Capítulo **10**

Respuesta del Gobierno de Baja California a las recomendaciones sobre Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) en el marco de la alerta de violencia de género: un análisis de los informes de 2021 y 2022

Alma Alejandra Soberano Serrano[1]
Diana Villegas Loeza[2]
Lucía Espinoza Nieto

[1] Doctora en estudios regionales por la universidad autónoma de Chiapas, Profesora-Inmvestigadota de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, https://orcid.org/0000-0003-0823-463X

[2] Doctora en Soiología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales, Orcid https://orcid.org/0000-0003-0823-463X

https://doi.org/10.61728/AE24004084

Resumen

Este trabajo analiza la atención que el gobierno de Baja California ha dado como respuesta a las recomendaciones que le fueron emitidas en el marco de la Alerta de Violencia de Género (AVGMBC) para proteger a niñas, niños y adolescentes (NNA) en el año 2021. Partimos de que, aunque la alerta de género se centra en la violencia contra las mujeres, los NNA se ven gravemente afectados tanto directa como indirectamente por esta violencia, especialmente en casos de feminicidio. Destacan para su integración los informes que recalcan la intersección entre la violencia de género y la violencia contra los NNA, además de la confirmación hecha por organismos internacionales y estudios previos que indican que la exposición a la violencia en la infancia tiene efectos intergeneracionales y aumenta la probabilidad de perpetuarla en la adultez. Las recomendaciones realizadas en la AVGMBC versan sobre las obligaciones de promover, proteger, sancionar y reparar los derechos humanos recaídas en las autoridades administrativas, legislativas y judiciales a partir de su puesta en marcha. Entre sus conclusiones se señala que, si bien el gobierno de Baja California ha realizado algunas acciones importantes, como la capacitación de personal y la promoción de actividades educativas, muchas medidas aún no han sido cumplidas. Especialmente preocupante es la falta de protocolos actualizados para la prevención de la violencia escolar y la atención a los NNA en condición de orfandad por feminicidio. En resumen, es necesario redoblar esfuerzos para garantizar la protección efectiva e integral que requieren los NNA.

1. Introducción

En junio de 2021 se emitió la "Declaratoria de la Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres para el Estado de Baja California" (AVGMBC) para los municipios de Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito, San Quin-

tín, Tecate, y Tijuana, como respuesta a las graves violaciones de derechos humanos y la violencia feminicida detectada. Según estadísticas del INEGI (2021), el 69.2% mujeres de 15 años o más en la región habían sufrido algún tipo de violencia a lo largo de su vida.

Esta declaratoria fue resultado de la solicitud presentada el 26 de febrero de 2020 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California, que evidenciaba un contexto de violencia feminicida en el estado, dando origen a la formación de un Grupo de Trabajo encargado de analizar la situación. Entre noviembre y diciembre de 2020, se realizaron visitas y entrevistas a instituciones públicas en varios municipios, así como a organizaciones civiles y familiares de víctimas.

A través de estas acciones, se logró recopilar información crucial sobre la respuesta institucional y el impacto de la violencia de género en la población, lo que sentó las bases para el desarrollo de medidas urgentes y estratégicas destinadas a garantizar el acceso a una vida libre de violencia en Baja California. Este documento formalizó la implementación de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en el estado, estableciendo acciones concretas para prevenir, atender y sancionar la violencia feminicida, subrayando la urgencia de proteger los derechos de mujeres y niñas (CONAVIM, 2021).

Con este antecedente en mente, nos hemos propuesto exponer y analizar cuál ha sido la respuesta del gobierno de Baja California a las recomendaciones emitidas en la AVGMBC, tal como se refleja en los informes 2021 y 2022, con un enfoque en la protección de los niños, niñas y adolescentes (NNA).

Aunque los NNA no son el objetivo principal de la alerta de violencia de género, están profundamente afectados por ella, tanto de manera directa en sus hogares como indirectamente cuando pierden a su madre o cuidadora por un feminicidio. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), estas situaciones presentan coincidencias alarmantes: 1) los agresores suelen tener vínculos cercanos con las víctimas; 2) existe una aceptación social del problema; 3) hay barreras para buscar ayuda; 4) el problema se mantiene en gran parte invisible; 5) hay falta de sanciones y escasa aplicación de protecciones legales; y 6) ambas formas de violencia tienen consecuencias intergeneracionales (OPS/OMS, 2013).

Además, como señalan Soberanes, Pedroza y Orozco, "hay vulnerabilidad grave de la persona cuando inciden los factores de la infancia, la pobreza y los entornos violentos, esta conjunción factorial puede desencadenar la violencia estructural contra los niños" (Soberanes Fernández et al., 2022, pág. 87).

