claridad sobre cuál es el programa institucional que cumple con este objetivo.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> El día 03 de noviembre de 2021 se consultó la página de la Secretaría de Educación Pública en el rubro Programas y Planes, sin embargo, únicamente se encuentran links a los programas vigentes hasta el 2018. Se puede consultar en el siguiente link: [http://sep.gob.mx/es/sep1/Planes\\_programas\\_e\\_informes](http://sep.gob.mx/es/sep1/Planes_programas_e_informes)

Por su parte, el PRONAPINNA establece lo siguiente en su estrategia prioritaria 2.1: *“Lograr el acceso todas las niñas, niños y adolescentes al sistema Educativo Nacional garantizando su permanencia, participación, aprendizaje y conclusión oportuna de la educación obligatoria con calidad, así como con infraestructura y equipamiento adecuados, en condiciones de igualdad equidad e inclusión y en entornos de convivencia pacífica y armónica”*. (PRONAPINNA, 2021)

Ante esta situación, podemos solo referir que existe claridad sobre las líneas de acción y políticas públicas necesarias para garantizar el acceso a la educación de las personas menores de 18 años. Sin embargo, de facto, no hay claridad sobre quién es responsable ni cómo se instrumentalizará en la práctica dicha política pública. Además, existe una clara tendencia a aumentar los recursos de forma exponencial casi en un 100 % en el rubro de deporte sin haber realizado un diagnóstico adecuado sobre las necesidades reales en materia de educación.

EDUCACIÓN PÚBLICA Anexo 18		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Apoyos a centros y organizaciones de educación	3,381,414,844	4,053,309,324
Atención de Planteles Federales de Educación Media Superior con estudiantes con discapacidad (PAPFEMS)	26,016,817	26,993,220
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	26,537,248,000	29,324,990,414
Educación Física de Excelencia	79,459,092	166,098,219
Educación Inicial y Básica Comunitaria	3,830,251,903	5,268,697,724
Expansión de la Educación Inicial	625,000,000	171,295,968
La Escuela es Nuestra	12,280,250,000	13,964,320,673
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	31,936,969,879	33,210,582,188
Programa de Becas Elisa Acuña	141,600,318	154,902,605
Programa de Cultura Física y Deporte	1,301,983,761	1,101,860,430
Programa de mantenimiento e infraestructura física educativa	185,124,285	217,891,067
Programa Nacional de Inglés	392,465,653	678,657,966
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	81,651,951	105,432,744
<b>Total</b>	<b>80,803,436,503</b>	<b>88,445,032,542</b>

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

EDUCACIÓN PÚBLICA Anexo 19		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Atención al deporte	575,314,715	104,735,218,129
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	24,878,670,000	25,874,991,542
Desarrollo Cultural	3,662,051,212	3,968,316,459
Educación Física de Excelencia	264,863,640	441,750,582
La Escuela es Nuestra	8,841,780,000	10,054,310,885
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	31,936,969,879	33,210,582,188
Programa de Becas Elisa Acuña	3,569,718,382	3,637,776,777
Programa de Cultura Física y Deporte	2,099,973,808	1,777,194,242
Programa de mantenimiento e infraestructura física educativa	210,700,973	217,891,067
Servicios de Educación Media Superior	4,906,500,923	5,509,785,040
<b>Total</b>	<b>80,803,436,503</b>	<b>88,445,032,542</b>

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

#### d) Inestabilidad laboral y falta de remuneración adecuada

En México el 52.6% de las niñas, niños y adolescentes vivían en situación de pobreza en el 2020; esto correspondía a 19.5 millones de personas de entre 0 y 17 años. (CONEVAL, Medición de la pobreza 2018-2020) Debido a esta situación 3.27 millones de personas de entre 5 y 17 años estaban en situación de trabajo infantil en 2019, lo cual representa el 11.5% de la población en dicho rango de edad y 1.7 millones de adolescentes de entre 15 y 17 años estaban en situación de trabajo infantil, lo cual representa el 25% de la población en dicho rango de edad. (INEGI, ENTI 2019)

La inestabilidad laboral y la falta de remuneración adecuada impactan de forma importante a las familias que pertenecen a grupos vulnerables, que viven en zonas marginadas o económicamente poco activas. Como se describió en el Capítulo 1, esta situación tiene consecuencias directa en el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, orillándoles a iniciar su vida laboral para poder aportar al ingreso de la familia. Frente a esta situación, se deben establecer las políticas de protección de las personas adolescentes o en edad suficiente para empezar su vida laboral.

Al respecto, la Secretaría del Trabajo implementa un plan llamado “Programa de Apoyo al Empleo”, del cual pueden ser beneficiarias personas a partir de 16 años. Sin embargo, a partir del 2021 se reformaron las reglas de operación del mismo y se determinó que las personas

que podrían acceder a dicho programa son las que tengan 18 años o más. Por otra parte, la Secretaría del Bienestar implementa el Programa de Empleo Temporal dirigido a personas de 16 años o más en donde se le da apoyo económico temporal por la contribución que realicen en proyectos familiares o comunitarios. Este programa opera desde el año 2015 y fue creado para *“otorgar apoyos económicos a las personas de 16 años de edad o más que vean disminuidos sus ingresos o su patrimonio a causa de situaciones sociales y económicas adversas, emergencias o desastres, como contraprestación por su participación en proyectos de beneficio social, familiar o comunitario”*. (Acuerdo Reglas de Operación, 2015) Es importante mencionar que este programa se desarrolló también como parte del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia, por lo que podemos considerarlo adecuado para atender este factor de riesgo y demás para prevenir el reclutamiento de las y los adolescentes.

Por otra parte, el PRONAPINNA determina distintas acciones para atender este factor. En la estrategia 3.4.3, se prevee *“promover acciones enfocadas a combatir las causas que generan que niñas y niños trabajen”* y en la 3.4.4 *“fortalecer la empleabilidad segura de adolescentes de 16 a 17 años, fortaleciendo mecanismos específicos para su protección”*.

Estas acciones están a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el presupuesto se establece de la siguiente forma:

TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL Anexo 18		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto2022
Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	4,482,788	4,651,025
Total	4,482,788	4,651,025

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL Anexo 19		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto2022
Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales	1,000,000	1,000,000
Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral	1,000,000	1,000,000
Total	2,000,000	2,000,000

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

Derivado de lo anterior, podemos observar que el presupuesto bajo el rubro de atención a niñas, niños y adolescentes (Anexo 18) se ha reducido mientras que bajo el segundo rubro se mantiene. Es importante que los programas que implican la protección de personas menores de 18 años especifiquen dicha protección, para que sean consideradas políticas públicas específicas en protección a la adolescencia.

### e) Niñas, niños y adolescentes con abandono físico y/o abandono emocional y niñas, niños y adolescentes en situación de calle

La ausencia de datos sobre niñas, niños y adolescentes que sufren de abandono y el número de personas menores de 18 años en niñas, niños y adolescentes en situación de calle en el país refleja la necesidad de crear una política pública de protección y restitución de derechos efectiva en su diagnóstico, diseño e implementación. Sin embargo, dicha política debe ser lo menos invasiva para la niña, niño o adolescente. El Comité de Derechos del Niño ha recomendado lo siguiente:

*“(a) Adoptar nuevas políticas para dar apoyo a las familias en el cumplimiento de sus responsabilidades parentales, con el fin de asegurar de manera efectiva que niñas y niños no sean separados de sus familias por razones de pobreza o financieras;*

*“(b) Adoptar una estrategia para la desinstitutionalización de niñas y niños y establecer un sistema de cuidado para la infancia en todos los estados que dé preferencia al cuidado a cargo de familiares;*

*“(c) Proveer a las familias de acogida y al personal que trabajen en instituciones de cuidado, capacitación sobre derechos de la infancia, y en especial sobre las necesidades particulares de las niñas y niños privados de un entorno familiar;*

*“(d) Recopilar datos sobre y garantizar la revisión periódica de la colocación de niñas y niños en hogares e instituciones de acogida, supervisar la calidad de la atención, incluyendo la asignación de recursos suficientes a las Procuradurías de Protección a nivel federal y estatal y la creación del Registro Nacional de Instituciones de Cuidado Alternativo conforme a lo dispuesto en el artículo 112 de la LGDNNA.” (CRC, 2015)*

Por su parte, el Estado ha presentado el Plan Nacional de Asistencia Social, en el cual, además de proporcionar atención y vivienda en los centros de asistencia social que dependen del Sistema Nacional del Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), establece la restitución de los derechos de los niñas, niños y adolescentes en distintos ámbitos, y la implementación de este Plan está a cargo de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

El PRONAPINNA establece diversas líneas de acción enfocadas a la restitución de derechos entre ellas se encuentran:

*“Estrategia 1.4: Impulsar el diseño desarrollo e implementación de una estrategia integral y multisectorial dirigida a la primera infancia, basada en atención especializada con énfasis en la identidad, salud, nutrición, educación y cuidados, que garantice una vida sana y promueva el bienestar de niñas, niños menores de 5 años.*



*Estrategia 3.1. Fortalecer los entornos familiares, disminuir la institucionalización de los niñas, niños y adolescentes, homologar procedimientos de adopción y regularizar los Centros de Asistencia Social, para garantizarles condiciones de bienestar y un sano desarrollo integral.*

*Estrategia 3.5.1: Diseñar e implementar una estrategia nacional que garantice la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de calle.”*

De lo anterior se observa que están coordinadas las estrategias establecidas por el PONAS con el PRONAPINNA, y que los programas institucionales que deriven o instrumentalicen el PONAS pueden ser utilizados de igual forma para implementar las líneas de acción establecidas en el PRONAPINNA, en una lógica de complementariedad.

SALUD		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes	65,184,153	93,923,524
Servicios de asistencia social integral	758,836,338	883,176,417
<b>Total</b>	<b>824,020,491</b>	<b>977,099,941</b>

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

Por último, la coherencia entre las estrategias planteadas y lo contemplado en el presupuesto parece ser favorable, sin embargo, no es visible la forma en que la implementación puede prevenir el reclutamiento o en todo caso cómo se realizará el proceso de restitución de derechos de las niñas, niños y adolescentes que están en conflicto con la ley. De igual forma, pareciera que únicamente el presupuesto depende de la Secretaría de Salud; sin embargo, cuando se trata de adolescentes que salen en el límite de edad entre la adolescencia y la adultez (personas de 17 años por cumplir 18 años) o que los cumplen en los primeros meses de la etapa de reinserción pierden los derechos de ser atendidos bajo este esquema; o en todo caso el seguimiento, por lo que no se observa qué pasaría con estas personas adolescentes que se encuentren en dicha situación, y no se sabe si existen vínculos con otros programas que complementen la reinserción y ayuden a la restitución plena de sus derechos.

## 2.4 Políticas públicas que atienden los factores de riesgo a nivel comunidad

a) Deficiente desarrollo urbano (ausencia de parques, acceso difícil a las escuelas, falta de acceso a servicios básicos como luz, drenaje, alumbrado público, caminos, transporte público, etc.)

La falta de servicios e instalaciones adecuadas para el desarrollo de la infancia en una comunidad aporta a la concepción de abandono de la misma por parte del Estado, lo cual trae como consecuencia la marginación y la desigualdad, al no considerarse una comunidad prioritaria para atender sus necesidades de servicios públicos.

Esta concepción se atenderá en la medida en que se satisfagan las necesidades básicas de la comunidad, además de que la población infantil y la adolescencia no tendrá que generar las formas o recursos para satisfacer dichos bienes y servicios.

Un desarrollo urbano planificado de manera adecuada evita que se profundice la desigualdad y la pobreza de la población asentada, es decir, es necesario que: *“para asegurar una mayor igualdad en las ciudades, las políticas de desarrollo urbano deben estar vinculadas a políticas específicas de inclusión y asistencias a grupos vulnerables”* (CEPAL, 2017)

Si bien el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y Territorial contempla en sus objetivos diversos apartados en torno al desarrollo sostenible urbano, en los cuales considera de manera clara en su objetivo número 4 el desarrollo de vías de comunicación y transporte para que se vuelva asequible la movilidad de la población asentada. No se encuentra claro cómo será la inclusión de la infraestructura educativa y hospitalaria, entre otras, que permita garantizar el acceso a un ambiente sano, adecuado y que ofrezca a la población infantil espacios e instalaciones que garanticen su crecimiento adecuado y sano.

El Plan de Acción de la Alianza Global establece esta línea de acción: 3.4 *“Mejoramiento urbano y convivencia comunitaria para la seguridad de niñas, niños y adolescentes en los espacios públicos”*. Esta línea es coordinada por la Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorio Urbano (SEDATU) en conjunto con la Secretaría de Gobernación, pero se desconoce si actualmente los programas que se están implementando incluyen estas líneas de acción.

Por su parte, el PRONAPINNA establece las siguientes estrategias que estarán coordinadas de igual forma por la SEDATU :

2.3: *“Promover acciones dirigidas a contar con entornos de bienestar y preservación del medio ambiente saludable, que contribuyan a asegurar el pleno desarrollo y participación de niñas, niños y adolescentes”*.

2.3.2: *“Fortalecer acciones para que los proyectos inmobiliarios cuenten con áreas verdes y/ espacios peatonales que permitan la movilidad y convivencia segura de niñas, niños y adolescentes”*.

2.3.3: *“Construir, rehabilitar y atender parques y espacios públicos para favorecer el desarrollo de niñas, niños y adolescentes con un enfoque de educación ambiental, que integre aspectos de movilidad, seguridad de manejo de agua y residuos, energía, señalización y actividades recreativas poniendo énfasis en zonas críticas de violencia comunitaria y mejorar el entorno construido”*.

4.4: *“Asegurar a las niñas, niños y adolescentes el acceso a las tecnologías de la información y Comunicación, mediante la reducción de la brecha digital, así como fomentar la navegación segura en internet”*.

Se desconoce si estas estrategias están siendo implementadas en la actualidad.

La aplicación efectiva de estos puntos, si se observan en conjunto y vinculan con los demás programas relativos al desarrollo de infraestructura educativa, hospitalaria y recreativa, podrá ayudar a prevenir de manera importante el reclutamiento.

