

LA SITUACIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN MÉXICO

Elva Leonor CÁRDENAS MIRANDA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *Niñas, niños y adolescentes hijos de jornaleros agrícolas.* IV. *Niñas, niños y adolescentes trabajadores.* V. *Niñas, niños y adolescentes en situación de calle.* VI. *Niñas, niños y adolescentes en desamparo.* VII. *Niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, maltrato y abuso.* VIII. *Niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual, comercial y trata.* IX. *Niñas, niños y adolescentes con discapacidad.* X. *Niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal.* XI. *Niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados.* XII. *Niñas, niños y adolescentes indígenas.* XIII. *Conclusiones y propuestas.* XIV. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

México es un país con una larga tradición en la creación de un marco jurídico protector de los derechos de la infancia y adolescencia, segmento poblacional reconocido por su fragilidad e indefensión.

Nuestra carta magna les reconoce a la infancia y adolescencia los derechos humanos y garantías individuales que consagra para todas las personas, destacando entre éstos, los contemplados en los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 18 y 123.

En 2011, la aprobación de las reformas a los artículos 1o. —que preconiza que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte—, 4o. constitucio-

* Doctora en derecho; catedrática de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

nal —para elevar a este rango “el interés superior de la niñez”,¹ uno de los principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño— y al artículo 73, fracción XXIX-P —que confiere competencia al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en materia de derecho de niñas, niños y adolescentes—, representa un gran avance para orientar la acción gubernamental hacia un enfoque de derechos, lo que se traduce en reconocer que los niños son titulares de derechos y no sólo objeto de protección.

Por lo que respecta al marco jurídico internacional, nuestro país es Estado parte de la mayoría de instrumentos internacionales de protección de los derechos de la infancia y fue, en su oportunidad, destacado promotor de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Dentro del orden jurídico nacional se subraya la trascendencia de leyes secundarias como la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2000), la Ley General de Salud (1984), Ley General de Educación (1993), Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003), Ley de Asistencia Social (2004), Ley General de Desarrollo Social (2004), Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003), Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), 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 (2012), además de reformas a códigos civiles y penales, sustantivos y adjetivos.

Con todo, el país sigue enfrentando grandes dificultades para hacer realidad los derechos de la infancia y adolescencia: la pobreza, el abuso y la explotación continúan como una deuda pendiente del gobierno mexicano.

Adicionalmente, en los últimos años, la situación de vulnerabilidad de la infancia y adolescencia en México se ha agravado por el desempleo, lo que ha generado un alto índice de violencia intrafamiliar, explotación laboral, sexual y trata; asimismo, se recrudeció con fenómenos emergentes, tales como el suicidio infantil, embarazo en adolescentes, problemas de alimentación (obesidad infantil), niños migrantes sin acompañante, adicciones, la

¹ Este principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades, así como de la naturaleza y alcances de la Convención sobre los Derechos del Niño. Véase “Interés superior del niño”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002, párr. 56, p. 61, www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf (consultado el 18 de noviembre de 2012).

violencia entre pares (*bullying*), la participación de niños y adolescentes en redes de narcotráfico, no sólo como transportadores de droga, sino también como sicarios.

Las cifras que generalmente se aportan son sólo un acercamiento a la grave y adversa realidad que enfrentan la infancia y adolescencia en México, los datos que se incorporan al presente trabajo se tomaron del Informe 2007-2009 del Programa de Acción 2002-2010, instrumentado por el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (Coia), y de los indicadores “La infancia cuenta en México 2011” elaborados por la Red por los Derechos de la Infancia en México; no obstante, es menester destacar que no se cuenta con cifras oficiales actualizadas al 2012.

Aquí se describen brevemente categorías de niñas, niños y adolescentes que destacan por la complejidad de sus problemáticas y de su vulnerabilidad, desde luego, no se trata de una clasificación exhaustiva y definitiva, sólo un acercamiento a una lacerante situación.

Así se abordan las categorías que tradicionalmente se han clasificado en niñas y niños hijos de trabajadores jornaleros agrícolas; niñas y niños trabajadores; en situación de calle; en desamparo; víctimas de violencia, maltrato y abuso; víctimas de explotación sexual comercial y trata; con alguna discapacidad; hijos de madres reclusas en conflicto con la ley; migrantes y repatriados e indígenas.

Muchos son los desafíos que deberán enfrentarse en la próxima administración federal para remontar los rezagos y estancamiento de los últimos años. El mayor logro sería colocar a la infancia y adolescencia como parte importante de la agenda pública.