Para Guedes et al: "La asociación entre estar expuesto a Violencia Contra Niños y Niñas (VCNN) y perpetrar o sufrir violencia en etapas posteriores de la vida es tan fuerte que prevenir la VCNN podría ser esencial para prevenir la Violencia Contra Mujeres (VCM) a largo plazo y viceversa"(Guedes et al., 2016, pág. 2), lo que justifica la comprensión de que la violencia, independientemente del tipo de que se trate, tiene efectos que sobrepasan en la condición de víctima a las mujeres hacia los NNA que vivan la modalidad familiar (LGAMVLV, Art. 7).

En suma, con las reflexiones que desarrollaremos a lo largo del trabajo buscamos enfatizar la importancia de abordar la violencia de género desde una perspectiva integral que reconozca el impacto directo e indirecto en los NNA con la finalidad de garantizar una protección efectiva de los derechos de esta población. Las políticas y medidas derivadas por la AVGMBC deben incorporar un enfoque que considere las consecuencias intergeneracionales de la violencia, tal como lo advierten los organismos internacionales que resaltan la vulnerabilidad de los NNA en contextos de violencia, pobreza y desprotección legal.

El texto está estructurado por cinco apartados. En el primero, presentamos un panorama sobre las vulnerabilidades que enfrentan niñas, niños y adolescentes en contextos de violencia, pobreza y marginación tanto en México como en Baja California. En la segunda sección, hacemos una breve revisión teórico-conceptual de la violencia y su relación con las niñas, niños y adolescentes. Posteriormente, realizamos observaciones recaídas en la AVGMBC para atender la violencia contra los NNA. En seguida, se muestra la respuesta del Gobierno de Baja California para finalmente emitir las conclusiones.

2. Vulnerabilidades de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA)

A decir de Pedroza y Gutiérrez (2001), una persona se encuentra en si-

tuación de vulnerabilidad cuando está en una posición de desventaja para poder ejercer sus derechos o tienen mayor posibilidad de sufrir riesgos. En el marco internacional de los derechos humanos, la existencia de vulnerabilidades en los NNA origina la obligación estatal de protección adecuada, ya que de acuerdo al artículo 19 de la Convención de los Derechos de los niños, que a la letra dice:

> "Los Estados Parte 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" (UNICEF, s/f).

Lo que, a la par de lo contenido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos origina las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los NNA, haciendo más urgente esta obligación al establecer principios generales de derecho como el de el "interés superior de la niñez[3]".

No obstante, en México los niños son víctimas directas en los casos de violencia familiar y, cuando esta es una de las modalidades de la violencia contra la mujer y llega al extremo del feminicidio, son víctimas indirectas de dicho delito, lo que implica condiciones de extrema vulnerabilidad cuando el feminicida es el padre o tutor.

El informe "Pobreza infantil y adolescente 2020", elaborado por UNICEF y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), es un documento fundamental para comprender la vulnerabilidad económica que enfrentan los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza. Este informe destaca que:

- En 2020, el 52.6% de las niñas, niños y adolescentes (NNA) de 0 a 17 años en México vivían en situación de pobreza, en comparación con el

[3] De acuerdo con el Amparo Directo 1187/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que se consigne en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la especial protección y privilegio a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, argumentando que en congruencia con el contenido de la Convención de los derechos de los niños (sic) se debe brindar la mayor satisfacción a las necesidades de los NNA.

43.9% de la población total (pág. 9).
- Más de la mitad de las NNA en México están en pobreza multidimensional, lo que afecta su desarrollo y bienestar. Aproximadamente 19.5 millones de NNA vivían en esta condición en 2020 (pág. 10).
- El 58% de las NNA carecían de acceso a la seguridad social en 2020. La carencia en acceso a servicios de salud aumentó del 14.3% al 27.5% en el mismo periodo (pág. 10) .
- En 2020, el 90.2% de las NNA que hablaban una lengua indígena vivían en pobreza, y estados como Guerrero y Chiapas presentaban las tasas más altas de pobreza infantil (pág.11).

Por otra parte, el trabajo infantil se considera también como otro indicador de vulnerabilidad en la infancia, ya que se comprende que además de limitar el acceso a la educación y con ello la posibilidad de redireccionar sus capacidades para obtener mejores condiciones laborales vinculadas a una mejor instrucción, también implica en muchos casos el desempeño de trabajos riesgosos, que atentan contra la vida y la dignidad humana. Así, en el documento "Estadísticas a propósito del día mundial contra el trabajo infantil", el INEGI resalta:
- En 2022, 3.7 millones de NNA de entre 5 y 17 años en México estaban en situación de trabajo infantil, lo que representa el 13.1 % de esa población. De este grupo, el 60.2 % eran niños y el 39.8 % eran niñas; de este total, 2.1 millones realizaban ocupaciones no permitidas, lo que incluye trabajos peligrosos o en edades inferiores a las mínimas legales (INEGI, 2024, p. 2)
- El 30 % de los niños y adolescentes que trabajan, no asisten a la escuela. Este porcentaje era mayor en quienes realizaban ocupaciones no permitidas, alcanzando el 39.9 % (pág. 2).
- Un total de 1.9 millones de NNA realizaban quehaceres domésticos en condiciones no adecuadas, representando el 6.7 % del total de la población infantil. Las niñas dedicaban más tiempo a estas actividades que los niños (pág. 3).
- El 33 % de los NNA en ocupaciones no permitidas trabajaban en el sector agropecuario, seguido del sector servicios (23.2 %) y comercio (21.5 %). Los niños trabajaban más en actividades agropecuarias, mien-

tras que las niñas estaban mayormente concentradas en el comercio y en el sector servicios (pág. 4).