El presupuesto que se ha destinado para el cumplimiento del Programa Sectorial es el siguiente:

Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto2022
Política de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio	2,454,668	2,000,000
Programa de Vivienda Social	1,973,123,488	2,088,117,750
Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	59,265,236	29,632,618
Programa Nacional de Reconstrucción	544,000,001	556,438,735
Total	2,578,843,393	2,676,189,103

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

Derivado de lo anterior, podemos analizar que mientras que los presupuestos para vivienda y el Programa Nacional de Reconstrucción aumentaron, los programas encargados de la planeación y mejoramiento disminuyeron, lo cual pone en riesgo la efectividad de dichas políticas públicas y el cumplimiento de las líneas de acción establecidas en el PRONAPINNA y el Plan de Acción Global por falta de recursos, al no existir otro rubro que refiera a estos temas en el presupuesto de la Federación.

**b) Violencia en el entorno escolar, violencia en el entorno comunitario (barrio, colonia, vecindario, escuela y presencia de grupos delictivos**

En el Capítulo 1 se describieron las implicaciones que tiene para el desarrollo de la niña, niño o adolescente crecer en un entorno donde la violencia está presente, es una vía de lograr la normalización de la violencia. Por eso es importante atender este factor: sin embargo, para atender el mismo no sólo se tiene que hacer a través de políticas públicas que consideren a la población de personas menores de 18 años, sino también a través de toda una política pública y nacional para erradicar la violencia en el país.

Únicamente para atender la violencia en el entorno escolar se ha establecido el Programa Nacional de Convivencia Escolar, del cual deriva el Documento de Entornos Escolares Seguros, que contiene lineamientos de observancia general y nacional, como un marco general para que las Autoridades Educativas de los Estados y de la Ciudad de México establezcan protocolos locales de acuerdo a su contexto. (SEP, 2020) Dicho documento prevé los siguientes protocolos:

- Prevenir el ingreso y detección de objetos y sustancias prohibidas en la escuela;
- Actuar ante la presencia de objetos y sustancias prohibidas en la escuela;
- Actuar ante una situación de riesgo en la cercanía de la escuela;
- Salvaguardar de la integridad de las y los estudiantes durante el ingreso y salida de la escuela;
- Manejo de crisis y buen trato para la recuperación emocional en contextos de emergencia;
- Mecanismo permanente de escucha, detección, atención, canalización y denuncia en casos de violencias.

Además, por parte del Plan de Acción de la Alianza Global con la coordinación de la SEP, se establece:

### 3.1: *“Prevención de la violencia en el entorno escolar*

*Promover la atención de la violencia en todos los entornos incluyendo el escolar, familiar, comunitario, digital e institucional”.*

*2.1.7: “Promover condiciones para fomentar una convivencia escolar pacífica, armónica y sin riesgos a través de los mecanismos y protocolos para la atención, actuación, canalización, y seguimiento d casos que constituyan violaciones a derechos así como impulsar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes”.*

Por parte del PRONAPINNA existe la Estrategia Prioritaria 3.5: *“Implementar acciones en materia de prevención, protección atención y respuesta a la violencia en contra de niñas, niños y adolescentes para garantizarles su integridad personal”* con la coordinación a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Para este punto, el presupuesto establecido a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana es el siguiente:

Seguridad y Protección Ciudadana		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública	239,228,409	246,523,144
Operación de la Guardia Nacional para la prevención, investigación y persecución de delitos	27,961,271,330	29,803,368,492
Servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones	1,811,654,860	1,873,027,762
<b>Total</b>	<b>30,012,154,599</b>	<b>31,922,919,398</b>

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

Se puede observar que se realiza un aumento del presupuesto para las funciones y programas de seguridad y protección civil; sin embargo, no es posible determinar cómo este aumento se verá reflejado en la práctica para la prevención de la delincuencia y tampoco está establecido como se realizará la recuperación de los espacios sin afectar las comunidades.

De igual forma, como se puede observar en la tabla de presupuesto, se ha establecido el correspondiente a la operación de la Guardia Nacional; sin embargo, no se señalan los términos de su participación y si tendrá algún tipo de capacitación en materia de prevención y atención del reclutamiento de niñas, niños y adolescentes.

Es importante resaltar que la naturaleza de las personas que integran la Guardia Nacional es castrense,<sup>9</sup> por lo que es necesario mantenerles en constante capacitación para el tratamiento que tengan de niñas, niños y adolescentes.

Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado la necesidad de:

*“45. e) Elaborar protocolos de actuación de la policía respecto de las intervenciones con niños, niñas y adolescentes con el fin de asegurar la protección de sus derechos.” (CIDH, 2016)*

Si bien, hasta ahora el SIPINNA, en conjunto con organizaciones internacionales, ha llevado a cabo capacitaciones a la Guardia Nacional, es menester garantizar que esta corporación actúe siempre conforme al interés superior de la niñez y en pleno respeto de sus derechos humanos.

## 2.5 Políticas públicas que atienden los factores de riesgo a nivel sociedad

### a) Narco cultura

Los medios de comunicación en México tienen una gran influencia en la concepción que se tiene de la “vida diaria”, y pueden contribuir a la normalización de la violencia y la valorización de la narco cultura, lo cual puede generar una concepción positiva de la vida en el marco del narcotráfico.

<sup>9</sup> ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Publicado en el diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2019.

El PRONAPIINNA establece la siguiente Estrategia prioritaria: 4.3: *“Garantizar que la difusión y comunicación social del sector público, así como los contenidos de los medios de comunicación públicos y privados, incorporen el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes con perspectiva de género e interculturalidad”.*

Si bien no se establece una línea de acción específica que atienda la concepción positiva de la narco cultura, la línea relativa a la comunicación y su relación con los derechos de la niñez puede ser considerada un área de oportunidad para atender esta problemática. Dicho eso, no puede ser considerada la única opción: una política pública que se implemente para prevenir la normalización y aceptación de la narco cultura debe ir de la mano con una política de visibilización de la problemática del reclutamiento y utilización por grupos delictivos, así como una política de concientización de las consecuencias del narcotráfico y la violencia que se genera. Es así, que se deben vincular programas institucionales de educación y comunicación para que la población en general tenga claro que: 1) la violencia no es la única opción para atender un problema y 2) que la niñez y adolescencia son de los grupos más afectados por ésta.

Para efectos de la implementación de esta línea se puede aprovechar el rubro establecido por el Instituto Federal de Telecomunicaciones en el anexo 18 del Presupuesto de Egresos y relacionarlo con otros programas, tanto de la SEP como de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para la difusión y capacitación.

Instituto Federal de Telecomunicaciones		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Regulación y Supervisión de los sectores Telecomunicaciones y Radiodifusión	8,050,000	4,506,000

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

## b) Relaciones, uso de poder y roles de género

Cuando nos referimos a la relación del uso de poder y los roles de género es directamente por la utilización que se le da a las mujeres cuando son reclutadas y también las circunstancias en las que se realiza.

Al respecto el Comité ha realizado la siguiente recomendación:

*“18. El Comité insta al Estado parte a otorgar la máxima prioridad a la eliminación de las actitudes patriarcales y de los estereotipos de género que discriminan a niñas y mujeres, incluyendo programas de educación y de sensibilización”. (CRC, 2015)*

En México, existe una política pública establecida para la erradicación de la violencia contra la mujer y para atender la problemática del establecimiento de roles de género. Sin embargo, cuando se trata de esta situación en relación al reclutamiento muchas veces se enmarca como trata.

El PRONAPINNA a través de la línea de acción 3.5.6 establece: *“Impulsar procesos para fortalecer y articular los instrumentos para prevenir, atender, sancionar y erradicar todas las formas de violencia de género, contra niñas, niños y adolescentes con énfasis en el feminicidio, abre un espacio para garantizar el acceso a la justicia frente a la violencia de las niñas y las adolescentes, sin embargo no hay claridad si esta línea podría aplicar en niñas y adolescentes reclutadas por grupos delictivos”*. Esta línea de acción está a cargo de la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer (el presupuesto lo hemos citado en el apartado de violencia y entorno violento).

## 2.6 Políticas públicas que atienden los factores de riesgo a nivel institucional

Para el desarrollo de políticas públicas se debe realizar un proceso a través del cual se realice un diagnóstico adecuado y con él se determinen objetivos claros; una vez que se tengan estos se deben desarrollar las políticas públicas que pretenden lograr estos objetivos y se debe asignar el presupuesto necesario para implementarlas. El diseño de las políticas públicas debe ir aparejado de una revisión de las políticas actuales y de los indicadores de su eficacia. Por último, se deben garantizar mecanismos de participación, monitoreo y evaluación en estas políticas públicas. (CEPAL, 2007) A la luz de estas características se definen los criterios que consideramos para analizar si las políticas públicas desarrolladas pueden ser consideradas adecuadas o no para atender la problemática de violencia y de reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes.

### a) Políticas públicas inadecuadas

Como se mencionó en el Capítulo 1, las políticas públicas existentes en su mayoría no están diseñadas de manera adecuada y no tienen un enfoque que integre la perspectiva de la población objetivo.

Además, para realizar una política pública coherente se debe llevar a cabo un diagnóstico y proporcionar el presupuesto necesario para su efectiva implementación, como lo ha señalado y recomendado el Comité sobre los Derechos del Niño al Estado mexicano:

*“Elabore un diagnóstico sobre el presupuesto necesario para la implementación de la LGDNNA y para asegurar que los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados sean asignados para la efectiva aplicación de la ley;*

*(b) Fortalezca sus esfuerzos para elaborar diagnósticos integrales sobre las necesidades de presupuesto para la infancia, y que asigne los recursos presupuestarios adecuados para la garantía de los derechos de la infancia, en particular, que incremente el presupuesto asignado a la educación, a la salud, a la protección de la infancia y a la participación de niñas y niños;*

*(c) Continúe utilizando un enfoque de derechos de infancia al momento de preparar el presupuesto federal, incluyendo los recursos presupuestarios que serán transferidos a las entidades estatales*

*y municipales, garantizando que los presupuestos estatales y municipales especifiquen el gasto asignado a la infancia, y mejorando el sistema para rastrear la asignación y uso de recursos para la infancia a través de todo el presupuesto;*

*(d) Realice evaluaciones de impacto sobre cómo el interés superior de la infancia es tenido en cuenta al realizar inversiones o recortes al presupuesto en cualquier sector, y que se asegure de medir el impacto de estos recortes en niñas y niños”. (CRC, 2015)*

Del PRONAPINNA se ha establecido: *“Objetivo prioritario 4. Generar un cambio cultural en el que se reconozca a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos y se les coloque en el centro del diseño y ejecución de las acciones necesarias para la protección de sus derechos y su interés superior”.*

*“Estrategia prioritaria 4.6: Fortalecer la coordinación multisectorial y entre órdenes de gobierno, así como con los sectores privado y social para garantizar la protección y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes”.*

Lo anterior parte de la necesidad de que exista una coordinación interinstitucional para poder definir las necesidades de protección que tienen las niñas, niños y adolescentes en México. Aquí es donde cobra importancia el papel del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), ya que, a través de éste, se deben de generar las políticas públicas de todas las instituciones que tienen un papel en la protección de la Infancia. Este Sistema debe ser el eje rector para poder garantizar los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.

El SIPINNA ha integrado comisiones de forma interna para atender las distintas problemáticas, tal como lo mandata la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes. Una de ellas - la Comisión para Poner Fin a toda forma de Violencia contra de Niñas, Niños y Adolescentes (COMPREVNNA) - ha sido pieza clave en el desarrollo de políticas públicas adecuadas y especializadas en el tratamiento del problema que nos ocupa. La coordinación entre instituciones que sea guiada por estas comisiones y el mismo sistema es de suma importancia para garantizar la efectividad en el desarrollo de políticas públicas y programas institucionales adecuadas.

Algunas políticas públicas y programas que se han desarrollado a través de **COMPREVNNA** para atender este punto son las siguientes:

- Puesta en marcha del Observatorio Nacional para la Prevención de la Violencia y Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes por parte de la Delincuencia Organizada;
- Conformación del Consejo del Observatorio Nacional de Prevención del Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes por parte de la Delincuencia Organizada;



- Elaboración del Programa de Capacitación a elementos de la Guardia Nacional en materia de protección de niñas, niños y adolescentes y cumplimiento de primera fase de implementación;
- Aprobación y publicación del Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes;
- Aprobación del Protocolo Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia y difusión del 9-1-1 como número nacional para el reporte de violencias en contra de niñas, niños y adolescentes.

Es así que prácticamente se vuelve necesario garantizar la participación activa de todas las instituciones que conforman las comisiones que se crean dentro del SIPINNA, en el desarrollo tanto del Plan Nacional de Desarrollo como los programas que de éste deriven para garantizar la efectiva observación e inclusión del interés superior de la niñez y una efectiva protección.

Por otra parte, respecto a las políticas públicas de reinserción social, en el análisis realizado se encontró lo siguiente:

El Programa de Justicia Terapéutica es un esquema interinstitucional que implica la estrecha coordinación entre las autoridades de procuración e impartición de justicia, integrantes del sistema de salud, áreas de reinserción social y la sociedad civil.

Al tratarse de un Programa interinstitucional y multidisciplinario, la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC) tiene la rectoría para realizar actividades de sensibilización y capacitación en materia de tratamiento en adicciones, tanto a funcionarios del ámbito legal como a los operadores de salud que participan en el Programa. (SS, 2021) Este programa está considerado en el presupuesto de la Secretaría de Salud, en el rubro relacionado con las adicciones.

En el Segundo Informe de la Estrategia Nacional de Seguridad, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana menciona lo siguiente:

- Se implementó y consolidó el Programa de Justicia Terapéutica en 19 entidades federativas, dirigido a las personas que cometen delitos relacionados con un trastorno por el consumo de sustancias psicoactivas.
- Se incluyó a la Unidad de Apoyo al Sistema de Justicia en las Reglas de Operación del Programa Seguro de Desempleo 2021 de la Ciudad de México, con el fin de colaborar en la vinculación de las personas que han cumplido una sentencia y han sido puestas en libertad.
- Se implementó el modelo de acompañamiento post-sanción para adolescentes en 15 entidades federativas, beneficiando a 473 jóvenes de 23 centros de internamiento.
- Se firmó un convenio marco de concertación de acciones con organizaciones de la

sociedad civil para trabajar en la revisión de casos penales y en el fortalecimiento de acciones de reinserción social. Como parte de los trabajos en conjunto, el Protocolo de Actuación para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes con Madres y Padres en Conflicto con la Ley está en proceso de elaboración.