II. ANTECEDENTES

En 1990, México fue uno de los países que promovió la Primera Cumbre Mundial a Favor de la Infancia, celebrada en Nueva York, a este encuentro acudieron 71 jefes de Estado y de Gobierno, así como representantes de 86 países, lo que constituyó la más grande reunión de conductores políticos que haya abordado problemas de la niñez.²

Como resultado de los trabajos de esta reunión, se elaboró la Declaración Mundial sobre Supervivencia y Desarrollo del Niño, y los dirigentes y líderes del mundo se comprometieron con una serie de metas en beneficio de la infancia para el 2000, así como la adopción de un plan de acción para

² Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia. Evaluación 1990-2000, México, Comisión Nacional de Acción a Favor de la Infancia, mayo de 2000.

cumplirlas; posteriormente, nuestro país ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño en 1991 y, en consecuencia, asume con decisión el gran reto de atender el bienestar de las niñas y los niños. Para coordinar el esfuerzo institucional en pro del cumplimiento de las metas comprometidas en la Cumbre de 1991, el gobierno mexicano creó la Comisión Nacional de Acción a Favor de la Infancia de carácter intersectorial e interinstitucional, y en junio de ese año presentó el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia.

En 2000, a diez años de haberse celebrado la Primera Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, los países hicieron un balance sobre el cumplimiento de metas y logros alcanzados; así, México evaluó el progreso alcanzado en ocho áreas específicas: salud del niño, salud de la mujer, nutrición, educación, alfabetización, agua potable, saneamiento básico, y niñas y niños en circunstancias especialmente difíciles. De las 26 metas de la Cumbre Mundial de 1990, aplicables a nuestro país, se alcanzaron 20.

El Programa de Vacunación Universal fue uno de los más exitosos, con un esquema básico completo, la poliomielitis se erradicó y se redujeron las muertes por sarampión en un 100%.

En educación y alfabetización se alcanzaron dos metas, y dos más se calificaron con avance satisfactorio.

En esta década también se concretaron avances significativos en el ámbito jurídico; en 2000 se reformó el artículo 4o. constitucional, a fin de elevar a rango constitucional la protección de los derechos de la infancia; ese mismo año se aprobó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes con el objeto de garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra carta magna.

Tomando en consideración lo anterior, es factible afirmar que la instrumentación del Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1990-2000 representó una posición de vanguardia en México a nivel mundial, en el proceso global de discusión sobre los derechos de la infancia y con el propósito de hacer realidad el bienestar de la infancia.

Sin embargo, esta inercia positiva se vio frenada en la administración del presidente Vicente Fox. Se presentó hasta 2001 el denominado Programa de Acción 2002-2010 “Un México apropiado para la infancia y la adolescencia”.³ Es así que, durante casi dos años, el país no contó con una

³ “Un México apropiado para la infancia y la adolescencia”. Programa de Acción 2002-2010: este programa se instrumentó en el marco de la estrategia de desarrollo humano y so-

política pública para la infancia, lo que no permitió la continuidad en los avances que anteriormente se habían alcanzado.

La instrumentación y ejecución de este programa quedó a cargo del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (Coia), creado mediante Acuerdo Presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de julio de 2012. El Coia se concibió como una comisión intersecretarial de carácter permanente con el objeto de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones que garanticen el desarrollo pleno e integral de niñas, niños y adolescentes. Inicialmente se designó como presidente del Coia al doctor José Sarukhán Kérmez, en su calidad de comisionado de desarrollo social y humano de la oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. A la renuncia del doctor Sarukhán, la presidencia del Consejo pasó al titular de la Secretaría de Desarrollo Social.

Durante la administración del presidente Vicente Fox se presentaron tres informes anuales (2003, 2004 y 2005) del Programa de Acción 2002-2010 “Un México apropiado para la infancia y la adolescencia”.

Así también, en diciembre de 2004, se rindió el III Informe sobre el Avance en el Cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño ante el Comité de los Derechos del Niño.

En el sexenio del presidente Felipe Calderón no se reportan avances significativos en materia de protección a los derechos de la infancia y adolescencia; en 2010, el Coia únicamente presentó el Informe 2007-2009 del Programa de Acción 2002-2010 “Un México apropiado para la infancia y la adolescencia”; de 2010 a 2012 no se definió una política pública para la protección integral de la infancia y adolescencia pese a que el Congreso Federal aprobó las reformas constitucionales al artículo 1o. y 4o. Se realizaron acciones especialmente en salud como la Campaña Nacional contra Adicciones “Nueva vida”, “Arranque parejo en la vida”, Estrategia de Prevención del Sobrepeso, Obesidad y Enfermedades Crónicas, y se generó el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, por Sedesol.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, organismo público federal de antecedentes reconocidos en el ámbito nacional e internacional, se debilitó visiblemente con motivo de restricciones presupuestales y desmantelamiento de su infraestructura.

