



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1998/101/Add.2
23 de febrero de 1998

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
54º período de sesiones
Tema 20 del programa provisional

DERECHOS DEL NIÑO

Informe presentado por la Sra. Ofelia Calcetas-Santos,
Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución
infantil y la utilización de niños en la pornografía

Adición

Informe de la Relatora Especial sobre su misión
a México en relación con la cuestión de la
explotación sexual comercial de los niños
(10 a 21 de noviembre de 1997)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 8	4
I. EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE LOS NIÑOS EN UNA METRÓPOLI: EL CASO DE MÉXICO D.F.	9 - 58	5
A. Causas y características	9 - 19	5
B. Marco legal	20 - 30	8
C. Programas del Gobierno	31 - 44	10
D. Sistema de justicia penal	45 - 51	14
E. Organizaciones no gubernamentales	52 - 58	15

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE LOS NIÑOS EN UNA REGIÓN PORTUARIA INDUSTRIALIZADA: XALAPA Y PUERTO DE VERACRUZ	59 - 74	17
A. Causas y características	59 - 62	17
B. Marco legal	63	18
C. Programas oficiales	64 - 67	18
D. Sistema de justicia penal	68 - 71	19
E. Organizaciones no gubernamentales	72 - 74	21
III. LOS EFECTOS DEL TURISMO EN LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE LOS NIÑOS: CANCÚN, Q.R.	75 - 94	22
A. Causas y características	75 - 81	22
B. Marco legal	82	23
C. Programas del Gobierno	83 - 89	23
D. Sistema de justicia penal	90 - 92	25
E. Organizaciones no gubernamentales	93 - 94	25
IV. LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS EN LAS ZONAS FRONTERIZAS: CIUDAD JUÁREZ Y TIJUANA	95 - 126	26
A. Causas y características	95 - 100	26
B. Marco legal	101 - 102	28
C. Programas del Gobierno	103 - 109	28
D. Sistema de justicia penal	110 - 115	30
E. Organizaciones no gubernamentales	116 - 126	32
V. ANÁLISIS COMPARATIVO	127 - 139	35
A. Situación de la explotación sexual comercial de los niños	128 - 131	35
B. Disposiciones legales	132	36

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
V. (<u>continuación</u>)		
C. Medidas del Gobierno	133 - 136	36
D. El papel de sistema de justicia penal	137 - 138	37
E. El papel de las organizaciones no gubernamentales	139	37
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	140 - 142	38
A. El Gobierno de México	140 - 141	38
B. Organizaciones no gubernamentales	142	40

Anexo

Lista de personas y organizaciones con las que se entrevistó la Relatora Especial durante su misión	42
--	----

INTRODUCCIÓN

1. Por invitación del Gobierno de México, la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía visitó México D.F., Puerto de Veracruz, Xalapa, Cancún, Ciudad Juárez y Tijuana, del 10 al 21 de noviembre de 1997, a fin de estudiar el problema de la explotación sexual comercial de los niños en México.
2. La Relatora Especial desearía aprovechar esta oportunidad para expresar su agradecimiento por la cooperación y asistencia que le prestó el Gobierno de México y en particular el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y que le permitió entrevistarse con representantes de numerosos sectores oficiales y no oficiales en todos los lugares visitados y obtener la información y documentación necesarias para poder informar a la Comisión de Derechos Humanos de modo objetivo e imparcial.
3. La Relatora Especial desea expresar su profundo reconocimiento al Sr. Michael Ayala Woodstock, Representante Residente Adjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y a su personal por su apoyo logístico y sustantivo que contribuyó al éxito de la misión. La Relatora Especial agradece asimismo la información, documentación y asistencia facilitadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México para la preparación y desempeño de su misión. Finalmente la Relatora Especial expresa su reconocimiento al Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) en México por su eficiente labor de coordinación con los medios de comunicación durante su visita.
4. Durante su misión, la Relatora Especial se entrevistó con el Ministro de Relaciones Exteriores, con altos funcionarios de las Procuradurías de Justicia de los Estados, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), del Ministerio de Turismo, y de la Procuraduría General de Justicia, con representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones de derechos humanos de diversos Estados, así como con funcionarios de los servicios encargados de hacer cumplir la ley. La Relatora Especial se entrevistó también con representantes del UNICEF, de otras organizaciones no gubernamentales y de la infancia y con las autoridades consulares mexicanas en San Diego, California.
5. La Relatora Especial llevó a cabo visitas de investigación sobre el terreno durante la noche en casi todos los lugares que visitó a fin de conocer personalmente la situación de los niños en calles, bares y clubes nocturnos. También tuvo ocasión de visitar diversos centros infantiles de acogida para entrevistarse con los niños víctimas de explotación y abusos.
6. En un anexo al presente informe figura una lista seleccionada de personas y organizaciones con las que se reunió la Relatora Especial durante su misión.
7. La Relatora Especial decidió visitar México para estudiar el problema de la explotación sexual comercial de los niños desde cuatro perspectivas diferentes a saber: en una gran metrópoli como México D.F.; en la región

portuaria industrializada de Puerto de Veracruz y Xalapa; en el centro turístico costero de Cancún, y en las zonas fronterizas entre México y los Estados Unidos de América, en particular en Ciudad Juárez y en Tijuana. La Relatora Especial lamenta que, debido a la situación desastrosa provocada por los huracanes en Acapulco, no pudiera incluir Acapulco en su visita. Además, la Relatora Especial se interesó por las posibles iniciativas adoptadas en México tanto por el Gobierno Federal como por los gobiernos estatales y por las organizaciones no gubernamentales para combatir los problemas existentes.