A decir de Vidal et al (2024) dentro de los indicadores de la violencia sexual en la infancia y la explotación sexual en niñas y adolescentes se encuentra el embarazo infantil, los que generalmente son no deseados y tienen repercusiones que violentan el desarrollo psicológico, económico, físico y social de las niñas y adolescentes, aunado a la fuerte dependencia económica que pueden generar, la interrupción de los estudios, la necesidad de ocuparse en el trabajo infantil y la escasa posibilidad del ejercicio de sus derechos en general.

El INEGI, en el documento "Día mundial para la prevención del embarazo no planificado (2023) arroja los siguientes datos:

- En México, durante el año de 2021, se registraron 147,279 nacimientos en adolescentes de 15 a 19 años y 3,019 en niñas menores de 15 años; de estos casos, el 70.8 % de las madres adolescentes de 15 a 19 años estaba en una relación de pareja. En el caso de las madres menores de 15 años, el 54.9 % estaba en pareja, ya fuera en matrimonio o unión libre (pág. 3) , esto a pesar de las restricciones en la materia familiar de contraer matrimonio antes de los 18 años.
- Para el caso de Baja California y de acuerdo con el estudio realizado por el Instituto Estatal de la Mujer de Baja California (INMUJERBC), el embarazo adolescente "se presenta entre la población en situación de vulnerabilidad, siendo el perfil más recurrente jóvenes con bajo nivel de escolaridad, provenientes de madres y padres también con baja escolaridad y que son inmigrantes" (Grupo de Trabajo, 2021, p. 25).

Un último indicador considerado para este trabajo y que tiene total correlación con las recomendaciones emitidas en la AVGMBC, se refiere a la trata de personas. En ese sentido, el "Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños" – mejor conocido como protocolo de Palermo- define, en su artículo 3, a la trata de personas como:

> "la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de

> coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (OEA, 2000, p. 2)".

En el informe del Grupo de Trabajo para contextualizar la AVGMBC, se puede leer que, en Baja California, específicamente en el caso de NNA, durante el período 2015-2020, reportó 27 carpetas de investigación por presuntas víctimas de trata de personas, de las cuales 17 eran menores de entre 0 y 17 años. Este estado ocupó el tercer lugar a nivel nacional cuando se midió por cada 100 mil mujeres, registrando una tasa de 1.48, frente al promedio nacional de 0.59.

Además, la fiscalía general del Estado ha reportado una creciente preocupación por la desaparición de mujeres y menores, ya que muchas víctimas de trata son captadas a través de este fenómeno, especialmente en la zona fronteriza de Tijuana (Grupo de Trabajo, 2021, p. 35)

3. Marco teórico-conceptual sobre la violencia contra las niñas, niños y adolescentes y la vinculación que existe con la violencia contra las mujeres

La violencia es un fenómeno complejo que afecta tanto a individuos como a sociedades enteras, y su impacto va más allá de los actos físicos evidentes. Para comprender mejor sus diversas manifestaciones, es necesario adoptar un enfoque integral. En este sentido, el sociólogo Johan Galtung (2016) ofrece una visión profunda al conceptualizar la violencia no solo como agresión directa, sino también como un fenómeno arraigado en las estructuras sociales y en la cultura misma.

Según Galtung (2016) es una violación a los derechos humanos fundamentales, al bienestar y a la capacidad de satisfacer necesidades básicas. Para definirla, propone una tipología, que integra la violencia cultural, directa y estructural. La violencia cultural son los aspectos de la esfera simbólica implantados por medio de la socialización, por ejemplo, en mensajes dentro de medios como la música, el cine, la literatura, los discursos

públicos, las leyendas, los mitos, la historia oral, entre otros, estos mensajes hacen que estos actos se vean naturales, necesarios o inevitables.

La violencia cultural funciona como una herramienta de legitimación de la violencia directa y estructural; proporciona justificaciones que la sociedad acepta, lo que permite que la violencia se perpetúe sin cuestionarse. Así, la violencia directa son actos visibles como la violencia física o sexual, y su expresión más severa es la muerte. Con respecto a la violencia estructural, es un tipo incrustado en las estructuras sociales, políticas y económicas de una sociedad. Se manifiesta a través de la injusticia social y la inequidad, cuando las personas no pueden satisfacer sus necesidades básicas, debido a la forma en que están organizadas las instituciones y sistemas (Galtung, 2016).