Por cuanto al compromiso internacional de seguimiento a la Convención sobre los Derechos del Niño, el gobierno de México no cumplió con

cial “Contigo”, alentado por la coordinación interinstitucional y de los sectores públicos, social y privado.

presentar el 20 de abril de 2011, ante el Comité de los Derechos del Niño, los informes IV y V, como instó este mismo Comité.⁴

III. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES HIJOS DE JORNALEROS AGRÍCOLAS

La atención a los hijos de jornaleros agrícolas se brinda a través del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, antes Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (Pronjag), a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, conjuntamente con otras dependencias de carácter federal, estatal y local.

Desde principios de la década de los noventa, el Pronjag inició la instalación de centros de atención infantil en diversas regiones y estados del país donde existe concentración de familias jornaleras, los centros ofrecen servicios de alimentación, salud y educación a niñas y niños de 0 a 5 años de edad. En el Programa participaron activamente agricultores, instancias públicas estatales y federales, así como la propia comunidad jornalera.

En beneficio de niñas y niños de entre 6 y 14 años se llevan a cabo acciones integrales mediante las cuales se busca desalentar su incorporación temprana al trabajo, ofreciéndoles, entre otros servicios, los de educación, alimentación, recreación y salud.

Aunque no conforman un grupo homogéneo —en términos sociales, económicos y culturales—, los jornaleros agrícolas migrantes integran familias enteras del medio rural que, debido a su precaria situación económica y social, se ven obligados a trasladarse a otros estados y dejar sus comunidades de origen.

Según las cifras reportadas en el Informe 2007-2009, del Programa de Acción 2002-2010, en 2009 el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas benefició a 521 509 jornaleros, y para sus familias se destinaron 25 558 becas a niños de 6 a 18 años.

IV. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES TRABAJADORES

El artículo 123 de nuestra carta magna, así como la Ley Federal del Trabajo, prohíbe el trabajo a los menores de 14 años, no obstante, los empleadores los incorporan a las labores antes de la edad permitida por la ley y, en múltiples casos, son sometidos a explotación.

⁴ Comité de los Derechos del Niño, 42o. Periodo de Sesiones. Observaciones Finales. Tercer Informe Periódico de México, CRC/C/MÉXICO/3, UNICEF, 8 de junio de 2006, p. 21.

En 2002, se realizó un segundo estudio en cien ciudades de niñas, niños y adolescentes trabajadores,⁵ y de acuerdo con éste, en ese año existía en México un 52.1% de niñas y niños trabajadores con edad inferior a los 14 años involucrados en alguna actividad económica que les reportaba un ingreso, realizada en la calle o en espacios públicos como calles, avenidas, cruceros parques, jardines, basureros, grandes centrales de abasto, mercados, tianguis, supermercados o unidades de transporte.

¿Por qué trabajan las niñas y los niños?

El estudio también aportó como información que la principal causa que impulsa a trabajar a los niños a temprana edad es el apoyo a la familia. El 38.2% de ellos respondió que la principal razón de su incorporación al trabajo fue para “ayudar a la familia”. El 13.9% respondió que trabajaba para “mantenerse a él (ella) mismo (a)” y el 10.5% para poder estudiar.

Si se considera que la mayoría de las niñas y niños viven en una casa, y en muchos casos con al menos uno de sus padres,⁶ se puede afirmar que el ingreso al trabajo para mantenerse o para estudiar son dos motivos que también constituyen un apoyo a la familia: reducen el nivel de gastos total de las familias al no tener que pagar para solventar las necesidades básicas y escolares de la niña o del niño que trabaja y que recibe sus propios ingresos; lo que permite concluir que las dificultades económicas del hogar son determinantes para la incorporación temprana de las niñas y niños al mercado laboral.

En 2007, un equipo técnico encabezado por la Secretaría del Trabajo y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía diseña el Módulo sobre Trabajo Infantil (MTI) de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, el módulo permite conocer de manera desagregada cuántos niños y niñas, y dentro de qué edades, localidades y sectores económicos están trabajando en todos los estados.

⁵ Informe Ejecutivo. 2o. Estudio en Cien Ciudades de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores. México 2002-2003, México, DIF-UNICEF, 2004. En este estudio no se incluye al Distrito Federal.

⁶ Existe una probabilidad del 41.2% y del 48.2%, según sexo del jefe de hogar, hombre o mujer respectivamente, de que una persona de 0 a 17 años viva en un hogar de hasta dos salarios mínimos, de acuerdo con el indicador contemplado en *La infancia cuenta en México 2011*, México, Red por los Derechos de la Infancia, 2011, p. 77.