Derivado de lo anterior, si bien las acciones realizadas por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana son un avance, es fundamental que se vinculen con otros programas para atender el proceso de reinserción de una forma integral. Es necesario que estas acciones se formalicen, ya sea en protocolos o como programas institucionales, para garantizar su continuidad y un presupuesto específico. De igual forma, para atender la problemática del reclutamiento de personas menores de 18 años, es necesario especializar dichas acciones para que cumplan con esta función.

Por otra parte, el Plan de Acción de la Alianza Global plantea lo siguiente:

*“Elaboración del Protocolo de Medidas de Restitución de Derechos de niñas, niños y adolescentes desvinculados de Grupos Criminales.*

*Fortalecer la coordinación con organizaciones de la sociedad civil y especialistas que están haciendo acogimiento para niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos criminales.*

*Diseño del Programa general de desvinculación y desmovilización.*

*Diseño de un programa de sensibilización y participación para el fortalecimiento de la cultura de paz con adolescentes y las personas que laboran en los centros de internamiento.*

*Desarrollar acciones en materia de arte y cultura para contribuir en una reinserción social efectiva”. (Plan de Acción, 2019)*

El PRONAPINNA por su parte establece la Estrategia prioritaria 3.3 dedicada a implementar acciones para proteger integralmente a las y los adolescentes en conflicto con la ley. Respecto a la reinserción de adolescentes, lo único con lo que se cuenta es con la mención referida del Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana. En el presupuesto de dicha Secretaría no se encuentra ningún rubro respecto a la reinserción de adolescentes.

El presupuesto establecido para el rubro penitenciario de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana:

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Administración del Sistema Federal Penitenciario	20,856,586,043	21,983,831,263

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

El presupuesto presenta un aumento, sin embargo, no hay certeza sobre cómo se implementa éste en los programas de reinserción para adolescentes en conflicto con la ley.

## b) Impunidad

En México el nivel de delitos no denunciados o denunciados que no derivaron en carpeta de investigación fue de 93.3% a nivel nacional durante el año 2020. (INEGI, ENVIPE 2021) *“De cada 100 carpetas de investigación donde niñas, niños y adolescentes son víctimas solo 3 alcanzan algún tipo de sentencia o procesos garantizando un alto índice de impunidad en torno al 97%”*. (REDIM, 2020) La impunidad afecta a la población infantil y adolescente de manera directa, por lo que requiere ser atendida con inmediatez.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos al respecto ha recomendado a México:

*“46. Implementar y fortalecer medidas para cumplir con el deber de actuar con debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las niñas, niños y adolescentes, incluyendo esfuerzos concretos para cumplir con las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de los derechos humanos y considerar los agravantes correspondientes dada la edad de la víctima”*. (CIDH, 2016)

Frente a esto, no se encontró ninguna política pública que atienda la impunidad y que considere la afectación directa a la población de personas menores de 18 años.

Sin embargo, en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el anexo 18, por lo que hace a la Fiscalía General de la República, se establece un presupuesto para la investigación de delitos en materia de derechos humanos, en donde se observa una disminución muy importante para el año 2022:

Fiscalía General de la República		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Investigar y perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos	67,144,796	2,000,000

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

## c) Violencia Institucional

En México, el número de eventos donde una niña, niño o adolescente ha sido víctima de violencia por parte de autoridades del Estado (por ejemplo, las fuerzas de seguridad) es desconocido.

En general no existe una política pública que pretenda cambiar la violencia institucional, ya que muchas veces es invisibilizada o escondida por parte de las autoridades. Sin embargo, como medidas a implementarse, que pudieran atender dichas problemáticas se establecieron las siguientes:

El Plan de Acción de la Alianza Global establece el fortalecimiento de capacidades de la Guardia Nacional y de los cuerpos de seguridad estatales y municipales, en materia de protección de niñas, niños y adolescentes (1.1); y la prevención de violencia y maltrato infantil en el ámbito institucional (3.3), a cargo la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Implementación de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (LNSIJPA) y la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. Además, establece el fortalecimiento de las Procuradurías nacional, estatales y municipales.

Además, el PRONAPINNA establece a cargo de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Secretaría de Educación Pública la estrategia prioritaria 4.5 para implementar acciones para la sensibilización, capacitación, formación y profesionalización, del servicio público con enfoque que difunda y observe los derechos de niñas, niños y adolescentes con perspectiva de género y interculturalidad.

Derivado de lo anterior, se puede vincular el cumplimiento a estas líneas a través del rubro de protección a los derechos humanos de la Secretaría de Gobernación en el presupuesto de la Federación.

GOBERNACIÓN		
Rubro	Presupuesto 2021	Proyecto de presupuesto 2022
Coordinación con las instancias que integran el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	68,684,001	69,926,313
Promover la Protección de los Derechos Humanos y Prevenir la Discriminación	566,400	33,050,224
<b>Total</b>	<b>69,250,401</b>	<b>102,976,537</b>

Fuentes: Ley de Egresos 2021 y Proyecto de Ley de Egresos 2022

Del análisis realizado a los planes, programas y los presupuestos asignados se señala lo siguiente:

- 1) La inclusión del principio de interés superior de la niñez en las políticas públicas y sociales todavía es deficiente, a excepción de aquellos entes que tienen como población objetivo la infancia en México;
- 2) Debido a la política de austeridad, el presupuesto de programas enfocados para atender a niñas, niños y adolescentes se ha visto gravemente afectado, contraviniendo lo establecido en el estándar internacional de derechos humanos y las recomendaciones recibidas por el Comité de los Derechos del Niño;
- 3) Es necesario fortalecer al Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) así como los órganos que de él deriven para garantizar la atención adecuada a la niñez en todos los aspectos;

- 4) Actualmente, no es suficiente la forma en la que se da tratamiento a la etapa de la reinserción social de adolescentes en conflicto con la ley: además, las acciones que se están implementando actualmente no están formalizadas e integradas en un protocolo o documento, por lo que no se puede garantizar un presupuesto definido y tampoco su continuidad.**

Finalmente, se observa que algunas de las políticas públicas y programas institucionales que se han desarrollado pueden ser implementados para prevenir o atender el reclutamiento de personas menores de 18 años, en atención al principio de eficiencia y como evidencia de que este problema podría ser abordado en lo inmediato y sin espera de reformas legales o normativas ni de ajustes presupuestarios. También es cierto que estos programas se encuentran dispersos en los objetivos y fines de su implementación y ésta es una tarea que debe abordarse de inmediato. Aquí cobra relevancia la participación de mecanismos como la COMPREVNNA del SIPINNA para integrar dichos programas en un plan específico y poder así atender la problemática de manera integral y coordinada.



## CAPÍTULO 3.

# Propuesta de modificación del marco jurídico desde una perspectiva de garantía de derechos de las niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento

### Artículo 19 CDN

1. 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, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

### Artículo 39 CDN

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

El reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos se encuentra prohibido jurídicamente por el derecho internacional. Diversos tratados de los que México es parte, como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), promueven la prohibición del reclutamiento y establecen el deber de los Estados parte de tomar medidas especiales para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en esta situación. En el caso de México, el Comité de los Derechos del Niño se ha pronunciado al respecto, resaltando su preocupación y destacando la necesidad de tipificación:

*“El Comité está profundamente preocupado por la falta de tipificación del reclutamiento de niñas y niños por grupos armados como los grupos del crimen organizado. También le preocupan la insuficiencia de las medidas adoptadas para prevenir el reclutamiento continuo de niñas y niños por grupos armados y la falta de protección y de apoyo psicosocial a niñas y niños víctimas.” (CRC, 2015)*

Podemos observar, que conforme al derecho internacional y las recomendaciones internacionales en la materia, es necesario que el Estado realice acciones jurídicas pertinentes para la atención de esta problemática, entre las que se destaca la tipificación del delito de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos. Sin embargo, tomando en cuenta las etapas del reclutamiento, la oportunidad de la intervención estatal, los factores desarrollados en el capítulo 1 y las recomendaciones por parte del Comité, podemos observar la necesidad del Estado de implementar acciones normativas que van más allá de la mera prohibición del reclutamiento. Es

necesario también analizar la configuración normativa de un sistema capaz de promover la desvinculación, la recuperación física, psicológica y la reintegración de las niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento. En este sentido, el sistema de justicia para adolescentes es un elemento esencial y transversal en la prevención, atención y reinserción, por lo que es necesario en este ámbito, entender el sistema en su conjunto para así poder promover medidas normativas estratégicas capaces de contrarrestar la violencia contra niñas, niños y adolescentes reclutados por grupos delictivos. Conforme a la información recabada en las entrevistas, frecuentemente los actores que trabajan dentro del sistema de justicia para adolescentes son los primeros agentes estatales en tener contacto con niñas, niños y adolescentes reclutados. Por eso, tienen una responsabilidad innegable, pero también una oportunidad de proteger, respetar y hacer realidad los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como prevenir la revictimización y tomar medidas para garantizar la atención y reinserción adecuada. Para que esto sea una realidad en el país, es necesario que el Estado cuente con un marco jurídico capaz de atender el fenómeno y con pautas precisas de actuación de las autoridades responsables en casos de reclutamiento.

Por lo anterior, en el presente capítulo, se propondrá una modificación amplia al marco jurídico aplicable a las niñas, niños y adolescentes reclutados con el fin de contribuir a la solución del problema, a través de mecanismos interrelacionados basados en la información obtenida y el diagnóstico realizado en los capítulos 1 y 2, así como las recomendaciones internacionales en la materia. La modificación propuesta parte de algunos postulados que es necesario hacer explícitos y que implican en gran medida un cambio de punto de vista respecto de estas situaciones.

La primera y más importante es la noción de que **las niñas, niños y adolescentes reclutados son primordialmente víctimas**. Desafortunadamente, la acción de unirse a estos grupos jurídicamente se percibe como una elección voluntaria, y la responsabilidad es colocada principalmente en la niña, niño o adolescente, sin tomar en cuenta el carácter especial de su situación y las condiciones que los orillaron a esta “decisión”. Esto lleva a que el enfoque de la intervención política criminal se traslade al niño, niña o adolescente, sin medidas específicas de atención, en lugar de centrarse en los grupos que realizan el reclutamiento. La prohibición del reclutamiento dirigida a los grupos delictivos se opone a la tolerancia de tales prácticas y crea los límites para una mayor inversión en medidas de prevención y protección para las niñas, niños y adolescentes. Además, fomenta el establecimiento de mecanismos para responsabilizar a los responsables de las violaciones conexas. (UNODC, 2017)

#### Artículo 38 CDN

Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades.

[...] De conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.



La segunda es la aceptación plena de que niñas, niños y adolescentes, conforme a derecho nacional e internacional, son sujetos de derecho frente a los que el Estado tiene una obligación de cuidado, por lo que las medidas para su protección y garantía deben ser más amplias que en aquellos casos en los que ocurre una situación similar con una persona adulta. Por último, la tercera es la interpretación amplia del artículo 4° Constitucional respecto de la protección del interés superior de la niñez, no solamente como una norma dispositiva y como una norma que establece un principio, sino también como una norma que establece una directriz en la actividad de todas las autoridades, desde las legislativas, hasta la administración pública en sus tres niveles de gobierno.

Para conocer la perspectiva jurídica mexicana respecto a las niñas, niños y adolescentes reclutados por grupos delictivos y dar una propuesta regulatoria de eficaz implementación, es necesario analizar las leyes que tratan temas relacionados, pues esto favorecerá el diseño e implementación de una nueva regulación capaz de incidir en los ámbitos de prevención, atención y reinserción de niñas, niños y adolescentes desde una perspectiva de garantía de los derechos humanos. Analizar estas leyes también nos permite ubicar al reclutamiento como un tema que necesita una regulación específica y visibiliza la necesidad de diferenciarlo de otros fenómenos que ya están regulados, como la trata de personas o el tipo penal de corrupción de menores, entre otros.

### **3.1 Análisis del marco jurídico mexicano para niñas, niños y adolescentes en el contexto del reclutamiento**

El sistema actual carece de mecanismos o protocolos de atención específicos para que las niñas, niños y adolescentes en situación de reclutamiento puedan exigir sus derechos sin ponerse en riesgo. Fácticamente, es muy difícil que un niño, niña o adolescente reclutado tenga la posibilidad de presentarse frente a un tribunal para hablar sobre la victimización que vive siendo reclutado. En la etapa de atención, el acercarse a una autoridad podría incluso poner en peligro su vida, la de sus familiares o su propia libertad.

El contacto inicial de las niñas, niños y adolescentes reclutadas en el país con las autoridades del Estado se da principalmente con las fuerzas del orden de seguridad como la Policía, la Guardia Nacional o las Fuerzas Armadas, quienes muchas veces no cuentan con capacidades institucionales específicas ni capacitación para tratar adecuadamente a niñas, niños y adolescentes víctimas de múltiples formas de violencia como la niñez reclutada. Las niñas, niños y adolescentes también entran en contacto con la justicia, para ser procesados de manera penal, por lo que en este apartado analizaremos el sistema de justicia penal para adolescentes.

México reformó su Constitución en el 2005, estableciendo en su artículo 18, un sistema integral de justicia aplicable a quienes tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años, y se les atribuya la realización de una conducta tipificada como delito en las leyes penales. Es importante resaltar que la tipificación de los delitos es legislada y pensada para personas

adultas, pero aplicada para adolescentes: lo único que cambia son las características propias del proceso penal. En nuestro sistema jurídico, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes del 2016 es la norma que tiene como objeto establecer ese Sistema en la República Mexicana.