Lo que caracteriza a la violencia estructural es su sistematicidad, que no es dirigida, sino totalizante, por ejemplo, la pobreza aguda en una comunidad o las políticas económicas que favorecen a una élite y perpetúan la desigualdad económica y social en las comunidades desfavorecidas. La violencia estructural limita la capacidad de los niños, niñas y adolescentes para satisfacer sus necesidades básicas, las cuales Galtung (2016) clasifica como necesidades de supervivencia, bienestar, identidad y libertad. Mientras tanto, la violencia cultural oculta prácticas de exclusión y violaciones de derechos humanos.

A continuación, se exponen los hallazgos de diversos estudios que permiten entender cómo las niñas, niños y adolescentes son impactados por estas tres formas de violencia (estructural, cultural y directa) en el marco de la Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres.

Frías (2024) en su estudio sobre "Violencia y victimización de niños/as y adolescentes", argumenta que la edad interactúa con el género de los NNA al momento de entender la violencia directa, pues, para el caso de los niños varones, existe mayor riesgo de asesinato antes de los cinco años, en comparación con las niñas. Seguidamente, en la adolescencia, las cifras cambian, y las niñas tienen mayor riesgo de padecer violencia sexual que los varones de su misma edad, y a su vez los varones tienen más riesgo de ser víctimas de homicidio y de robo con violencia.

En cuanto a la violencia sexual, Frías (2024) señala que los niños, niñas y adolescentes tienden a no hablar sobre situaciones de abuso sexual de-

bido al temor de ser castigados o a la incredulidad de los adultos. Además, pueden sentirse responsables de su victimización, especialmente cuando quien agrede es parte de su núcleo familiar. Investigaciones sobre el mismo tema indican que solo el 40% de los jóvenes ha compartido con alguien su experiencia de abuso sexual, además las víctimas suelen ser más reticentes a revelar su situación en comparación con quienes han sufrido otro tipo de victimización no sexual, particularmente en el caso de los varones.

Con respecto a la violencia cultural que atraviesan las NNA, diversos estudios afirman que a medida que los jóvenes crecen, adquieren herramientas para identificar y definir situaciones como violencia sexual, especialmente en entornos donde la educación sexual es escasa, como en México. Las niñas tienen más probabilidades de buscar apoyo emocional y revelar el abuso a sus pares, mientras que los niños tienen menos probabilidades de revelar el abuso. En general, las víctimas suelen confiar en amigos antes que, en sus padres, y si deciden contarle a un adulto, es más común que sea a la madre. (Frías, 2024; Manay & Collin-Vézina, 2021; Lev-Wiesel & First, 2018; Rueda et al. 2021).

Los resultados de Herrenkohl et al. (2022) con respecto a la violencia en las etapas de vida, sugieren que en la niñez comienzan los encuentros con la violencia, y es un condicionante para su permanencia en períodos de desarrollo posteriores. Los eventos más fuertes se expresan en el maltrato infantil por medio del abuso físico, emocional, sexual y la negligencia. Esto se relaciona con la violencia estructural, por ejemplo; el estudio "The Invisible Burden of Violence Against Girls" de Romero, et al. (2021) analiza la violencia que afecta a las mujeres jóvenes en México entre 1990 y 2015, revelando que la violencia es una de las principales causas de muerte prematura, discapacidad y falta de acceso a la salud, entre otras necesidades básicas.

Tomando como referencia el estudio de Romero, et al. (2021) las niñas y mujeres jóvenes, en el contexto mexicano viven violencia estructural y sistemática, pues a nivel nacional, el 7% de las muertes de mujeres jóvenes (de 10 a 29 años) están relacionadas con la violencia feminicida, relacionada con las desigualdades de género que perpetúan la falta de poder, privilegio y oportunidades para las niñas y mujeres jóvenes. Estas desigualdades generan vulnerabilidad social e impactan a nivel físico, social y emocional.

Con respecto a los tipos de violencia que pueden atravesar a los NNA, existe una marcada relación con los casos de violencia de género hacia las mujeres. Investigaciones a nivel internacional sostienen que la violencia contra las mujeres y la violencia contra las NNA, se interceptan y son fenómenos globales que impactan en los derechos humanos y la salud pública.

Guedes et al. (2016) describe los factores de riesgo en la intersección entre violencia hacia las mujeres y violencia hacia los NNA, estos incluyen: las normas sociales y efectos intergeneracionales; comunidades con respuestas institucionales débiles a la violencia; altos niveles de violencia criminal o conflicto armado; altos índices de maltrato infantil y en la pareja, así como conflictos conyugales, desintegración familiar, estrés económico, desempleo de los varones que ejercen violencia, normas de dominación masculina en el hogar y la presencia de figuras paternas no biológicas en los niños del hogar. A continuación, mostramos una gráfica, tomada del estudio de Guedes et a. (2016), para mostrar los factores de riesgo que inciden en la violencia y cómo se manifiestan en diversos niveles, desde el individual, pasando por familiar, comunitario, hasta el social a gran escala.