Según las cifras reportadas por el MTI,⁷ en México hay 3 647 067 niños de entre 5 y 17 años de edad que trabajan, de un total de 29 203 394 niños y niñas en este rango de edad, lo que significa que 12.5% de la población infantil de 5 a 17 años está trabajando (es decir uno de cada ocho); sin embargo, el Informe 2007-2009, del Programa de Acción 2002-2010, menciona que el trabajo infantil continúa en descenso, aunque no se identifican las causas y a qué rangos de edad se refiere.

Por otra parte, el Comité de los Derechos del Niño ha exhortado al Gobierno de México a que ratifique el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima al empleo, y que intensifique sus medidas de lucha contra el trabajo infantil.⁸

Según los resultados de la encuesta “Percepciones sociales sobre trabajo infantil”, elaborada por la OIT y presentada el 12 de junio de 2012, en México, cuatro de cada 10 personas están de acuerdo en que los menores trabajen, el 79% lo atribuye a indiferencia de la sociedad, inclusive considerándolo formativo, ya que genera beneficios como aprender un oficio, asumir responsabilidades con su familia o impedir que se vuelva delincuente. Ante este panorama, la OIT hizo un llamado al Gobierno Federal a ratificar el Convenio 138, además de requerirle defina programas sociales y políticas públicas articuladas a nivel nacional, así como que fortalezca los órganos judiciales para que castiguen a los empleadores de niños.⁹

V. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE CALLE

Durante la administración del presidente Vicente Fox, el Programa de Acción 2002-2010 incorporó la categoría de niñas y niños en situación de calle, anteriormente denominada menores “de” y “en” la calle, contemplados en el Programa Nacional a Favor de la Infancia 1990-2000; durante la vigencia de este último, los sistemas estatales y municipales del DIF incrementaron las acciones y coberturas de atención a los niños y niñas en situación de calle, facilitando su acceso a un paquete básico de atención de salud y a servicios de recreación, asesoría jurídica y psicológica, y canalización para su atención especializada, así como becas para permanecer en la

⁷ *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México. Una agenda para el presente*, México, UNICEF, 2010, p. 75.

⁸ Comité de los Derechos del Niño, 42o. Periodo de Sesiones..., *cit.*, p. 20.

⁹ “Critican indiferencia hacia trabajo infantil”, *Reforma*, México, núm. 6746, 13 de junio de 2012, sección Nacional, p. 16.

escuela o recibir capacitación en oficios y técnicas. Tan sólo en 1999, este Programa atendió a 60 292 niños en todo el país.

A partir del 2001, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, instrumentó en coordinación con organizaciones de la sociedad civil que dan atención a niñas, niños y jóvenes en situación de calle, el Programa de Prevención y Atención a Niñas y Jóvenes en Situación de Calle “De la calle a la vida”.

Este programa tiene como objetivo impulsar el enlace y la coordinación de esfuerzos entre los sectores público, privado y social, que previenen y atienden a la niñez en situación de calle y sus familias, con el fin de contribuir a dar solución y atención integral, a mediano y largo plazo, a dicha problemática.

Sus acciones abarcan los ámbitos de prevención, atención, procuración de justicia e investigación. Para la prevención, considera estrategias encaminadas al fortalecimiento familiar, prevención de acciones, prevención de embarazo temprano y el fortalecimiento del desarrollo de las habilidades de las niñas y los niños desde la infancia temprana, así como becas de estudio y capacitación.

En su fase inicial, el Programa alcanzó una cobertura de 5400 niñas y niños en situación de calle para 2003, y reportó una atención de 30 913 niñas, niños y jóvenes beneficiados.

El Informe 2007-2009, del Programa de Acción 2002-2010, no reporta cifras sobre el avance en la ejecución de este programa.

VI. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN DESAMPARO

La atención integral a niñas, niños y adolescentes en condiciones de desamparo se realiza a través de albergues, casas cuna y casas hogar que son operadas por DIF Nacional, DIF estatales y DIF municipales, así como por instituciones de asistencia privadas y organizaciones de la sociedad civil.¹⁰

¹⁰ La adopción de medidas especiales para la protección del niño corresponde tanto al Estado como a la familia, la comunidad y la sociedad a la que aquél pertenece. Sobre este punto, el artículo 16 del Protocolo de San Salvador manifiesta que todo niño, sea cual fuere su filiación, tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menos requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho de crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Véase “Deberes de la familia, la sociedad y el Estado”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002, párr. 62, p. 63, www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf (consultado el 18 de noviembre de 2012).