En cuanto a los principios rectores del sistema de justicia juvenil, sobresale el interés superior de la niñez: sobre éste debe girar el marco de actuación de cada una de las acciones que realicen los órganos del Estado respecto a las y los adolescentes y el interés superior debe quedar de manera explícita en la decisión judicial, en el momento de decretar una medida o sanción. El capítulo primero del título segundo de la Ley (Principios Generales) enumera los otros principios rectores del Sistema de Ejecución para Adolescentes:

- Interés superior de la niñez
- Protección integral de los derechos de la persona adolescente
- Integralidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos de las personas adolescentes
- Prohibición de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes
- No discriminación e igualdad sustantiva
- Aplicación favorable de la ley
- Mínima intervención y subsidiariedad
- Autonomía progresiva
- Responsabilidad
- Justicia restaurativa
- Principios generales del procedimiento
- Especialización
- Legalidad
- Ley más favorable
- Presunción de inocencia
- Racionalidad y proporcionalidad de las medidas cautelares y de sanción
- Reintegración social y familiar de la persona adolescente
- Reinserción social
- Carácter socioeducativo de las medidas de sanción
- Medidas de privación de la libertad como medida extrema y por el menor tiempo posible
- Publicidad
- Celeridad procesal

En la ley se consideran distintos tipos de medidas, y se abren distintas posibilidades dependiendo de la edad y del delito. La pena privativa de la libertad solo se utilizará cuando se trate de adolescentes infractores mayores de 14 años, cuando hayan cometido una conducta tipificada como grave, y debe ser utilizada solo como medida extrema y por el tiempo más breve.


Tipo de medida	Descripción
Amonestación	Es la llamada de atención que el Juez hace a la persona adolescente, exhortándolo para que en lo sucesivo se acoja a las normas sociales, de trato familiar y convivencia comunitaria (art.157, LNSJA).
Apercibimiento	Consiste en la conminación que hace el Juez a la persona adolescente para que evite la futura realización de conductas tipificadas como delito, así como la advertencia que, en el caso de reincidir en su conducta, se le aplicará una medida más severa (art.158, LNSJA).
Prestación de servicios a favor de la comunidad	Consiste en que la persona adolescente realice tareas de interés general de modo gratuito, en su comunidad o en entidades de asistencia pública o privada sin fines de lucro, orientadas a la asistencia social, tales como hospitales, escuelas, parques, bomberos, protección civil, cruz roja y otros establecimientos similares, siempre que éstas medidas no atenten contra su salud o integridad física o psicológica (art.159, LNSJA).
Sesiones de asesoramiento colectivo y actividades análogas	Esta medida tiene por objeto que la persona adolescente asista y cumpla con programas de asesoramiento colectivo u otras actividades análogas a cargo de personas e instancias especializadas, a fin de procurar que el adolescente se desarrolle integralmente y adquiera una actitud positiva hacia su entorno (art.160, LNSJA).
Restauración del daño	El Órgano Jurisdiccional podrá considerar como reparado el daño, de conformidad con lo establecido en la sentencia y a satisfacción de la víctima u ofendido. (art.161, LNSJA).
Libertad Asistida	Consiste en integrar a la persona adolescente a programas de formación integral bajo la vigilancia y seguimiento de un supervisor y con el apoyo de especialistas. Los programas a los que se sujetará a la persona adolescente estarán contenidos en el Plan correspondiente (art.162, LNSJA).
Estancia domiciliaria	Consiste en la permanencia de la persona adolescente en su domicilio, con su familia. De no poder cumplirse en su domicilio, por razones de inconveniencia o imposibilidad, se practicará en la casa de cualquier familiar. Cuando no se cuente con ningún familiar, podrá ordenarse la estancia domiciliaria en una vivienda o institución pública o privada, de comprobada idoneidad, que se ocupe de cuidarlo (art.163, LNSJA).
Semi-internamiento	Consiste en la obligación de la persona adolescente de residir en el Centro de Internamiento durante los fines de semana o días festivos, según lo determine el Órgano Jurisdiccional, pudiendo realizar actividades formativas, educativas, socio-laborales, recreativas, entre otras, que serán parte de su Plan de Actividades (art.167, LNSJA).
Internamiento	El internamiento se utilizará como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda a las personas adolescentes que al momento de habérseles comprobado la comisión de hechos señalados como delitos, se encuentren en el grupo etario II y III (vid. Infra). El Órgano Jurisdiccional deberá contemplar cuidadosamente las causas y efectos para la imposición de esta medida, procurando imponerla como última opción. Se ejecutará en Unidades exclusivamente destinadas para adolescentes y se procurará incluir la realización de actividades colectivas entre las personas adolescentes internas, a fin de fomentar una convivencia similar a la practicada en libertad (art.164, LNSJA).

Para este análisis podemos distinguir los siguientes grupos etarios y las consecuencias jurídicas, dependiendo de la edad:




**De 16 a menos de 18 años** La duración máxima del internamiento podrá ser de hasta cinco años

**GRUPO I**



**De 14 a menos de 16 años** Las medidas de privación de la libertad se utilizarán como medida extrema y excepcional, solo se podrán imponer a personas adolescentes mayores de catorce años, por los hechos constitutivos de delito que la Ley señala, por un tiempo determinado y la duración más breve que proceda. la prescripción de la acción penal, en ningún caso, podrá exceder de tres años

**GRUPO II**



**De 12 a menos de 14 años:** medidas de sanción no privativas de libertad

**GRUPO III**

Cuando un adolescente es sorprendido en la comisión de una conducta delictiva, podrá ser detenido sin orden judicial; sin embargo, deberá ponerse a disposición inmediata de la autoridad más cercana, quien con la misma prontitud tendrá que remitirlo al ministerio público. Nuestra legislación nacional es clara en ello, y hacer lo contrario violaría sus derechos humanos. Corresponde al ministerio público evaluar si procede decretarle libertad al adolescente, dictar un criterio de oportunidad, o remitirlo a un programa educativo, además de señalar medidas cautelares cuando lo considere prudente. (Carlín, 2018) En este caso, debe informar a la brevedad a la defensa y ponerlo a disposición del juez de control, como se observa en el siguiente gráfico:



Aquí es importante destacar que, conforme al principio de especialización en el sistema para adolescentes, se establece que los órganos en materia de justicia para adolescentes (ministerios públicos, defensores, órganos jurisdiccionales, facilitadores de mecanismos alternativos, autoridad administrativa y policías de investigación) tienen que ser verdaderos especialistas en la materia, y deben contar con un equipo operativo multidisciplinario que los auxilie con opiniones técnicas para la toma de sus decisiones. (Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, 2020) Sin embargo, uno de los temas reiterados en las entrevistas realizadas, fue la falta de implementación de dicha disposición, sobre todo a nivel estatal, en dónde aún existen dudas acerca del procedimiento a seguir en aquellos casos en los que se encuentre a un adolescente cometiendo un ilícito. No todos los miembros del sistema se encuentran capacitados conforme al principio de especialización y aún tenemos casos en los que la estancia en centros de reinserción es compartida entre adolescentes y personas adultas.

A nivel nacional, el principio de especialización no toma en consideración la preparación de los órganos en la materia para aquellos casos en los que la niña, niño y adolescente que cometió el ilícito fue víctima del reclutamiento, ni existe disposición normativa al respecto. Al contrario, en el ámbito internacional, se establece que, independientemente de las razones o la forma de reclutamiento, las niñas, niños y adolescentes en esta situación deben de ser consideradas como víctimas, ya que dentro de los grupos delictivos son víctimas de distintos tipos de violencia y delitos, lo que está prohibido por la Convención sobre los Derechos del Niño; esta situación de exposición a diversas formas de violencia por parte de los miembros del grupo delictivo, les da una condición especial de víctimas en la que se establece que, en un primer momento, se debe evaluar si pueden y deben rendir cuentas por la comisión de delitos. Además de que se debe tomar en cuenta la mejor manera de hacerlo conforme al principio del interés superior de la niñez.

**Reconocer específicamente el carácter de víctimas de reclutamiento no excluye la responsabilidad penal, ni otras formas de rendición de cuentas, pero promueve la desvinculación, la recuperación física, psicológica y de reinserción, tomando en cuenta el contexto específico del reclutamiento y sus efectos en la niñez y la adolescencia.**

En el análisis normativo realizado, no se identifica alguna disposición que tenga como finalidad, antes de la vinculación a proceso y el establecimiento de sanciones, investigar el carácter del adolescente cómo víctima de alguno de los delitos referenciados en el artículo 25 de 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 y menos aún de aquellos relacionados con el reclutamiento por parte de grupos delictivos. En todo momento, el sustantivo “víctima” en la ley hace referencia al sujeto pasivo de la conducta ilícita cometida por la o el adolescente, más no le reconoce una naturaleza de víctima durante el proceso.

La ley no cuenta en su articulado con disposiciones orientadas a la protección de las personas que llevan a cabo la conducta típica como víctimas, es decir, el tratamiento que se les da es de

titulares especiales de derechos que se encuentran sujetos a un procedimiento penal, con una serie de protecciones y garantías mayores a las de las personas de más de dieciocho años que llevan a cabo dichas conductas; pero en ningún caso, se toma la perspectiva inicial de que la persona infractora pueda ser en realidad víctima de un delito. En este análisis, encontramos dos omisiones legislativas que serán analizadas más adelante:

- I. La falta de tipificación del delito de reclutamiento;
- II. La falta de un marco de jurídico de reconocimiento de víctimas a niñas, niños y adolescentes reclutados por grupos delictivos.

### 3.2 La doble victimización de niñas, niños y adolescentes por parte del sistema en México

El marco jurídico para el combate a la explotación y a la delincuencia organizada reconoce de manera explícita que las personas menores de 18 años son utilizadas por las personas que llevan a cabo actividades enmarcadas en delincuencia organizada y establece incluso agravantes en este sentido. Sin embargo, es indiscutible que existe, al mismo tiempo, la noción de que la persona que llevó a cabo la conducta es una persona que cometió un ilícito, es decir, está sujeta a un sistema de ejecución que parte de la noción de que la persona no es una víctima del reclutamiento sino enteramente responsable del tipo penal. En este sentido, vale la pena considerar la siguiente cita del juez Zaffaroni:

*“la elección requiere de voluntad pero, fundamentalmente, de libertad. Ningún jurista puede afirmar juiciosamente que a un individuo se le puede reprochar una conducta si no ha tenido la posibilidad de escoger entre ésta y otra”.*

Es decir, tenemos una concepción dual que no da cuenta del fenómeno del reclutamiento en el país y deja en estado de vulnerabilidad a niñas, niños y adolescentes reclutados por grupos delictivos, lo que además impacta gravemente en la reinserción:

1. Encontramos que en la legislación mexicana se contempla que una persona menor de 18 años puede ser utilizada por el crimen organizado y esta utilización es considerada un delito. Sin embargo, esta tipificación no considera a otros grupos delictivos distintos al crimen organizado ni las múltiples formas en las que puede llegar a darse el reclutamiento y utilización de niñas niños y adolescentes;
2. Dentro del marco jurídico nacional, se tiene por cierto que, en otros delitos de explotación, la persona es sujeto pasivo de la conducta, es decir, es víctima y solamente eso: en ningún momento se le considera también sujeto activo de delito, excepto en el caso de la persona menor de 18 años que funge como medio de comisión de conductas de los grupos delictivos.

Esto pone de manifiesto una laguna legal que tiene como consecuencia un régimen de doble victimización: las niñas, niños y adolescentes reclutados, usados como medio para la comisión de un delito, y la niña, niño y adolescente infractor, en conflicto con la ley, que debe enfrentar el sistema penal para adolescentes, sin una política de reinserción conforme a las características necesarias para cuando sea el caso.

En el marco legal actual hay una ausencia conspicua de disposiciones que den cuenta de la realidad del problema planteado y configuren un sistema normativo eficaz en términos de protección para el caso de las niñas, niños y adolescentes reclutados por grupos delictivos en general, no solo aquellos referentes a la delincuencia organizada.

Para hacer el cambio normativo, no es necesaria la elaboración de una ley ni la desagregación de delitos en múltiples instrumentos normativos que dificultan la implementación y comprensión de la normativa.

**Consideramos que la tipificación debe hacerse en el Código Penal Federal y fundamentándose en la propia Constitución que en su artículo 4° establece la obligación de las autoridades de proteger el interés superior de la niñez, así como en los tratados internacionales en la materia, principalmente la Convención sobre los Derechos del Niño.**

El andamiaje jurídico determina en gran medida los elementos o herramientas con los que cuentan las autoridades, así como los mandatos y facultades para llevar a cabo su gestión. En este sentido, la laguna jurídica respecto del tratamiento y la doble victimización de las niñas, niños y adolescentes se hace palpable en la ausencia de mecanismos, políticas o programas que den cuenta de su situación, más allá de los establecidos para el resto de las personas que se encuentran sujetas al régimen de justicia para adolescentes. Es decir, se le reconoce el acceso a ciertas garantías, políticas y programas, pero no se le reconoce como víctima del reclutamiento, ni el sistema de reinserción toma en consideración las características propias necesarias en caso de reclutamiento. Una vez cumplida la pena dictada, la o el adolescente se enfrenta a una difícil realidad que condiciona la efectividad de la reinserción ya que no tiene acceso a un marco específico para su situación, ya que no existe en ninguna ley el mandato para hacerlo.

Cuando las niñas, niños y adolescentes son reconocidos como víctimas y testigos de delitos relacionados con los grupos delictivos, pueden entrar en contacto con la justicia para participar en los procesos penales contra presuntos reclutadores o miembros de grupos delictivos. Concederles la condición de víctima también es importante porque implica el reconocimiento de que han sufrido un daño y, por ende el derecho a la reparación, compensación y /o servicios de apoyo a víctimas.

Hay que aclarar que el tratar a una niña, niño o adolescente reclutado por un grupo delictivo "principalmente como víctima" no significa que deba recibir inmunidad por los actos delictivos

cometidos durante su asociación con dicho grupo. En cambio, la noción de la victimización primaria debe ser debidamente reconocida, integrada y considerada en las diferentes etapas del proceso de justicia. Esto significa que niñas y niños deben recibir las salvaguardias y garantías de víctimas, en lo que respecta a la seguridad y la asistencia adecuada, incluidas las reparaciones. (UNODC, 2017) Los integrantes del sistema de justicia penal requieren conocimientos especializados acerca de la atención y de los derechos de niñas, niños y adolescentes que fueron víctimas de múltiples experiencias de violencia y los riesgos específicos de victimización secundaria dentro del sistema de justicia. Para lograr este resultado se debe crear un marco jurídico capaz de reconocer sus derechos específicos y aplicar la orientación personalizada para su tratamiento como víctima e infractor al mismo tiempo. (UNODC, 2017)

### **3.3 El tipo penal de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos: propuesta de solución**

Para la propuesta de tipificación del delito de reclutamiento, tomamos como base las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a México, en las que se establece:

*“30. El Comité recomienda al Estado parte que:*

*(a) Tipifique de manera explícita el reclutamiento de niñas y niños por grupos armados como los grupos del crimen organizado;*

*(b) Asegure que ninguna niña o ningún niño sean reclutados por grupos armados, identificando y monitoreando los diferentes grupos armados en el país, incluyendo los grupos del crimen organizado;*

*(c) Asegure el acceso a la justicia y a una compensación a niñas y niños que han sido reclutados ilegalmente;*

*(d) Revise la estrategia de combate al crimen organizado, bajo un enfoque que asegure la protección de niñas y niños contra la violencia, e implemente de manera efectiva el protocolo conjunto para la protección de los derechos de la infancia durante operaciones federales contra el crimen organizado por parte de órganos militares, de seguridad, de justicia o de desarrollo social.” (CRC, 2015)*

Para implementar estas recomendaciones, debemos tener en cuenta dos perspectivas de análisis con las siguientes especificaciones:





Por lo anterior, presentamos la propuesta en dos partes, la primera en referencia a los grupos delictivos y posteriormente respecto de la niñez reclutada.