Tabla 1.
Factores de riesgo por violencia hacia las mujeres y a los NNA

Nivel	Acciones y entorno
Individual	• Testigo o víctima de violencia en la infancia • Madre joven • Consumo de alcohol y drogas • Depresión • Trastorno de la personalidad
Familiar	• Actitudes que toleran la violencia y la desigualdad de género en la dinámica familiar • Conflicto conyugal/desintegración familiar • Predominio masculino en la familia • Estrés económico • Pobreza/destitución • Figuras paternas no biológicas
Comunitario	• Instituciones que toleran/no responden a la violencia • Tolerancia de la violencia por parte de la comunidad • Falta de servicios para mujeres, niños y familias • Desigualdad social y de género en la comunidad
Social	• Alto nivel de violencia criminal • Ausencia de sanciones legales • Normas sociales que apoyan la violencia, incluido el castigo físico de esposas/hijos • Desempoderamiento social, económico, legal y político de las mujeres

Fuente: Guedes, A., Bott, S., Garcia-Moreno, C., & Colombini, M. (2016). Bridging the gaps: a global review of intersections of violence against women and violence against children. Global health action, 9(1), 31516.

Los factores de riesgo que mostramos están interconectados y refuerzan un sistema de desigualdad social. Desde la perspectiva de la violencia estructural de Johan Galtung, podemos ver cómo las estructuras sociales, familiares y comunitarias normalizan y reproducen la violencia al no ofrecer mecanismos de protección y cambios significativos. La violencia directa (física y psicológica) que experimentan las mujeres y los NNA es sostenida por una violencia cultural (normas y actitudes que toleran el abuso) y violencia estructural (desigualdad de género, pobreza, falta de servicios). Este enfoque sistémico refuerza las barreras para que las víctimas puedan salir de estos ciclos de violencia, haciendo de la violencia una parte insti-

tucionalizada del entorno.

4. Observaciones recaídas en la AVGMBC para atender la violencia contra los NNA

El Estado mexicano se ha visto obligado por instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de la sentencia recaída al caso González y otras (campo algodonero) vs. México, en noviembre de 2009, a realizar acciones que establezcan las directrices para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, enfatizando las acciones que tiendan a eliminar la violencia ejercida en su contra y la implementación de la perspectiva de género en los procesos judiciales.

Ante ese escenario, se han generado diversas disposiciones legales, tanto por el poder legislativo como en el judicial a través de jurisprudencias y protocolos de acción, como del ejecutivo, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la LGAMVLV establece la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), considerada como "el conjunto de acciones gubernamentales coordinadas, integrales, de emergencia y temporales realizadas entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado "(*Ley General de Acceso de Las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia, 2009*).

En el artículo 24 la ley ordena que, una vez recibida la solicitud de AVGM, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) conformará un Grupo de trabajo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM) que fundamenta, analiza, valora y emite recomendaciones hacia los gobiernos estatales en donde se solicita la alerta, a través de un informe que da origen a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género, lo que en Baja California sucedió el 25 de junio de 2021.

En este sentido, el informe elaborado por el GIM para la AVGMBC menciona la obligación de garantizar los derechos humanos de todos los sectores, incluidos los NNA, siguiendo los principios establecidos en la Constitución y tratados internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño (Véase Tabla 2).

Tabla 2

Conclusiones y recomendaciones del Informe del GT que contextualiza la AVGMBC que generar obligaciones en a los DNNA

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la solicitud AVGM/02/2020 de alerta de violencia de género contra las mujeres para el estado de Baja California.

De lo anterior se desprende que las obligaciones específicas que ordena incluyen (Grupo de Trabajo, 2021):

1. Prevenir la violencia contra los NNA: El gobierno de Baja California tiene la responsabilidad de implementar políticas y programas efectivos para prevenir todas las formas de violencia, incluyendo la violencia intrafamiliar que afecta a los NNA. Esto implica desarrollar campañas educativas, fortalecer la legislación para proteger a este sector y ofrecer servicios de apoyo psicológico y social para las víctimas.
2. Proteger a los NNA de la violencia en todos los entornos: Las autoridades están obligadas a proteger a los NNA en sus hogares, escuelas y comunidades. El informe recomienda la creación de sistemas eficaces de protección y atención para niñas y adolescentes que sufren violencia sexual o intrafamiliar.
3. Reparar y sancionar los derechos vulnerados a los NNA: Ante situaciones de violencia, el gobierno está obligado a garantizar una atención integral a las víctimas, incluyendo a los NNA, así como investigar y sancionar a los perpetradores. Es fundamental que se brinde justicia en casos de abuso infantil o violencia doméstica, que a menudo quedan sin resolución o sin un castigo adecuado para los agresores.