En el periodo de agosto de 2003 a agosto de 2004, estos centros atendieron a 460 niñas, niños y adolescentes, proporcionándoles entre otros servicios: albergue los 365 días del año, alimentación, atención médica, psicológica, pedagógica, actividades culturales, deportivas y recreativas. En los casos en que la situación jurídica de los infantes lo permitió, se promovieron las adopciones correspondientes.

En 2002, se realizaron 779 procesos de adopción por parte de DIF Nacional y los sistemas estatales DIF, de los cuales 421 fueron adopciones internacionales, bajo los principios de la Convención de la Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional; en 2003 se concretaron 421 procesos de adopción, 55 fueron internacionales. Entre enero y agosto de 2004 se concluyeron 220 adopciones, siendo 26 de éstas internacionales.

Según el Informe 2007-2009, del Programa de Acción 2002-2010, en 2008 se concluyeron 1197 adopciones y 638 en 2009, lo que muestra un claro descenso en las adopciones a cargo del DIF Nacional.

En 1994, el Gobierno de México ratificó la Convención de la Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, señalando como autoridades centrales en materia de adopción internacional al Sistema Nacional DIF, con jurisdicción exclusiva en el DF y subsidiaria en las entidades federativas, y a los DIF estatales con jurisdicción en su circunscripción territorial.

Actualmente existe desarticulación de esfuerzos entre el Sistema Nacional DIF y los sistemas estatales DIF, debido en gran medida a que aquél dejó de lado su carácter orientador y de acompañamiento a los DIF estatales y, por otro lado, a la falta de armonización en la legislación de la materia.

VII. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA, MALTRATO Y ABUSO

Las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia o maltrato son aquellos que padecen ocasional o habitualmente actos de violencia física, emocional o ambas, ejecutados por omisión o acción, pero siempre en forma intencional, no accidental, por padres, tutores o personas responsables de ellos.

El Sistema Nacional DIF registró de 1995 a 2000 un total de 134 625 denuncias de maltrato infantil, de las cuales se comprobaron 83 922 casos, especialmente relacionados con maltrato físico, omisión de cuidados, maltrato emocional, negligencia y abandono.

En el Sistema Nacional DIF y los sistemas estatales y municipales DIF, la prevención del maltrato infantil ha sido uno de los programas prioritarios, inicialmente se conoció como Programa de Prevención al Maltrato Infantil (DIF-Preman), y en 2005 se concreta como Plan Nacional para la Prevención del Maltrato Infantil y la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes.

De conformidad con las cifras del Informe 2007-2009, del Programa de Acción 2002-2010, se recibieron 43 986 denuncias de maltrato en 2007 y 59 240 en 2008, atendándose a 43 999 infantes víctimas de maltrato en 2007 y 68 417 en el siguiente año, de lo que se desprende que la tendencia continúa en ascenso.

VIII. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE EXPLOTACIÓN SEXUAL, COMERCIAL Y TRATA

La explotación sexual comercial está constituida por prácticas que son degradantes y muchas veces atentatorias contra la vida de los niños.

Existen tres formas principales e interrelacionadas de explotación sexual comercial: prostitución, pornografía y tráfico con propósitos sexuales. Otras formas de explotación sexual de la niñez la constituyen el turismo sexual y los casamientos tempranos.

En 1999, a instancias del DIF Nacional y los auspicios de UNICEF, se elaboró el Programa para la Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil, dicho programa se sustentó en la colaboración y coordinación interinstitucional, lo que permitió generar importantes avances en los ámbitos: jurídico, de investigación, de atención y de prevención del fenómeno.

Al cierre de 2004, el Programa tenía presencia en 42 ciudades de 18 entidades federativas.

En 2000 se concluyó la investigación denominada “Infancia robada” elaborada por DIF Nacional, CIESAS y UNICEF, que evidenció la existencia de 16 000 niñas y niños víctimas de explotación sexual y comercial. Este estudio no ha tenido actualización posterior.

El Informe 2007-2009, del Programa de Acción 2002-2010, reporta la instrumentación del Programa de Apoyo para la Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI) y la Protección de Víctimas de ESCI en México —programa auspiciado por la OIT-IPEC y la Secretaría del Trabajo—, con diferentes avances, entre los que se destacan el impulso de las reformas al Código Penal Federal y de Procedimientos

Penales Federales, así como a la Ley de Delincuencia Organizada, para la tipificación de las conductas constitutivas de explotación sexual comercial, así como su concreción en los estados de Jalisco, Baja California y Guerrero.

La trata de niños y niñas, aunque es un fenómeno ancestral, se ha recrudecido en los años recientes. La trata de niños abarca explotación laboral, extracción de órganos, esclavitud o prácticas análogas, servidumbre y explotación sexual, recurriendo a la amenaza, la fuerza, la coacción o también mediante el rapto, fraude, el engaño y el abuso de poder, aprovechándose de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los infantes.