### 3.3.1 La construcción del tipo penal de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos

La disciplina del derecho penal establece de manera general la estructura que debe tener un “delito” o conducta tipificada y castigada legítimamente por el Estado. La construcción del tipo penal debe partir, en primer lugar, de un bien que se encuentre jurídicamente protegido. El derecho penal está sujeto a una colección dogmática de principios que han permeado al derecho positivo y su aplicación: estos principios se deben tomar en cuenta en la construcción de una norma penal para la elaboración eficiente y principalmente para que el tipo penal pueda usarse en la realidad jurídica. En el caso de niñas, niños y adolescentes, se considera que existe un bien jurídico que es necesario proteger, de manera general, y éste es el interés superior de la niñez. En la normativa mexicana, podemos encontrar que existen diversos tipos penales que dan cuenta del interés superior de la niñez de una forma u otra, o delitos que, en aquellos casos en los que son cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes, afectan el interés superior de la niñez, por ejemplo: corrupción de personas menores de 18 años, trata de personas menores de 18 años, entre otros. Éstos en su mayoría se enmarcan en el Título Octavo del Código Penal Federal denominado “*Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad*.”

Existe cierto acuerdo entre los elementos mediante los cuales puede definirse un “delito” que es una “*conducta típica, antijurídica, culpable y punible*.” (Muñoz, 2001) Es decir, se deben identificar, al menos, los elementos siguientes en la construcción de un tipo penal: acción-tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad.

Zaffaroni refiere que la acción debe ser el elemento rector en el caso de una política criminal de corte racional y la sintetiza: “*Sintéticamente, el concepto jurídico-penal de acción que se*

*postula podría señalarse como un comportamiento humano (por ende, conforme a sentido) que se exterioriza con efectos en cierto contexto mundano”.* (Zaffaroni, et al., 2001)

En cuanto al tipo, Claus Roxin establece que se trata de la necesidad abstracta de prevenir la conducta: *“En el tipo se valora la acción desde el punto de vista de la necesidad abstracta de pena; es decir: independientemente de la persona del sujeto concreto y de la concreta situación de la actuación, una acción se declara punible para el caso regular... El fin político-criminal de dicha conminación penal abstracta es preventivo-general: al acogerse una determinada conducta en un tipo se pretende motivar al individuo para que omita la actuación descrita en el mismo”.* (Roxin, 2015)

De acuerdo con Claus Roxin, la antijuricidad puede significar la *“oposición de la realización del tipo de una norma prohibitiva con respecto al ordenamiento jurídico como un todo”.* (Roxin, 2014) En este sentido, el marco jurídico establece una amplia sanción a las conductas similares, como por ejemplo las otras modalidades de explotación, por lo que las usaremos como referente en el desarrollo de la propuesta.

Por otro lado, los métodos de reclutamiento son extremadamente variados y los perfiles de niñas, niños, y adolescentes involucrados demuestran que, en la práctica, es difícil identificar completamente aquellos procesos de reclutamiento “voluntario”. Retomando la postura del juez Zaffaroni, no hay voluntad si no hay libertad ni los medios e información completa para elegir entre una conducta u otra. Desde un punto de vista legal, hay que evaluar si el niño o la niña tenía la capacidad de dar su consentimiento informado, lo que es casi imposible de probar. De hecho, partimos del supuesto y consideración de que entre el reclutador y la niñez existe un desequilibrio de poder, ya que los miembros del grupo delictivo cuentan con el respaldo de éste, por lo que la distinción entre el reclutamiento “voluntario” y el forzado se vuelve legalmente irrelevante en la construcción del tipo penal y no debe ser considerado como atenuante.

Finalmente, el objetivo principal de prohibir el reclutamiento es apoyar la rendición de cuentas de los perpetradores y no establecer el grado de responsabilidad de los niñas, niños, adolescentes. Teniendo en cuenta las graves formas de violencia y explotación que se originan a partir de dicha práctica, el reclutamiento debe prohibirse de manera absoluta, independientemente de las actitudes de la niña, niño o adolescente hacia el grupo delictivo. Por lo tanto, hay que tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

*“(a) Reconocer que todos los roles que juegan niñas y niños dentro de los grupos delictivos son contrarios a derecho, ya que representan una forma de explotación y en perjuicio de su interés superior. Por ejemplo, el halconeó puede no ser considerado un delito: sin embargo, la obligación por parte de un grupo delictivo a que el niño o la niña realice esta tarea lo es. Por esta razón, el delito de reclutamiento debe proceder no solo cuando conduce a la utilización de niñas y niños en los delitos del grupo, sino también cuando conduce a la explotación en otros roles de apoyo a las actividades del grupo;*

- (b) Asegurar la prohibición del reclutamiento por cualquier grupo: la prohibición debe ser general, sin importar que sea crimen organizado o una pandilla, el reclutamiento de niños debe ser penado independientemente del tipo y la estructura de la organización delictiva;
- (c) Las sanciones deben reflejar la gravedad del reclutamiento, teniendo en cuenta tanto las posibles consecuencias en la vida del niño o la niña, como las amenazas a la seguridad de la familia y la comunidad donde vive”. (UNODC, 2017)

Del análisis de la sección anterior y lo desarrollado hasta ahora, tenemos por cierto que el reclutamiento de las niñas, niños y adolescentes tiene aspectos distintos a la trata de personas menores de 18 años o a la corrupción de menores y es necesario que sea tipificado de manera individual considerando las variables anteriores. Por lo tanto, corresponde a un delito en contra el interés superior de la niñez y contra el libre desarrollo de la personalidad, por lo que como un primer paso se propone su inclusión a dicho catálogo en el Código Penal Federal dentro del título octavo referente a delitos contra el libre desarrollo de la personalidad:

Texto Vigente	Texto Propuesto
TITULO OCTAVO  DELITOS CONTRA EL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD  CAPÍTULO VIII Pederastia	TITULO OCTAVO  DELITOS CONTRA EL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD  CAPÍTULO VIII Pederastia  CAPÍTULO VIII Bis. Reclutamiento y utilización de personas menores de dieciocho años. Artículo 209 Bis. Será sancionado con pena de 15 a 20 años de prisión y de un mil a 20 mil días multa, a quien lleve a cabo el reclutamiento y/o utilización de personas menores de dieciocho para la comisión de las actividades objeto de las organizaciones delictivas.  El ejercicio de la acción penal por este delito es imprescriptible.

Ahora, el tipo penal propuesto debe ser in situ un delito que sea considerado a su vez en la Ley Nacional de Delincuencia Organizada, siendo éste parte del catálogo de delitos que son tratados como parte de grupos delictivos. Lo anterior tiene como sustento que, como se ha demostrado, los esquemas de reclutamiento de la niñez suceden no solo en contextos de organizaciones delincuenciales. Por tanto, es necesario modificar el artículo 2° de la ley para incluirlo, sin eliminar la porción normativa del artículo 4° que hace referencia a las agravantes de realizar la conducta por medio de personas menores de 18 años.

Texto Vigente	Texto Propuesto
Artículo 2o.- 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: I. a X... Sin correlativo	Artículo 2o.- 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: I. a X... XI. El Reclutamiento y/o utilización de personas menores de 18 años ...

La propuesta presentada es un primer esfuerzo, que toma en consideración el estudio presentado en los capítulos anteriores y en las recomendaciones del Comité, sin embargo, ésta deberá ser analizada a la luz de una conversación pública con personas expertas en las materias, así como de un ejercicio de técnica jurídica más amplio y de parlamento abierto en el que las voces de las víctimas sean escuchadas y tomadas en cuenta.

### 3.3.2 El niño, niña o adolescente como sujeto pasivo del delito y como víctima

Como mecanismo para “cerrar la pinza” en términos de la protección a las niñas, niños y adolescentes reclutadas, con el objetivo de implementar acciones respecto a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño respecto a la falta de protección y de apoyo psicosocial a niñas y niños víctimas (CRC, 2015) es necesaria la especialización de todas las autoridades que forman parte del Sistema de Justicia Para Adolescentes, no solo en términos de derechos humanos, sino también en el tratamiento especializado de niñez víctima de múltiples formas de violencia, para lo que se propone la siguiente modificación:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 64. Especialización de los operadores del Sistema Integral</p> <p>Los operadores del Sistema son todas aquellas personas que forman parte de los órganos antes mencionados y deberán contar con un perfil especializado e idóneo que acredite los siguientes conocimientos y habilidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Conocimientos interdisciplinarios en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes;</li> <li>Conocimientos específicos sobre el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes;</li> <li>Conocimientos del sistema penal acusatorio, las medidas de sanción especiales y la prevención del delito para adolescentes;</li> <li>El desarrollo de habilidades para el trabajo con adolescentes en el ámbito de sus respectivas competencias.</li> </ol> <p>La especialización de los funcionarios del Sistema podrá llevarse a cabo mediante convenios de colaboración con instituciones académicas públicas.</p>	<p>Artículo 64. Especialización de los operadores del Sistema Integral</p> <p>Los operadores del Sistema son todas aquellas personas que forman parte de los órganos antes mencionados y deberán contar con un perfil especializado e idóneo que acredite los siguientes conocimientos y habilidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Conocimientos interdisciplinarios en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes;</li> <li>Conocimientos específicos sobre el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes;</li> <li>Conocimientos del sistema penal acusatorio, las medidas de sanción especiales y la prevención del delito para adolescentes;</li> <li>El desarrollo de habilidades para el trabajo con adolescentes en el ámbito de sus respectivas competencias.</li> <li>Conocimientos y capacitación en materia de protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización.</li> </ol> <p>La especialización de los funcionarios del Sistema podrá llevarse a cabo mediante convenios de colaboración con instituciones académicas públicas, así como con organizaciones de la sociedad civil.</p>

Para dar cumplimiento a la recomendación del Comité de los Derechos del Niño que indica: “(c) Asegure el acceso a la justicia y a una compensación a niñas y niños que han sido reclutados ilegalmente” (CRC, 2015), se considera necesario incorporar y dar un papel activo a las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes durante el proceso penal. Esta adición no es trivial y cumple la función de evitar la segunda victimización de las niñas, niños

y adolescentes, por lo que ya no quedan sujetos a un régimen punitivo tradicional, sino que entran a uno mixto en el que es posible abordar su situación como víctima y como persona en situación de vulnerabilidad junto con un organismo encargado de su protección, así como de la restitución de los derechos de la víctima.

### **3.3.3 La incorporación de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para el caso de víctimas de reclutamiento y utilización por grupos delictivos**

Las recomendaciones internacionales que adoptan una visión holística en la aproximación al problema que se trata, incluyen también la creación de una unidad específica dedicada específicamente al reclutamiento y explotación de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos. Se sostiene que las unidades especializadas deben formar parte de un sistema de justicia para adolescentes en el que durante las investigaciones se tenga en cuenta el hecho de que son víctimas de violaciones a sus derechos, y no solo infractores de la ley penal. Al ser víctimas de múltiples formas de violencia, se requiere de habilidades específicas para ser tratados adecuadamente durante el proceso penal. En el caso de México contamos con las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PP), y consideramos adecuada su incorporación ya que éstas son las instituciones directamente responsables de coordinar las acciones de protección y restitución de derechos de la infancia y adolescencia en México. En ese sentido, se les debe considerar como uno de los ejes centrales dentro del proceso penal para que mediante ellas las niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización puedan ejercer plenamente todos sus derechos.

La mayoría de los testimonios recabados reportan actos de tortura y corrupción desde la detención hasta la reinserción, además de que los procesos no cumplen con los tiempos estipulados en la ley y las niñas y los adolescentes pasan largos periodos privados de libertad, en muchos casos junto con personas adultas. A la luz de esto, resulta aún más relevante incorporar a las Procuradurías de Protección como garantes de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, para que éstas sean las encargadas de velar por el interés superior de la niñez en cada etapa del proceso.