Como se ha indicado, el informe emite varias recomendaciones específicas que tienen impacto directo en los NNA, entre las que destacan:

1. Para el fortalecimiento de las capacidades institucionales: Se recomienda capacitar a funcionarios en temas de protección de derechos humanos, con especial énfasis en las obligaciones relacionadas con los NNA. Esto incluye la creación de programas de formación para el personal en contacto con víctimas de violencia, como personal de salud, educación y justicia.
2. En los rubros de salud y atención psicológica: Se subraya la importancia de brindar apoyo emocional y psicológico tanto a las mujeres vícti-

mas de violencia como a los NNA que hayan sido afectados directa o indirectamente por la violencia. Se proponen medidas para garantizar el acceso a la atención integral de salud mental.

3. En materia de protección e instalación y funcionamiento de albergues[4]: Se recomienda la creación de albergues seguros que no solo atiendan a mujeres, sino también a los NNA que acompañan a sus madres en situaciones de riesgo. Estos refugios deben estar equipados para proporcionar servicios especializados a NNA.
4. Con relación al acceso a la justicia y protección jurídica: Se insta a que se fortalezcan los mecanismos de protección legal para niñas y adolescentes, especialmente en casos de violencia sexual y abuso. Se recomienda la creación de unidades especializadas en atención a víctimas menores de edad, tanto en las fiscalías como en los tribunales.

4. Respuesta del Gobierno de Baja California

Como se ha visto, una de las razones por las que se implementa una AVGM consiste en indicar, a través de una serie de medidas y recomendaciones al gobierno del estado, de las acciones, modos de comprobación y periodicidad en la que se espera vayan abordando la problemática y dando resultados. Por ello el Reglamento de la LGAMVLV establece en su artículo 38 la obligación del Titular del poder ejecutivo estatal de informar las acciones que se están llevando a cabo para implementar las recomendaciones dadas por el GIM en la entidad federativa que se trate.

Baja California emitió, el 2 de agosto de 2022, tal como consta en el acta de la 17a. Sesión ordinaria del GIM de fecha 1 de agosto de 2022, el Primer Informe Anual de Cumplimiento de la AVGMBC 2021, del cual se desprenden las siguientes acciones realizadas en atención a lo solicitado por la AVGMBC:

En atención a la solicitud: "Implementación de medidas de seguridad para prevenir la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes", cuya reco-

[4] La LGAMVLV prevé la creación de diferentes modelos de atención para prevenir, atender y erradicar la violencia de las mujeres, generando entre varias acciones aquellas tendientes a otorgar espacios temporales para el resguardo y protección, tanto de las mujeres como de sus hijos NNA buscando garantizar su seguridad y dignidad fuera del alcance de quien los violente (Art. 34Ter)

mendación fue consolidar el sistema estatal para atender quejas y denuncias de violencia, en línea con la Alerta de Violencia de Género (AVGM), el gobierno del estado informó del desarrollo del sistema de quejas y denuncias, consistente en un sistema informático para capturar y dar seguimiento a las quejas y denuncias de violencia institucional, incluyendo a NNA Para ello se involucraron la Secretaría de la Honestidad y la Función Pública (SHFP), Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SEPASEVM).

Con relación a la: "Actualización y mejora de protocolos de protección en centros educativos", a la que se le recomendó elaborar e implementar protocolos para prevenir y sancionar la violencia escolar y otros tipos de acoso dentro de las instituciones; la Secretaría de Educación manifestó haber realizado capacitaciones para actualizar y mejorar los protocolos de protección a NNA en centros educativos.

También manifiesta el gobierno del estado que para la "Promoción de la salud para niñas y adolescentes en temas de higiene menstrual" a la que se le recomendó el abordaje de esta promoción a través de programas de salud y educación, se informó que la Secretaría de Salud implementó capacitaciones en salud menstrual.

A la "Promoción de actividades recreativas y educativas para prevenir la violencia", que tiene como recomendación realizar eventos que fomenten la cultura y la paz social para los NNA, el informe señala la creación del evento "Por una vida libre de violencia" consistente en actividades recreativas y lúdicas organizadas para niñas y adolescentes con el objetivo de promover sus derechos y prevenir la violencia, esto a través de la Secretaría de Bienestar.

Segundo Informe (2022)

Con fecha 17 de septiembre de 2023, el gobierno del estado de Baja California hizo entrega del "Segundo informe anual en el cumplimiento de las medidas establecidas en la Declaratoria de AVGMBC, que contempló los trabajos realizados en el período junio 2022- agosto 2023. En este informe se precisan los siguientes resultados relacionados con la atención a NNA:

Para dar cumplimiento a la observación "Garantizar la atención inte-

gral para hijos de mujeres víctimas de feminicidio", se informó sobre la difusión interna y capacitación realizada por la fiscalía general del Estado sobre el Protocolo Nacional integral a NNA en condición de orfandad por feminicidio.