Cabe mencionar que en 2007 se publica la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Delincuencia Organizada, el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal,¹¹ el 27 de febrero de 2009 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de dicha ley. El 14 de junio de 2012 se promulga 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, abrogando la referida Ley de 2007.

IX. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD

En 1995, la Secretaría de Educación Pública y el INEGI levantaron el Registro de Menores con Discapacidad, el cual reportó más de 2 700 000 niños y niñas con alguna discapacidad.

El XII Censo General de Población y Vivienda 2000 incluyó por primera vez la identificación de personas con alguna discapacidad. De los resultados de este Censo se desprende que hay un total de 324 niñas y niños entre 0 y 17 años con algún tipo de discapacidad.

Sin embargo, cabe señalar que en la actualidad no se dispone de información precisa sobre la incidencia de la discapacidad en la infancia y adolescencia.

En el periodo 1995-2000, la vigencia del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad propició la suma de esfuerzos internacionales y con organizaciones de la sociedad civil que desde décadas atrás ha destacado por su trabajo en beneficio de la población con discapacidad, aportando recursos, construyendo una sólida infraestructura de atención y promoviendo modelos de atención exitosos.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 2007.

El programa encabezado por el Sistema Nacional DIF fue replicado en las entidades federativas a través de comisiones estatales. En la mayoría de las entidades federativas se lograron avances significativos en la atención de menores con alguna discapacidad.

La Secretaría de Educación Pública impulsó en la década de los noventa diversas acciones para la atención de los infantes con alguna discapacidad con base en la Ley General de Educación: ordenamiento que estimuló la reorientación y reorganización de los servicios de educación especial. Entre 1990 y 2000 las unidades de servicios de educación especial se elevaron de 2793 a 3625.

Si bien la red de unidades básicas de rehabilitación, promovidas por el DIF Nacional, DIF estatales y DIF municipales, se incrementó notablemente en los últimos años, los servicios de rehabilitación no brindan la cobertura requerida en relación con las necesidades, y no son consideradas prioridad presupuestal en el ámbito federal y local.

La sociedad civil organizada ha impulsado la construcción de 20 centros Teletón en los estados de la República; no obstante, éstos se encuentran rebasados en su capacidad para dar respuesta a la creciente demanda del servicio.

X. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

En 2005 se realiza un profundo cambio legislativo en materia de justicia para adolescentes, se reforma y adiciona el artículo 18 constitucional, para dar cabida a un nuevo sistema de justicia para adolescentes acusados de la comisión de una conducta tipificada como delito en leyes penales.

A partir de la reforma se precisa que el sistema integral de justicia será aplicable a quienes tengan entre 12 años y menos de 18. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos de rehabilitación y asistencia social.

El artículo segundo transitorio, del decreto de reformas y adiciones mencionadas, dispuso que los estados de la Federación, así como el Distrito Federal, en los seis meses siguientes crearan sus leyes, instituciones y órganos necesarios para la aplicación del decreto.

A la fecha, todos los estados y el Distrito Federal han promulgado sus respectivas leyes de justicia para adolescentes. Por cuanto a la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, ésta se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2012 y entró en vigor dos años más tarde.

XI. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES Y REPATRIADOS

El fenómeno de niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados ha sido atendido desde 1996, año en que se puso en marcha el Proyecto Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos. Participaron en este proyecto inicial la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, DIF Nacional, DIF estatales y municipales a través de una red de albergues ubicados en la frontera de México con Estados Unidos, y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el periodo comprendido entre septiembre de 2003 y septiembre de 2004 se otorgó atención temporal a 10 311 niñas, niños y adolescentes.

A partir de 2004, el Sistema Nacional DIF, en coordinación con el Instituto de Desarrollo Humano de Chiapas, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración, desarrollaron trabajos con la finalidad de impulsar acciones de protección a la población infantil en la frontera sur del país a través de la instrumentación de un Plan de Acción de la Frontera Sur para la atención de niñas, niños y adolescentes extranjeros que viajan solos y que ingresaron al país de forma no documentada.

Tomando en consideración los citados antecedentes, en 2011 el Sistema Nacional DIF diseñó la Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes y Repatriados no Acompañados, que se integra por el Programa de Operación en la Frontera Norte, el Programa de Operación en la Frontera Sur y el Programa de Operación en Lugar de Origen, y se cuenta con 52 centros comunitarios de protección a la infancia, que desarrollan acciones de prevención del fenómeno migratorio.