*“Sí me pegaron durante la detención, me agarraron en mi casa, estaban golpeando mi puerta muy fuerte hasta que salió mi papá y ya les abrió la puerta. Yo estaba en un cuarto, van hacia a mi cuarto, me esposan, me tuerce el brazo un oficial, yo iba para afuera tranquila. Me amenazan con una madriz y le digo está bien, ni modo, está bien, yo tranquila. Me sacan, me suben a un carro, traen a otra compañera arriba, estaba acostada en el asiento, la levantan del cabello casi queriéndola sacar por la otra puerta, ya me sientan, “ni sabes lo que te va a esperar.” Avanzan a dos casas de la mía, le dan para adelante. Dos oficiales se quedan hablando con mi papá y en lo que están hablando con mi papa me ponen la chicharra. Pues eso es un artefacto que acostumbran a traer los policías que dan toques eléctricos y*

*me la empiezan a poner y a preguntarme dónde están los otros, si sabía, pero pues no iba a decir nada. Me ponían la chicharra y llegaba otro y me jalaba el pelo”.*

*Víctima, entrevista.*

*“Mi proceso, nos tuvieron un día entero en la ministerial, ese día entero fue de golpes, de jalón de greñas, golpe en el estómago, que otro en la espada, otra patada. ¿Si ya me agarraste para que me estás pegando? Pero sí, todo el día nos estuvieron pegando; luego nos mandaron a la rutina básica de todo, que te encueran y te ponen hacer sentadillas y para dentro. Luego ahí duramos dos días, y un domingo nos dieron para el centro de internamiento, nos presentaron al abogado. “Les están poniendo un carro robado” los ministeriales si nos obligaban a que pusiéramos las huellas en un carro, yo no las puse, mi compañera sí. Ya el proceso se fue dando y en la primera audiencia nos dijeron que podía ser un año o una fianza, le pedí a mi papá que me pagara la fianza. Pero luego ya dijeron que la fianza se podía pagar hasta llegar a juicio”.*

*Víctima, entrevista.*

Por lo anterior, se propone que las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes deben de acompañar a la víctima durante todo el proceso de manera activa, además de elaborar y dar seguimiento a un plan de restitución específico para cada caso. A continuación, se presentan las reformas legislativas necesarias para lograr la incorporación de las PP en los procesos que involucran a víctimas de reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes:

- 1) Incorporación de las PP como autoridades dentro del Sistema Integral de Justicia Para Adolescentes en los casos de víctimas de reclutamiento y utilización

Texto vigente Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes	Texto propuesto Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes
<p>TÍTULO IV AUTORIDADES, INSTITUCIONES Y ÓRGANOS CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>Artículo 63. Especialización de los órganos del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes El Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes deberá contar con los siguientes órganos especializados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Ministerio Público;</li> <li>II. Órganos Jurisdiccionales;</li> <li>III. Defensa Pública;</li> <li>IV. Facilitador de Mecanismos Alternativos;</li> <li>V. Autoridad Administrativa,</li> <li>VI. Policías de Investigación.</li> </ul> <p>Dichos órganos deberán contar con el nivel de especialización que permita atender los casos en materia de justicia para adolescentes, conforme a lo previsto en la presente Ley y las demás disposiciones normativas aplicables.</p>	<p>VII. Procuradurías de Protección de niñas, niños y adolescentes</p> <p>Dichos órganos deberán contar con el nivel de especialización que permita atender los casos en materia de justicia para adolescentes, conforme a lo previsto en la presente Ley y las demás disposiciones normativas aplicables</p>

## 2) Participación de las PP desde el inicio del procedimiento

Texto vigente Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes	Texto propuesto Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes
<p>TÍTULO III</p> <p>DE LA INVESTIGACIÓN CAPÍTULO ÚNICO DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>Artículo 125. Prohibición del arraigo Por ningún motivo las disposiciones relativas al arraigo serán aplicables en el caso de las personas adolescentes</p> <p>Artículo 126. Protección especial para persona detenida menor de doce años de edad Si la persona es menor a doce años de edad el Ministerio Público deberá inmediatamente dar aviso a quienes ejerzan sobre ella la patria potestad o tutela, así como a la Procuraduría de Protección competente para que ésta aplique, en caso de resultar procedente, el procedimiento de protección y restitución de derechos establecidos en el artículo 123 de la Ley General o en la legislación estatal en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes aplicable.</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>126bis. Protección especial para persona detenida víctima del delito de reclutamiento y utilización el Ministerio Público no la defensoría de oficio deberá inmediatamente dar a la Procuraduría de Protección competente para que ésta aplique, en caso de resultar procedente, el procedimiento de protección y restitución de derechos establecidos los artículos 122 y 123<sup>10</sup> de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes o en la legislación estatal en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes aplicable.</p>

<sup>10</sup> Artículo 122. Las Procuradurías de Protección señaladas en el artículo anterior, en sus ámbitos de competencia, tendrán las atribuciones siguientes: I. Procurar la protección integral de niñas, niños y adolescentes que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta Ley y demás disposiciones aplicables. Dicha protección integral deberá abarcar, por lo menos: a) Atención médica y psicológica; b) Seguimiento a las actividades académicas y entorno social y cultural, y c) La inclusión, en su caso, de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes en las medidas de rehabilitación y asistencia; II. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público, así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables; III. Coordinar la ejecución y dar seguimiento a las medidas de protección para la restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de que las instituciones competentes actúen de manera oportuna y articulada; IV. Fungir como conciliador y mediador en casos de conflicto familiar, cuando los derechos de niñas, niños y adolescentes hayan sido restringidos o vulnerados, conforme a las disposiciones aplicables. La conciliación no procederá en casos de violencia; V. Denunciar ante el Ministerio Público aquellos hechos que se presuman constitutivos de delito en contra de niñas, niños y adolescentes; VI. Solicitar al Ministerio Público competente la imposición de medidas urgentes de protección especial idóneas, cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de niñas, niños y adolescentes, quien deberá decretarlas a más tardar, durante las siguientes 3 horas a la recepción de la solicitud, dando aviso de inmediato a la autoridad jurisdiccional competente. Son medidas urgentes de protección especial en relación con niñas, niños y adolescentes, además de las establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, las siguientes: a) El ingreso de una niña, niño o adolescente a un centro de asistencia social, y b) La atención médica inmediata por parte de alguna institución del Sistema Nacional de Salud. Dentro de las 24 horas siguientes a la imposición de la medida urgente de protección, el órgano jurisdiccional competente deberá pronunciarse sobre la cancelación, ratificación o modificación de la medida que se encuentre vigente; VII. Ordenar, fundada y motivadamente, bajo su más estricta responsabilidad, la aplicación de medidas urgentes de protección especial establecidas en la fracción anterior, 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. Dentro de las 24 horas siguientes a la imposición de la medida urgente de protección el órgano jurisdiccional competente deberá pronunciarse sobre la cancelación, ratificación o modificación de la medida que se encuentre vigente. Para la imposición de las medidas urgentes de protección, el Procurador de Protección podrá solicitar el auxilio de las instituciones policiales competentes. En caso de incumplimiento de las medidas urgentes de protección, el Procurador de Protección podrá solicitar la imposición de las medidas de apremio correspondientes a la autoridad competente; VIII. Promover la participación de los sectores público, social y privado en la planificación y ejecución de acciones a favor de la atención, defensa y protección de niñas, niños y adolescentes; IX. Asesorar a las autoridades competentes y a los sectores público, social y privado en el cumplimiento del marco normativo relativo a la protección de niñas, niños y adolescentes, conforme a las disposiciones aplicables; X. Desarrollar los lineamientos y procedimientos a los que se sujetarán para la restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes; XI. Coadyuvar con el Sistema Nacional DIF y los Sistemas de las Entidades en la elaboración de los lineamientos y procedimientos para registrar, capacitar, evaluar y certificar a las familias que resulten idóneas, considerando los requisitos señalados para el acogimiento pre-adoptivo, así como para emitir los certificados de idoneidad; XII. Proporcionar información para integrar y sistematizar el Registro Nacional de Centros de Asistencia Social; XIII. Supervisar el debido funcionamiento de los centros de asistencia social y, en su caso, ejercer las acciones legales que correspondan por el incumplimiento de los requisitos que establece la presente Ley y demás disposiciones aplicables; XIV. Supervisar la ejecución de las medidas especiales de protección de niñas, niños y adolescentes que hayan sido separados de su familia de origen por resolución judicial; XV. Realizar y promover estudios e investigaciones para fortalecer las acciones a favor de la atención, defensa y protección de niñas, niños y adolescentes, con el fin de difundirlos entre las autoridades competentes y los sectores público, social y privado para su incorporación en los programas respectivos, y XVI. Las demás que les confieran otras disposiciones aplicables. Artículo 123. Para solicitar la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las Procuradurías de Protección deberán seguir el siguiente procedimiento: I. Detectar o recibir casos de restricción y vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes; II. Acercarse a la familia o lugares en donde se encuentren los niñas, niños y adolescentes para diagnosticar la situación de sus derechos cuando exista información sobre posible restricción o vulneración de los mismos; III. Determinar en cada uno de los casos identificados los derechos que se encuentran restringidos o vulnerados; IV. Elaborar, bajo el principio del interés superior de la niñez, un diagnóstico sobre la situación de vulneración y un plan de restitución de derechos, que incluya las propuestas de medidas para su protección; V. Acordar y coordinar con las instituciones que corresponda el cumplimiento del plan de restitución de derechos, y VI. Dar seguimiento a cada una de las acciones del plan de restitución de derechos, hasta cerciorarse de que todos los derechos de la niña, niño o adolescente se encuentren garantizados.



### 3) Involucramiento en el juicio y sentencia

La participación de un niño, niña o adolescente que ha sido reclutado por grupos delictivos en el proceso de justicia puede llegar a ser una experiencia revictimizante, por lo que es necesario un acompañamiento especializado para asegurar la protección de sus derechos, así como un plan adecuado de restitución durante el proceso, por lo que se propone el siguiente modelo (UE, 2015):



Texto vigente Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes	Texto propuesto Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes
<p>Artículo 148. Criterios para la imposición e individualización de la medida de sanción Para la individualización de la medida de sanción el Órgano Jurisdiccional debe considerar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Los fines establecidos en esta Ley;</li> <li>La edad de la persona adolescente y sus circunstancias personales, familiares, económicas y sociales así como su vulnerabilidad, siempre a su favor;</li> <li>La comprobación de la conducta y el grado de la participación de la persona adolescente;</li> <li>Las características del caso concreto, las circunstancias y la gravedad del hecho;</li> <li>Las circunstancias en que el hecho se hubiese cometido, tomando especialmente en cuenta aquellas que atenúen o agraven la responsabilidad;</li> <li>La posibilidad de que la medida de sanción impuesta sea posible de ser cumplida por la persona adolescente;</li> <li>El daño causado por la persona adolescente y sus esfuerzos por repararlo,</li> <li>Cualquier otro supuesto que establezca la legislación penal, siempre que no sea contrario a los principios y fines de esta Ley.</li> </ol> <p>Especialmente, se deberá considerar sustituir la medida de sanción de internamiento, de conformidad con los artículos 208 y 209 de esta Ley, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Cuando se trate de una adolescente gestante;</li> <li>Cuando se trate de una adolescente madre, única cuidadora o cuidadora principal de su hija o hijo, o</li> <li>Cuando se trate de una adolescente madre de una niña o niño con discapacidad.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>El informe y las recomendaciones de la Procuradurías de Protección de niñas, niños y adolescentes competente en los casos de víctimas de reclutamiento y/o utilización.</li> </ol> <p>Especialmente, se deberá considerar sustituir la medida de sanción de internamiento, de conformidad con los artículos 208 y 209 de esta Ley, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Cuando se trate de una adolescente gestante;</li> <li>Cuando se trate de una adolescente madre, única cuidadora o cuidadora principal de su hija o hijo, o</li> <li>Cuando se trate de una adolescente madre de una niña o niño con discapacidad.</li> </ol>



El involucramiento de las PP en la ejecución penal será analizado a continuación de manera detallada, tomando en consideración las variables necesarias para cumplir tanto con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, así como con los objetivos propios del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

### 3.4 Marco de reinserción adecuado al contexto de niñas, niños y adolescentes reclutados por grupos delictivos

El último paso del proceso penal es la ejecución: en ella encontramos el conjunto de medidas para lograr la reintegración y reinserción de la persona adolescente. A pesar de que la Ley Nacional del Sistema de Justicia para adolescentes establece que la pena de la privación de la libertad debe ser una medida de último recurso, la detención de la niñez reclutada suele ser la norma más que la excepción, por el tipo de delitos que cometen los grupos delictivos.

El objetivo principal del sistema de justicia para adolescentes es la reinserción social, entendida como el proceso a través del cual el o la adolescente, después del reclutamiento y la explotación por parte de un grupo delictivo, recupera las capacidades para asumir su rol en la sociedad. Las y los adolescentes que fueron reclutados se enfrentan a desafíos específicos que deben ser considerados por el sistema para cumplir con el objetivo de la reinserción.

La niñez reclutada por grupos delictivos, es víctimas de múltiples formas de violencia y explotación, que pueden ser visibilizadas en el testimonio incluido. La etapa de la niñez se convierte en una etapa de trabajo forzado y constante exposición a momentos traumáticos que tienen como consecuencia altas tasas de enfermedad postraumática, trastorno de estrés, depresión y otras enfermedades psicológicas que deben ser tomadas en consideración para alcanzar una reinserción efectiva. Si estas problemáticas no se tratan, es probable que afecten la capacidad de la persona para relacionarse con otras personas, la autoestima, el concentrarse y aprender, y como consecuencia pueden inhibir las perspectivas educativas y laborales futuras de la persona adolescente condicionando así la efectividad de la reinserción. (Martz, 2010)

*“Sí, es verdad, primero te enseñan a usar las armas, tú estás viendo cuando la arman y la desarman, después tú tienes que hacerlo solo y, si no puedes, te dan batazos, y si no puedes otra vez, te dan otros batazos hasta que puedas, y hasta que lo hagas a puros fregadazos te enseñan.*

*Todos los días llegaban camionetas como las de Sabritas, las que están así todas cerradas. Bueno, de todos colores. Las camionetas llegaban y bajaban cuerpos todos los días, cuerpos, gente viva. O sea, todo, todo, todo llegaba. En la cocina se trabajaba descuartizando personas, íbamos por los cuerpos y ya estaban los cuerpos morados, a donde los agarran las manos y se te caen, o sea, la piel ya no sirve, la agarras y se te entierran, el hueso, el olor”.*

*Víctima, entrevista.*

Por otro lado, el sistema debe tomar en consideración otras variables, como por ejemplo la adicción a alguna sustancia, ya que éstas son usadas por los grupos delictivos como estrategia de captación. Además, posteriormente a la detención, las y los adolescentes a menudo enfrentan una fuerte estigmatización y rechazo por parte de sus familias y comunidades. Hay también casos en los que grupos armados obligan deliberadamente a niñas y niños a cometer actos de violencia contra su familia o comunidad, por lo que una vez que se cumple con la pena al salir, se puede percibir por parte de la comunidad que representan una amenaza para la seguridad y son discriminados.