La Comisión Estatal Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas (CEEAIV) reportó el registro y seguimiento de las órdenes de protección emitidas por las autoridades correspondientes, elaborando un formato homologado y un libro de registro, así como la implementación del informe victimal a mujeres y niñas en situaciones de violencia.

Relacionado con el tema de víctimas, también se reportó, a través del Centro de Justicia para Mujeres (CEJUM) en Tijuana la implementación de asesorías especializadas para la protección de mujeres en riesgo de violencia.

5. Valoración de los avances en los dictámenes de Implementación

La LGAMVLV establece en su artículo 24 que una vez emitida la AVGMBC el Grupo de Trabajo que analizó su contexto se constituirá en un Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario que analizará, valorará y emitirá recomendaciones a las acciones que implementen los gobiernos de los estados sobre los cuales se ha pronunciado la declaratoria, por ende, se han emitido dos dictámenes anuales de cumplimiento de las medidas de cumplimiento. Con fecha 23 de febrero de 2023, tal como consta en el acta de la Vigésimo Cuarta sesión ordinaria del GIM (2023) se aprobó en lo particular el contenido del Primer Dictamen, del que se desprende con relación al tema que nos ocupa lo siguiente (véase tabla 3):

Tabla 3

Medidas valoradas en el 1er Dictamen de cumplimiento relacionadas con los DNNA

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del I Dictamen sobre la implementación de Medidas de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres de Baja California 2021-2022.

Posteriormente, con fecha 27 de septiembre de 2024, se hizo entrega del

Segundo Dictamen de cumplimiento al gobierno de Baja California, el que aborda, en menor medida que el dictamen anterior, las siguientes acciones ante sus obligaciones con los DNNA (Véase tabla 4).

Tabla 4

Medidas valoradas en el 2do Dictamen de cumplimiento relacionadas con los DNNA

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del Segundo Dictamen sobre la implementación de Medidas de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres de Baja California 2022-2023.

6. Conclusiones

El análisis de la violencia contra niñas, niños y adolescentes (NNA) revela la profunda interconexión existente con la violencia contra las mujeres la que es particularmente evidente en entornos familiares, que repercute directamente en los NNA, ya sea como víctimas indirectas o testigos.

Desde una perspectiva estadística, los datos muestran que la violencia estructural y cultural que afecta a las mujeres también impacta a los NNA. Por ejemplo, en Baja California, la pobreza afecta de manera desproporcionada a las niñas y niños, lo que agrava su vulnerabilidad ante la violencia intrafamiliar. El 52.6% de los NNA en México viven en pobreza, y aquellos en situaciones de mayor vulnerabilidad, como los NNA indígenas o en zonas rurales, sufren tasas más altas de maltrato y violencia, como se indica en los estudios del INEGI. Estos entornos de exclusión social y económica perpetúan ciclos de violencia que afectan tanto a las mujeres como a los NNA.

La relación entre la violencia de género y la violencia contra NNA se evidencia al entender que ambas se originan en dinámicas de poder desiguales, respaldadas por normas sociales que naturalizan la dominación y la violencia. Tal como argumenta Galtung (2016), la violencia cultural legitima y perpetúa la violencia directa y estructural. Esto se refleja en las cifras de feminicidios, donde los hijos de las mujeres asesinadas quedan en condiciones extremas de vulnerabilidad, tanto psicológica como social, aumentando las probabilidades de replicar comportamientos violentos en

su vida adulta.

Por ello es fundamental que las políticas públicas y las estrategias de intervención aborden tanto la violencia contra las mujeres como sus efectos en los NNA, integrando enfoques que combinen la atención a ambos grupos, con programas de apoyo psicológico, educativo y de salud que rompan el ciclo intergeneracional de violencia. Así entonces, el cumplimiento efectivo de las recomendaciones emitidas en el marco de la AVGM debe priorizar una visión integral, donde la protección de los derechos de las mujeres y los NNA sean vistos como interdependientes.

Del análisis de los informes de 2021 y 2022 sobre la implementación de las recomendaciones en el marco de la AVGMBC se desprende la existencia de avances importantes, pero también se identifican desafíos significativos. El gobierno del estado ha dado cumplimiento parcial a algunas de las medidas previstas en este capítulo, pero continúan siendo más las no cumplidas.

Se ha avanzado en la capacitación de personal y en la promoción de actividades educativas para NNA, con el objetivo de prevenir la violencia; se han implementado campañas de salud dirigidas a NNA, particularmente en temas de higiene menstrual y derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, la implementación de estos programas aún no ha alcanzado la cobertura y el impacto deseados, ya que se necesitan mecanismos más sólidos para su seguimiento y evaluación.

Por otro lado, se observan áreas con bajo o nulo cumplimiento, como la actualización de protocolos para la prevención de la violencia escolar y la atención a NNA en condición de orfandad por feminicidio, donde la falta de resultados es alarmante, con programas que no han sido completamente implementados o carecen de indicadores claros de éxito.