XII. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS

De acuerdo con el último censo oficial en nuestro país, se estima que en 2000 la población infantil indígena era de 3.9 millones, de un total de 10 189 millones de habitantes indígenas; y para 2008, ya se estimaba en 13 millones, lo que representa que un poco más de diez niños mexicanos (12.6%) es indígena.¹²

En términos generales, las niñas y los niños indígenas viven en un entorno caracterizado por la pobreza extrema, discriminación, falta de oportunidades educativas y marginación.

¹² Vega Báez, Juan Antonio, "El derecho a la no discriminación de los niños y las niñas indígenas", en González Contró, Mónica (coord.), *Los derechos de niños niñas y adolescentes en México*, México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 302 y 303.

Según los datos proporcionados por el Índice de los Derechos de la Niñez (2005) elaborado por UNICEF en México, los estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca —que cuentan con los porcentajes más elevados de niños indígenas— tienen las puntuaciones más bajas en el ejercicio de los derechos de las niñas y los niños: 2.60, 2.95 y 3.68 (en una escala del 1 al 10).

Las niñas y los niños indígenas se ven privados de su oportunidad de juego y recreación, en gran medida, porque se incorporan a las labores domésticas y de actividad económica a temprana edad, lo que dificulta también su asistencia a la escuela; además de que el embarazo y el matrimonio temprano es frecuente, por lo que las responsabilidades maternas y paternas se asumen sin haber alcanzado la edad adulta.

Viven en lugares alejados, de alta marginación, lo que complica su acceso a los servicios de salud, además los coloca en situaciones de riesgo debido a conflictos religiosos, políticos e inclusive de narcotráfico.

XIII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En cada una de las categorías de niñas y niños en situación de vulnerabilidad aquí analizados es de hacer notar que los principales logros y avances se alcanzaron durante la década 1990-2000, en la que se aplicó el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia.

A partir de la vigencia del Programa de Acción 2002-2010, se realizaron modificaciones inclusive con respecto a la denominación de las categorías agrupadas en el apartado de menores en circunstancias especialmente difíciles, debido en gran medida a problemáticas emergentes que han cobrado relevancias en los últimos tiempos.

En la década pasada, México se caracterizó por ser un país de grandes avances en el cumplimiento de las metas en muchas áreas, entre éstas destaca la reducción de la mortalidad de los niños menores de cinco años, la erradicación de la poliomielitis y la ampliación de la cobertura de educación básica.

En 2002, en la Sesión Especial a Favor de la Infancia, México además de presentar la evaluación de la década 1990-2000 renovó su compromiso, al igual que los demás países, para crear un mundo apropiado para las niñas y los niños a través de la protección de sus derechos.

Si bien se definió un Programa de Acción 2002-2010, éste no logró la articulación de esfuerzos con los tres niveles de gobierno ni su vinculación con la sociedad civil; por otra parte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, organismo público cuya labor en beneficio de la in-

fancia fue reconocida en años anteriores, no sólo a nivel nacional sino también internacional, se vio desplazado e incluso limitado en su actuar.

Debido a drásticos ajustes presupuestales, vio mermada enormemente su capacidad de acción y convocatoria, que antes se fortalecía con la gran participación de la sociedad civil organizada; ahora se encuentra dispersa y sin los apoyos necesarios para lograr la consecución de sus objetivos.

Adicionalmente, la creación del Consejo Nacional por la Infancia y la Adolescencia en julio de 2001, como una comisión intersecretarial, generó desconcierto, en virtud de que duplicó las atribuciones de algunas dependencias y entidades de la administración pública federal; inicialmente surgió dentro del Gabinete de Desarrollo Social, desconociéndose cuáles son los alcances actuales de su funcionamiento, ya que únicamente se le atribuye la elaboración de los informes anuales del Programa de Acción 2002-2010.

Otros de los factores que no ha permitido que la infancia y adolescencia tengan un mejor nivel de bienestar, ha sido la drástica caída del empleo en nuestro país.

La falta de trabajo para los padres, ha orillado a los hijos menores a trabajar en la calle o en lugares poco apropiados para su desarrollo; así lo demuestran las investigaciones sobre trabajo infantil, en las que se confirma que la presencia de los infantes y adolescentes en las calles se debe en gran medida a la necesidad que tienen de obtener un ingreso para ellos y sus familias.

Es de concluir también que la calle es un medio facilitador de violencia, explotación laboral y sexual de muchos infantes, y en consecuencia se conculcan sus derechos, y se atenta contra su integridad física y mental.

Aunque en 2011 se aprobaron reformas trascendentes en materia de derechos humanos en relación a la infancia y adolescencia, México no ha concretado un sistema nacional de protección de derechos.

Las brechas y disparidades actuales en el cumplimiento de los derechos de la infancia no sólo son responsabilidad del Gobierno federal, incluyen también a los gobiernos estatales y municipales, inclusive puede afirmarse que es imprescindible que los municipios del país se involucren directamente en la defensa y protección de los derechos de la infancia, por ser la instancia más cercana a la comunidad.