Recapitulando, existen cuestiones propias del reclutamiento que deben ser consideradas por el Sistema de Justicia para Adolescentes para lograr una reinserción efectiva en los casos de reclutamiento. Actualmente, existe ayuda psicológica y planes dentro de los centros de reinserción; sin embargo, éstos se agotan al terminar la etapa de ejecución penal, dejando a la persona en completa vulnerabilidad para reintegrarse a la sociedad ya que no cuenta con empleo, tratamiento psicológico adecuado, vivienda, entre otras cuestiones que ponen en riesgo la correcta reinserción. Un modelo de justicia para niñas, niños y adolescentes víctimas de reclutamiento conforme a las mejores prácticas internacionales debe contemplar las siguientes estrategias (UNODC, 2017):

Salud y recuperación y apoyo psicosocial	Oportunidades educativas y vocacionales	Oportunidades educativas y vocacionales
Las medidas deben abordar el impacto del reclutamiento en la salud física y mental de la niñez, considerando en todo momento las afectaciones derivadas de la exposición a diversas formas de violencia, así como los conflictos en el bienestar físico y mental del niño. Tales medidas no deben ser de naturaleza exclusivamente reparadora, sino que deben centrarse sobre la prevención de que los problemas relacionados con la salud tengan un impacto a largo plazo en el desarrollo de la persona. En este rubro, se debe considerar también el tratamiento de adicciones en caso de ser necesario.	Las medidas deben centrarse en el objetivo de promover autosuficiencia en la vida de la persona que fue reclutada. Considerando que la participación en grupos delictivos puede reducir las oportunidades educativas y profesionales de la víctima, ya sea por las afectaciones de salud o por la discriminación en sus comunidades, las intervenciones deben tener en cuenta las necesidades y aspiraciones de los adolescentes, así como el entorno social y económico en el que se produce la reinserción. Ésta debe de ser una aproximación individual, en la que se tomen en cuenta los intereses de la víctima, así como el contexto de la comunidad.	El proceso de reintegración en la familia y la comunidad debe abordar el conflicto y el estigma y debe reconstruir una red social para el adolescente.

Por lo anterior, el proceso de reinserción de las víctimas del reclutamiento no puede finalizar sin un plan o una estrategia que les permita reintegrarse de manera adecuada a la comunidad, lo que debería ser desarrollado por la PP, pues se necesita de un análisis específico, que tome en consideración la edad de la persona al finalizar la pena privativa de la libertad. La ventaja de incluir a las PP es que éstas tienen facultad de coordinación con otras autoridades, lo que da la oportunidad de hacer planes a largo plazo y con un monitoreo especializado:

*“Normalmente era un plan que platicábamos con la psicóloga para ir viendo cómo íbamos cumpliendo nuestros objetivos, en nosotros mismos, por ejemplo, de la escuela. Teníamos ciertos objetivos por cumplir y mostrar a la psicóloga y a la trabajadora social para que el juez nos diera la oportunidad de estar afuera si estábamos aptos o no para estar en la sociedad. Pero, esto adentro, una vez que salíamos ya no había seguimiento”.*

*Víctima, entrevista.*

La planificación y preparación de programas de liberación para adolescentes es crucial para la efectividad de la reinserción de víctimas del reclutamiento. Deberán tenerse en cuenta también las preocupaciones de seguridad de la persona, ya que puede ser víctima de los mismos grupos delictivos, así como realizar acuerdos procesales y compromisos compartidos con programas laborales, educativos, de salud y seguridad dependiendo el caso.

*“Muchas veces también las personas que salen de ahí adentro salen a lo mismo. ¿Por qué? Porque ahí dentro, si por decir yo este... yo me considero que yo tuve suerte porque yo conocí licenciado, conocí a las licenciadas, o sea, me ayudaron a mí. No todos tienen la misma suerte que yo. Muchos siguen en lo mismo. Muchos salen y a la semana vuelven a llegar, muchas personas, por decir un chavo que caiga por robo va a salir y a la siguiente va a caer por diez homicidios, armas y todo. ¿Por qué? Porque allí mismo ahí adentro se hace de las armas. Cuando salgas me marcas si quieres feria, es lo que hace es banda. ¿Sabes qué? Ya tengo unas armas para recogerlas y para hacer esto. Y lo hacen por la necesidad también”.*

*Víctima, entrevista.*

Por último, la planificación de la reinserción adecuada de las víctimas del reclutamiento debe prever mecanismos de seguimiento y revisión para garantizar que la medida y el plan desarrollado estén siendo eficaces para promover reinserción y la prevención de un reclutamiento posterior. (UNODC, 2017) El objetivo de la reinserción debe verse desde el primer contacto con la autoridad ya que esto en gran medida determina la actuación de cada uno de los agentes públicos y condiciona finalmente la posibilidad de una reinserción adecuada.

En este capítulo, analizamos la manera jurídica de implementar las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a México, respecto de la necesidad de tipificar el reclutamiento y abordar esta problemática desde una visión de protección de derechos que identifique a las niñas, niños y adolescentes reclutadas como víctimas. Para implementar las recomendaciones, se presentaron una serie de cambios normativos al Código Penal Federal y a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, sin embargo, la implementación de estas recomendaciones depende no solo de los cambios pertinentes a las leyes sino también del fortalecimiento y presupuesto del Sistema de Protección Integral y de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como la capacitación del Sistema en términos del tratamiento adecuado de víctimas de múltiples formas de violencia. La problemática no se agota en los cambios normativos; es necesario darles seguimiento y herramientas adecuadas a las instituciones para su implementación, por lo que consideramos que estas modificaciones son un paso esencial, pero no el único necesario. Por lo que, en el siguiente capítulo analizaremos recomendaciones que combinan los cambios legislativos necesarios y el eje de las políticas públicas para incidir en el fenómeno del reclutamiento de la niñez en el país.



## Conclusiones y recomendaciones

Los factores de riesgo a nivel individual cobran la misma relevancia o incluso más que aquellos factores que se encuentran en la comunidad o sociedad, al momento de reclutar a una niña, niño o adolescente. Esto es, aquella niña o niño que tenga afectaciones, a nivel personal, en sus primeros años de desarrollo, en donde ha sufrido abandono, maltrato, baja autoestima, etc. es más susceptible a ser reclutado por haber desarrollado características psico-emocionales que benefician o se adecuan a las actividades de los grupos delictivos. Es decir, una niña o niño que haya crecido en un núcleo familiar sólido, si bien con carencias económicas, pero en donde no se encuentran situaciones de violencia, a pesar de que en el entorno de su comunidad hay presencia de grupos delictivos, es menos probable que acepte involucrarse con estos grupos, debido al desarrollo de una conciencia o de un proceso de reconocimiento sobre lo bueno y malo basado en la relación afectiva con su familia. Sin embargo, aquella niña o niño que creció en un contexto violento y tuvo carencias afectivas desde un principio es más probable que, en conjunto con la presencia de grupos delictivos en su comunidad, acepte involucrarse con ellos. El entorno escolar es primordial para prevenir el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes. Los espacios educativos son lugares que deben garantizar la protección y seguridad, además, el personal educativo debe estar capacitado para detectar posibles casos de niñas, niños o adolescentes que sufran violencia o tengan problemas físicos o mentales. Por otra parte, el desarrollo de programas educativos que visibilicen la problemática de la violencia y enseñe a las niñas, niños y adolescentes sobre las consecuencias de la misma y el desarrollo de programas culturales que les permitan expresarse y generar una visión hacia el futuro en sus vidas serán determinantes para prevenir el reclutamiento.

Por otra parte, a nivel comunitario, los factores de riesgo que existen, como la deficiente planeación de desarrollo urbano (que trae como consecuencia la falta de bienes y servicios o su acceso limitado), la lejanía a los lugares de trabajo o en todo caso la falta de oferta laboral en su comunidad, son factores que profundizan la segregación, la desigualdad y pobreza que sufren las familias generan un alto impacto en niñas y niños, quienes a temprana edad se convierten en personas económicamente activas para poder aportar ingresos en casa, sin condiciones laborales adecuadas. Es entonces cuando cobra relevancia la presencia de los grupos delictivos en el entorno. Estos grupos, como parte de su estrategia de reclutamiento, se perfilan como los satisfactores de esas necesidades tanto económicas como laborales, y además agregan el factor de proximidad (ya que no se tienen que trasladar tanto para llevar a cabo las tareas que les designan), normalizan su presencia en el entorno y por ende las actividades delictivas y violentas.

A nivel de sociedad, se vuelve difícil prevenir y atender comportamientos que encuentran su anclaje en una violencia estructural y normalizada por la misma, donde la aceptación y enaltecimiento de la narco cultura genera una aparente resignación ante sus consecuencias.

Esta estrecha relación, donde un grupo delictivo se aprovecha de la vulnerabilidad de las personas menores de 18 años, ya sea a través de sus necesidades o a la fuerza, los convierte en objetos sustituibles, donde si llegan a perder la vida son personas reemplazables por otras más que están en la misma o peor situación. En ese contexto, el aparato estatal es poco activo o ausente en la protección de niñas, niños y adolescentes, porque sus intereses y esfuerzos están enfocados a problemáticas que “no tienen que ver con la infancia” y además, no siempre garantiza el acceso a la justicia y mantiene altos niveles de impunidad. Aquí es donde convergen los primeros factores (individuales y familiares) con los factores de riesgo comunitarios y estructurales (sociedad) y traen como consecuencia directa el aumento exponencial del riesgo de que una niña, niño o adolescente sea reclutado o convencido para realizar tareas para los grupos delictivos.

Las políticas públicas que actualmente se implementan no consideran de forma suficiente el impacto que los factores de riesgo tienen en las niñas, niños y adolescentes que se ha descrito. Es menester que desde su desarrollo se considere la forma en la que atenderán estas afectaciones que las distintas problemáticas generan a la población de personas menores de 18 años.

Los presupuestos designados para el ejercicio fiscal del próximo año han sido reducidos hasta en un 50 por ciento, consecuentemente no se puede garantizar el alcance que actualmente tienen dichos programas y tampoco se podrá garantizar que se amplíe la cobertura de los mismos. Las niñas, niños y adolescentes y sus derechos deben ser prioridad al momento de designar el presupuesto, aquellas deducciones que atraigan afectaciones no cumplen con los estándares internacionales de protección.

Las políticas públicas de reinserción y restitución de derechos dirigidas a las y los adolescentes son insuficientes, a pesar de que en la letra de algunas de ellas, como el Programa Nacional de Asistencia Social, contienen objetivos que atienden ciertas etapas de la problemática. Sin embargo, la deficiente infraestructura, falta de capacitación del personal y la limitación de recursos de las Procuradurías de Protección dificultan la implementación efectiva de estos programas, además de generar factores de riesgo como la corrupción o la violencia institucional. Es necesario desarrollar un marco normativo adecuado para atender las distintas etapas del reclutamiento además de sancionar dicha conducta. La tipificación del delito de reclutamiento debe estar diseñada para prevenir el delito y sancionar a las personas adultas que incurran en el mismo. Una reforma legislativa adecuada deberá atender las distintas etapas del reclutamiento, desde la prevención, atención, desvinculación y la correcta sanción.

**Derivado de lo anterior se realizan las siguientes recomendaciones:**

1. Se recomienda utilizar en todos los planes, políticas sociales y programas institucionales un lenguaje inclusivo que elimine la connotación despectiva sobre la edad, que se puede interpretar como falta de reconocimiento de persona con derechos o generar discriminación. Para esto se recomienda sustituir el término “de menores” por el uso de los términos: niñas, niños y adolescentes o personas menores de 18 años.
2. En el desarrollo de las políticas públicas nacionales y sectoriales se recomienda incluir la participación de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para garantizar que el principio del interés superior de la niñez se encuentre de manera transversal en ellas. Este principio debe aplicarse en todos los procedimientos y decisiones de carácter legislativo, administrativo y judicial. También deberá cerciorarse que los apartados o líneas de acción que pretendan atender asuntos relacionados con la infancia y adolescencia sean específicos y contengan información suficiente para lograr su efectiva implementación.
3. La coordinación interinstitucional se vuelve un gran reto cuando se trata de instrumentalizar los programas institucionales o las líneas de acción de los mismos. Se recomienda utilizar los mecanismos ya existentes como las comisiones especiales o los grupos de trabajo del Sistema Nacional de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes, dotarlos de recursos materiales y humanos suficientes para lograr una efectiva coordinación. Igualmente se sugiere utilizar las herramientas que ya existen relativas a la coordinación como el Protocolo Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Violencia, entre otros.
4. Para garantizar una adecuada atención a la problemática del reclutamiento y utilización se recomienda desarrollar programas integrales de atención para maximizar la protección de las personas menores de 18 años. Usualmente las problemáticas que afectan a la niñez no son exclusivas de un solo tema, sino se encuentran relacionados con otras problemáticas entre sí.
5. La planeación y el desarrollo de políticas públicas responde a un proceso que implica un diagnóstico, planteamiento del problema, implementación de la política social y solicitud del presupuesto suficiente para cumplirla. Que actualmente existan objetivos establecidos en Planes sectoriales, en donde su cumplimiento está sujeto a disponibilidad de presupuesto implica que el proceso no se llevó a cabo de manera adecuada. Se recomienda establecer procedimientos claros y rigurosos que impliquen un diagnóstico que permita determinar el presupuesto necesario antes de publicar un Plan o Programa, para evitar que quede sin posibilidad de ser implementado.

6. Realizar monitoreo y evaluaciones de impacto sobre cómo el interés superior de la infancia es tenido en cuenta al realizar recortes al presupuesto en cualquier sector, y asegurarse de medir el impacto de estos recortes en niñas y niños.
7. En materia de reinserción social, se recomienda desarrollar un programa específico e integral, dotado de recursos materiales y humanos, que contemple líneas de acción en materia de desvinculación, reinserción y prevención de reincidencia para adolescentes en conflicto con la ley.
8. Fortalecer el Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, así como las instituciones y órganos que lo integran, para garantizar la plena restitución de derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo.
9. Se recomienda desglosar la partida de presupuesto a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana respecto al Sistema Penitenciario, para abrir una partida específica del programa de reinserción social de las y los adolescentes conflicto con la ley destinada a fortalecer los programas que ya existen en los centros de internamiento y ampliar su cobertura a todos para prevenir futuros reclutamientos.
10. Se recomienda llevar a cabo acciones integrales en distintas materias como educación, salud, trabajo, vivienda para la efectiva reinserción social de adolescentes en conflicto con la ley, atendiendo los factores que le orillaron a cometer los delitos.
11. Asegurar que existan mecanismos para niñas y niños de acceso a la justicia facilitando mecanismos de denuncia confidenciales y amigables en instituciones, escuelas, centros de detención, hospitales y otros lugares relevantes, proveyendo apoyo legal, enjuiciando a los presuntos autores y rehabilitando y compensando a niñas y niños víctimas.
12. Garantizar la investigación de las denuncias sobre muertes violentas, asesinatos y desapariciones de niñas, niños y adolescentes, que estos hechos sean investigados de manera expedita y exhaustiva, que los presuntos autores de estos hechos sean llevados ante la justicia y que a las familias de niñas y niños víctimas se les provea apoyo psicosocial y que sean compensadas de manera adecuada.
13. Garantizar que los programas que atienden la violencia intrafamiliar y violencia contra niñas, niños y adolescentes tengan recursos suficientes, su cobertura sea amplia y se difundan a toda la población para garantizar el acceso a ellos.
14. Fortalecer el sistema educativo y reformar los programas educativos para integrar y visibilizar la problemática de la violencia, así como el reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos. Capacitar al personal educativo para detectar y atender situaciones de riesgo de niñas, niños y adolescentes que son afectados por la violencia.