Si bien el gobierno de Baja California ha comenzado a atender las recomendaciones establecidas, es necesario redoblar esfuerzos para garantizar el cumplimiento efectivo y sostenible de todas las medidas, con particular énfasis en aquellas que afectan directamente a los NNA, la atención a estas problemáticas debe ir más allá de acciones fragmentadas, promoviendo un enfoque estructural y cultural que transforme las condiciones de desigualdad que las perpetúan.

Referencias

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2007). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Recuperado el 17 de octubre de 2024, de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2014). Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Recuperado el 17 de octubre de 2024, de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGAMVLV.pdf

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). (s.f.). Solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Baja California. https://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-baja-california-2

CONAVIM, S. (2021). Declaratoria de AVGMBC. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/753809/24._Declaratoria_AVGM_BC_25-06-21.pdf

CONEVAL, U. (2023). Contenido. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_infantil_y_adolescente_en_Mexico_2020.pdf

Frías, S. M., & Erviti, J. (2014). Gendered experiences of sexual abuse of teenagers and children in Mexico. Child abuse & neglect, 38(4), 776–787. https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2013.12.001

Gobierno de México. (2023). Acta de la 24ª sesión ordinaria del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario encargado del seguimiento y evaluación de acciones emprendidas por los gobiernos estatal y municipales para atender la implementación de las medidas establecidas en la Declaratoria de violencia de Género contra las mujeres por violencia Feminicida de Baja California y California (31 de enero de 2023). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/860101/49._24__SO_GIM_BC_31.01.23__1_.pdf

Grupo de Trabajo. (2021). Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la Solicitud AVGM/02/2020 de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el estado de Baja California. https://

www.gob.mx/inmujeres/documentos/informe-del-grupo-de-trabajo-conformado-para-atender-la-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-para-el-estado-de-baja-california

Guedes, A., Bott, S., Garcia-Moreno, C., & Colombini, M. (2016). Bridging the gaps: a global review of intersections of violence against women and violence against children. In Global Health Action (Vol. 9, Issue 1). Taylor and Francis Ltd. https://doi.org/10.3402/gha.v9.31516

Herrenkohl, T. I., Fedina, L., Roberto, K. A., Raquet, K. L., Hu, R. X., Rousson, A. N., & Mason, W. A. (2022). Child Maltreatment, Youth Violence, Intimate Partner Violence, and Elder Mistreatment: A Review and Theoretical Analysis of Research on Violence Across the Life Course. Trauma, violence & abuse, 23(1), 314–328. https://doi.org/10.1177/1524838020939119

INEGI. (2024). Estadísticas a propósito del día mundial contra el trabajo infantil (Vol. 1999). https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2024/EAP_vsTrabaInfan.pd

Lev-Wiesel, R., & First, M. (2018). Willingness to disclose child maltreatment: CSA vs other forms of child abuse in relation to gender. Child abuse & neglect, 79, 183–191. https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2018.02.010

Manay, N., & Collin-Vézina, D. (2021). Recipients of children's and adolescents' disclosures of childhood sexual abuse: A systematic review. Child abuse & neglect, 116(Pt 1), 104192. https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2019.104192

Maternowska, C., Shackel, R. L., Carlson, C., & Levtov, R. G. (2021). The global politics of the age-gender divide in violence against women and children. Global public health, 16(3), 354–365. https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1805783

Organización de los Estados Americanos. (2000). Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_prev_repri_y_sanci_trata_pers_espe_muje_y_ni%C3%B1o_compl_conve_nu_contr_deli_org_trans.pdf

OPS/OMS. (2013). Violencia contra las mujeres y violencia contra los niños y niñas. Áreas clave para la acción de la OPS/OMS. World Health Organization. https://oig.cepal.org/sites/default/files/vaw-areasclave.pdf

Romero Mendoza, M. P., Gómez-Dantes, H., Manríquez Montiel, Q., Saldívar Hernández, G. J., Campuzano Rincón, J. C., Lozano, R., & Medina-Mora Icaza, M. E. (2021). The Invisible Burden of Violence Against Girls and Young Women in Mexico: 1990 to 2015. Journal of interpersonal violence, 36(5-6), 2753–2771. https://doi.org/10.1177/0886260517753851

Rueda, P., Ferragut, M., Cerezo, M. V., & Ortiz-Tallo, M. (2021). Child Sexual Abuse in Mexican Women: Type of Experience, Age, Perpetrator, and Disclosure. International journal of environmental research and public health, 18(13), 6931. https://doi.org/10.3390/ijerph18136931

Soberanes Fernández, J. L., De La Llave Pedroza, T. S., & Orozco López, G. (2022). La Infancia como un Factor de Vulnerabilidad Childhood as a Vulnerability FaCtor. RevistadelposgradoenDerecho, 87–114. https://doi.org/https://doi.org/10.22201/ppd.26831783e.2022.e3

UNICEF. (s. f.). Convención sobre los Derechos del Niño: Texto completo. UNICEF. https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/texto-convencion