Adicionalmente, es menester comentar que en nuestro país el presupuesto federal no contempla un rubro específico para la atención de la infancia; se prevé el gasto social y dentro de éste, algunos rubros son para infancia, o bien se destina un presupuesto para el Sistema Nacional por el Desarrollo Integral de la Familia, como el organismo público que tiene dentro de sus atribuciones la protección de infancia como un grupo vul-

nerable, pero este presupuesto ha disminuido sensiblemente en los últimos años. Se reconoce la dificultad para determinar el porcentaje del gasto público que deberá asignarse a proteger los derechos de los niños; no obstante es imprescindible que México priorice, dentro del presupuesto de egresos, los recursos necesarios para proteger el desarrollo y supervivencia de los infantes. Desafortunadamente todavía se considera que destinar recursos a la infancia es un gasto y no una inversión a futuro.

También es un imperativo que participe la sociedad civil apoyando y complementando los esfuerzos gubernamentales; se requiere un diálogo permanente entre los distintos actores sociales para llegar a acuerdos conjuntos que nos permitan sumar voluntades en beneficio de los más vulnerables: las niñas y los niños.

Propuestas

Atenta a lo anterior, se consideran las propuestas siguientes:

1. En el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, posicionar a la infancia y adolescencia como un tema importante dentro de la agenda de gobierno.
2. Diseñar una política pública que permita contar con un verdadero Sistema de Protección de los Derechos de la Infancia, que debe integrar también a la familia como el entorno ideal para el desarrollo de las capacidades del ser humano. Toda potencial nación sale de la familia. La grandeza de ésta hace la grandeza de un país.
3. Contar con un sistema de información sobre la infancia y adolescencia para identificar el número de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, y los problemas específicos que enfrentan, lo que asimismo coadyuvaría a dimensionar el desafío que se enfrenta y medir la repercusión de las políticas públicas.
4. Asignación de presupuesto que resulte suficiente, destinado a infancia.
5. Definir claramente la institución u organismo que tendrá a su cargo la protección y defensa jurídica de los derechos del niño, actualmente se cuenta con procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia operadas por los sistemas estatales DIF, no obstante la mayoría de éstas carecen de atribuciones legales para representar a los infantes, además que también atiende asuntos del orden familiar.

6. Propiciar la vinculación con la sociedad civil, la experiencia y conocimiento de las instituciones privadas mucho ayudaría a perfeccionar las acciones a favor de la infancia y adolescencia.

XIV. BIBLIOGRAFÍA

- GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica (coord.), *Los derechos de niñas, niños y adolescentes en México: a 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- GONZÁLEZ MARTÍ, Nuria y RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Sonia, *El interés superior del menor en el marco de la adopción y tráfico internacional. Contexto mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- VASCONCELOS MÉNDEZ, Rubén, *La justicia para adolescentes en México, análisis de las leyes estatales*, México, UNAM, UNICEF, 2009.

Documentos

- “Avanzamos contigo”. Informe Anual 2004. “Un México apropiado para la infancia y la adolescencia”. Programa de Acción 2002-2010, México, Gobierno de la República, 2004.
- “Construyamos el futuro”. Informe Anual 2003. “Un México apropiado para la infancia y la adolescencia”. Programa de Acción 2002-2010, México, Gobierno de la República, 2003.
- Comisión Nacional de Acción a Favor de la Infancia, Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia 1995-2000, México, 1995.
- Programa de Acción 2002-2010. “Un México apropiado para la infancia y la adolescencia”, México, 2002.
- SRE, Cuarto y Quinto Informe Consolidado de México sobre el Cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, México, 2012.
- , Informes de México al Comité sobre los Derechos del Niño, Medidas Adoptadas en el Periodo 1998-2004, México, 2005.
- , Observaciones Finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al III Informe de México sobre la Niñez, México, SRE, UNICEF, DIF, 2006.
- UNICEF, Estado Mundial de la Infancia. Edición Especial. Conmemoración de los 20 Años de la Convención de los Derechos del Niño, Nueva York, 2009.
- , Los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en México: una Agenda para el Presente, México, 2010.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Sista, 2012.
Convención sobre los Derechos del Niño.
Ley de Asistencia Social.
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
Ley General de Desarrollo Social.
Ley General de Educación.
Ley General de Salud.
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Documentos electrónicos

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002, www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf (consultado el 18 de noviembre de 2012).
CILLERO BRUÑOL, Miguel, “Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios”, www.inau.gob.py (consultado el 20 de noviembre de 2012).