Ampliar la infraestructura educativa para que crezca la oferta en zonas históricamente marginadas donde hay población de niñas, niños y adolescentes sin acceso cercano a una escuela. De igual forma en zonas donde hay comunidades indígenas y zonas donde existen asentamientos de personas migrantes en donde se encuentran niñas, niños y adolescentes.

15. Ampliar la oferta cultural no solo a través de programas que desarrollen propiamente las instituciones sino en coordinación con otros programas culturales que la sociedad civil esté realizando u otras organizaciones internacionales. El desarrollo de la nueva oferta cultural debe ir de la mano de una consulta a las niñas, niños y adolescentes, para integrar la opinión y sus intereses dentro de los programas. Estos programas deben respetar la forma en la que trabaja la comunidad y a la vez deben garantizar un espacio adecuado y seguro para llevar a cabo las actividades que se planeen.
16. Se recomienda fortalecer la estrategia interinstitucional para la protección de la violencia armada contra niñas, niños y adolescentes en México, estableciendo un mecanismo de capacitación, monitoreo y evaluación de las actuaciones de las fuerzas policiales frente a las niñas, niños o adolescentes, en especial este último grupo en conflicto con la ley, para evitar tratos crueles e inhumanos, tortura o abusos de cualquier índole o en su caso llevar ante la justicia a las personas responsables de estos actos. Esta estrategia, además, debe tener como objetivo recuperar el territorio desde los lazos comunitarios, reducir los altos índices de impunidad y dismantelar paulatinamente las redes de macro criminalidad.
17. Desarrollar un protocolo policial de atención a personas menores de 18 años primo delincuentes con apego al interés superior de la infancia, que permita establecer una ruta clara del procedimiento y que prevenga futuras reincidencias. Capacitar a las policías municipales y estatales sobre cómo debe ser el tratamiento de personas adolescentes en conflicto con la ley.
18. Tipificación del delito de reclutamiento  
El reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos es una forma de violencia especialmente graves que requiere una criminalización y tipificación jurídica. La clara prohibición del reclutamiento es importante en diversos aspectos:
  - Penaliza la conducta y ésta puede empezarse a visibilizar como negativa;
  - Fomenta el establecimiento de mecanismos para responsabilizar a los responsables de las violaciones conexas;
  - Es una manera de proteger el interés superior de la niñez.

Para una tipificación adecuada en términos de la garantizar el interés superior de la niñez y la realidad del reclutamiento en México se deben considerar las siguientes variables:

- (a) Eliminar la distinción sobre la base del consentimiento. Para el sistema, sería muy complejo desde un punto de vista legal evaluar si la niña, niño o adolescente tenía

la capacidad de dar su consentimiento informado. El objetivo principal de prohibir el reclutamiento es apoyar la rendición de cuentas de los perpetradores, visibilizar la problemática y no establecer el grado de responsabilidad de la niñez. Teniendo en cuenta las graves formas de violencia de las que es víctima dentro de estos grupos, el dirigirse a la niñez con el fin de reclutarlos debe estar siempre prohibido, independientemente de las actitudes de la niña, niño y adolescente hacia el grupo;

(b) Reconocer todos los roles que juegan niñas y niños dentro de los grupos delictivos. El reclutamiento de la niñez no debe considerarse una infracción solo cuando conduce a su utilización en la comisión de delitos, sino también cuando conduce a la explotación en roles de apoyo hacia el objeto de los grupos delictivos;

(c) Proporcionalidad. Las sanciones establecidas para este delito deben reflejar la gravedad del reclutamiento de la niñez, teniendo en cuenta las afectaciones a los derechos de la infancia, así como las posibles consecuencias en la vida y el desarrollo de la víctima, sin dejar de lado las amenazas a la seguridad de la comunidad.

19. Se recomienda llevar a cabo la capacitación continua de profesionales de la justicia penal, con miras a garantizar los derechos de la niñez que ha sido víctima de violencia. Los profesionales de la justicia penal requieren conocimientos especializados acerca de los derechos de la niñez víctima de violencia y a su vez prevenir la victimización secundaria dentro del sistema de justicia.

20. Se recomienda realizar las modificaciones legislativas y reglamentarias necesarias para incluir las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes durante todo el proceso penal con el objetivo de garantizar el interés superior de la niñez.

21. Se recomienda realizar la armonización legislativa y reglamentaria necesaria para reconocer jurídicamente a las niñas, niños y adolescentes que han sido reclutadas como víctimas y atenderlas de manera adecuada.

El reconocimiento de la condición jurídica de víctimas es una condición previa para que tengan acceso a sus derechos, incluido el derecho a la reparación y a medidas con el objetivo de tener una reinserción adecuada, por lo que se debe realizar un diagnóstico con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para desarrollar una propuesta de reconocimiento y atención adecuada. Las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos funcionan como una base para adaptar los procedimientos a las necesidades individuales de la niñez víctima del reclutamiento.



## Bibliografía

Acevedo Franco, et al, 2017, Abandono y Maltrato en la Primera Infancia. Una Mirada desde la Política Pública. Disponible en: <https://bit.ly/30YHhhG>

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2015, Justicia adaptada a los niños: perspectivas y experiencias de profesionales sobre la participación de la niñez en procedimientos judiciales civiles y penales en diez Estados miembros de la UE. Disponible en: <https://bit.ly/3cMUht2>

Azaola, Elena, 2020, Nuestros niños sicarios, Fontamara.

Balsky, Jay, 1980, Child Maltreatment an Ecological Integration. Disponible en: <https://bit.ly/3DW4XS1>

Becerra Romero, América Tonantzin, 2018, Investigación documental sobre la narco cultura como objeto de estudio en México. Disponible en: <https://bit.ly/3cKEtqK>

CEPAL, 2007, Guía de orientación de políticas públicas. Disponible en: <https://bit.ly/3FCcHt2>

CEPAL, 2017, Panorama Multidimensional del Desarrollo Urbano en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://bit.ly/3FsZF0o>

Código Penal Federal. Disponible en: <https://bit.ly/3FEZpft>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. Disponible en: <https://bit.ly/3FwXVol>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, Situación de Derechos Humanos en México. Disponible en: <https://bit.ly/3cLt6in>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016, Violencia, niñez y crimen organizado. Disponible en: <https://bit.ly/3oY0xUP>

Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016, Recomendación núm. 59/2016. Disponible en: <https://bit.ly/2XWPOQS>

Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 1989, Observación General 18. Disponible en: <https://bit.ly/3l0Apre>

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, 2009, Observación General 21. Disponible en: <https://bit.ly/3jn23O4>

Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, 2017, Observación General 21. Disponible en: <https://bit.ly/3aqJfIW>

Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, 2011, Observación General 13. Disponible en: <https://bit.ly/3l5CRMV>

Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, 2011, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del párrafo 1 del artículo 12 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Disponible en: <https://bit.ly/30WemuP>

Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, 2015, Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México. Disponible en: <https://bit.ly/3cJ5BXk>

COMPREVNNA, 2021, Protocolo Nacional de Coordinación Interinstitucional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Violencia. Disponible en: <https://bit.ly/2Z2C3Rk>

CONAPRED, 2018, Ficha Técnica Niñas, niños y Adolescentes. Disponible en: <https://bit.ly/3m04fNi>

CONAPRED, 2021, Discriminación e Igualdad. Disponible en: <https://bit.ly/31fCsR6>

CONEVAL, 2021, Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social. Disponible en: <https://bit.ly/3BLPhPq>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://bit.ly/3DMPSm5>

Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: <https://bit.ly/3HNUdy3>

Encuesta Nacional sobre Discriminación, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3EyWUuJ>

Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República, 2021, Disponible en: <https://bit.ly/3k06cru>

Ferrajoli, Luigi, 2007, El derecho penal del enemigo y la disolución del derecho penal. Disponible en: <https://bit.ly/3aJXB7o>

Fundación Bernard Van Leer, 2008, Espacio para la Infancia, Disponible en: <https://bit.ly/3oU57oI>

García, Karina, 2020, Planeta futuro: "Morir es un alivio": 33 ex narcos explican por qué fracasa la guerra contra la droga Las relaciones entre narcotráfico, pobreza y machismo, El País. Disponible en: <https://bit.ly/3vYPFcr>

Heise, Lori L, 1998, Violence Against Women: An Integrated, Ecological Framework. Disponible en: <http://vaw.sagepub.com/content/4/3/262>

Incháustegui Romero, Teresa, et al, 2011, Modelo ecológico para una vida libre de violencia de género. Disponible en: <https://bit.ly/3iV7R1a>

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Disponible en: <https://bit.ly/3CLVFao>

Ley General de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes. Disponible en: <https://bit.ly/3jkVDz3>

Ley General de Víctimas. Disponible en: <https://bit.ly/3oS19LD>

Ley de Planeación, 2021, Disponible en: <https://bit.ly/2ZQZ4XX>

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. Disponible en: <https://bit.ly/3FJka9W>

Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. Disponible en: <https://bit.ly/3CNkCBO>

Martz Erin, 2010, The psychological impact of child soldiering, in Trauma Rehabilitation after War and Conflict: Community and Individual Perspectives, New York, Springer.

Muñoz Conde, Francisco, 2001, Introducción al Derecho Penal, Julio César Faira Editor.

Observatorio Nacional para la Prevención del Reclutamiento de Niñas, Niños y Adolescentes, Disponible en: <https://bit.ly/3rdDgkx>

Pérez, Maritza, 2021, CNDH: suman Ejército y Guardia Nacional, 1,654 quejas por violar derechos humanos, El Economista. Disponible en: <https://bit.ly/3FL5pU7>

Plan de Acción de México en la Alianza Global para poner fin a la Violencia Contra la Niñez, 2019, Disponible en: <https://bit.ly/3HO5O9Z>

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en: <https://bit.ly/2ZN1NSd>

Pinheiro, Sergio Paulo, 2006, Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://bit.ly/3bkid6F>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021. Disponible en: <https://bit.ly/30B8U0h>

Programa Nacional de Asistencia Social (PONAS) 2020-2024. Disponible en: <https://n9.cl/z0ga6>

Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024. Disponible en: <https://bit.ly/3wekQQN>

Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2024, Disponible en: <https://bit.ly/3FHyQGI>

Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024. Disponible en: <https://n9.cl/02lc>

Programa Sectorial de Cultura 2020-2024. Disponible en: <https://n9.cl/lduf>

Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024. Disponible en: <https://n9.cl/b0d9>

Programa Sectorial de Defensa Nacional 2020-2024. Disponible en: <https://bit.ly/3EFR8Hx>

Programa Sectorial de Educación 2020-2024. Disponible en: <https://bit.ly/3wfPV70>

Programa Sectorial de Gobernación 2020-2024. Disponible en: <https://bit.ly/3nuo3Ik>

Programa Sectorial de Salud 2020-2024. Disponible en: <https://n9.cl/b2sz9>

Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024. Disponible en: <https://n9.cl/b6hba>

Programa Sectorial de Marina 2020-2024. Disponible en: <https://bit.ly/3q0ijbV>

Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024. Disponible en: <https://n9.cl/cwpa>

Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024. Disponible en: <https://bit.ly/3GMef50>

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3qYB6Fa>

Red por los Derechos de la Infancia en México, 2020, Boletín. Disponible en: <https://bit.ly/3CI6Sby>

Red por los Derechos de la Infancia en México, 2016, Representaciones Sociales. Disponible en: <https://bit.ly/3l2LurH>

Roxin, Claus, 2015, Derecho Penal, Parte General, Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito, Thomson Civitas.

Roxin, Claus, 2014, Teoría del Tipo Penal, Tipos Abiertos y Elementos de Deber Jurídico, traducción de Enrique Bacigalupo, BdeF.

Secretaría de Cultura, 2021, Programa de Cultura comunitaria. Disponible en: <https://bit.ly/3nWs0pk>

Secretaría de Cultura, 2021, Agrupaciones Musicales Comunitarias. Consultado en: <https://bit.ly/3r8Ext2>

Secretaría de Educación Pública, 2020, Documento Entornos Escolares Seguros. Disponible en: <https://bit.ly/3cpekxD>

Secretaría de Educación Pública, Programa La Escuela es Nuestra. Disponible en: <https://bit.ly/3Fprnf1>

Secretaría de Salud, 2021, Programa de Acción Específica Atención a la salud de la infancia. Disponible en: <https://bit.ly/3HTvoKQ>

Secretaría de Salud, NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención. Disponible en: <https://bit.ly/3EBHUw2>

Secretaría de Salud, 2021, Capacitación sobre el Programa de Justicia Terapéutica a Jueces de Ejecución del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Disponible en: <https://bit.ly/3oNiDZk>

Solís, Patricio, 2017, Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad. Disponible en: <https://bit.ly/3vWCO2>

UNICEF, 2007, Guía facilitadora para los maestros comunitarios. Ayudemos al niño a crecer feliz. Disponible en: <https://bit.ly/2YLFwbl>

UNICEF, 2010, Desarrollo adolescente y derechos humanos. Disponible en: <https://unicef.org/3v84eKi>



UNICEF, 2016, Infancia y desigualdad habitacional urbana en ocho países de América Latina. Disponible en: <https://uni.cf/3FBz8iR>

UNICEF, 2008, La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas. Disponible en: <https://bit.ly/3nKSLhx>

UNODC, 2017, Manual sobre niñez reclutada y explotada por terroristas y grupos extremistas: El papel del sistema judicial. Disponible en: <https://bit.ly/3r8v0lA>

Zaffaroni, Eugenio Raúl, et. al., 2001 Derecho penal. Parte General, México Porrúa.

**REDiM**

Red por los Derechos  
de la Infancia en México