8. En el presente informe, las conclusiones relativas a cada situación se estudian por separado, teniendo en cuenta que, aunque las causas de la explotación sexual comercial de los niños son similares en la mayoría de los lugares, las características del fenómeno así como las respuestas de los gobiernos estatales y de la sociedad civil pueden variar considerablemente. Al mismo tiempo, se procede a una comparación analítica entre las diferentes situaciones a fin de determinar estrategias y formular recomendaciones que puedan adaptarse a los diferentes contextos del país.

I. EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE LOS NIÑOS EN UNA METRÓPOLI:
EL CASO DE MÉXICO D.F.

A. Causas y características

9. México D.F., con una población de 20 millones de habitantes durante el día, incluida una población periférica de 8 millones de personas que vienen a trabajar a la ciudad, es una de las mayores urbes del mundo. Por ello, la abundancia de niños callejeros en una metrópoli de este tipo no sólo no sorprende sino que resulta evidente. Según las estadísticas oficiales, en 1995 había aproximadamente 13.370 niños de la calle (entre ellos 4.210 niñas) en el Distrito Federal, pero las organizaciones no gubernamentales que trabajan con estos niños calculan su número entre 20.000 y 25.000. Se estima asimismo que el 90% de los niños callejeros del Distrito Federal son víctimas de abusos sexuales en algún momento durante su vida en la calle.

10. Los niños callejeros que practican la prostitución se congregan principalmente en las zonas desfavorecidas del mercado de La Merced (delegación Cuauhtémoc), en la terminal de autobuses Central del Norte y en las dos estaciones de metro Observatorio e Indios Verdes. Según los informes, desde 1994 se ha observado un aumento de la prostitución infantil en Ciudad de México, en particular de niñas procedentes de zonas distintas del Distrito Federal, como Tlaxcala, Oaxaca, Chiapas, Puebla y Veracruz. Son pocas las niñas que vienen de Estados del norte a Ciudad de México. No debe sorprender que, entre las principales causas de la migración de niñas solas de las zonas rurales a la ciudad, se citen unas condiciones sociales desfavorables, el desempleo y la falta de oportunidades educacionales. La mayoría de los niños de la calle que viven en el Distrito Federal proceden de otros Estados, como Hidalgo, Querétano, Michoacán y Guerrero.

11. La mayoría de las niñas se trasladan al Distrito Federal en busca de empleo y terminan en la calle sin dinero ni alojamiento. En muchos casos, han huido de una situación familiar violenta y son vulnerables a la explotación de proxenetas o "padrones" cuando llegan a la gran ciudad donde no conocen a nadie. Entre los lugares en que los explotadores ("galanes") establecen un primer contacto con los nuevos menores migrantes se citaron la basílica de Guadalupe, la Alameda o el Parque de Chapultepec y La Villa, por ejemplo. Otras veces las niñas abandonan sus familias, a veces con su bendición, inducidas por un "padrote", un "novio" o un presunto "marido", que prometen buscarles un empleo en la ciudad y que con frecuencia les prestan cantidades considerables de dinero por anticipado para crear una relación de dependencia. Eventualmente, el endeudamiento de las muchachas es tan grande que se ven obligadas a prostituirse por su antiguo "marido" o "novio", que ahora se convierte en su proxeneta. En estos casos, la explotación física y sexual se ve agravada por la explotación emocional y psicológica de los sentimientos de una niña.

12. Según ha señalado la DIF, una de las principales causas de que los niños abandonen el hogar o sean abandonados es la desintegración de las familias y su falta de medios para atender a sus miembros. La violencia familiar y los abusos son otros tantos factores agravantes en el contexto de los nuevos valores sociales y morales que no reconocen la situación financiera como principal causa de vulnerabilidad. En realidad, en las familias de bajos ingresos, los valores familiares tienden a resistir mejor que en las familias más modernas y acomodadas. El aumento de las tasas de embarazos de adolescentes y las actitudes sociales condenatorias de este fenómeno se citaron también entre las causas que impulsan a las muchachas jóvenes a la prostitución.

13. Algunas muchachas obtienen un trabajo en bares y restaurantes condicionado fundamentalmente por el entendimiento de que también deben dispensar otros servicios a solicitud de los clientes. De hecho, algunas de las muchachas prostituidas envían dinero a casa de sus familias para completar los ingresos familiares o contribuir a la educación de algún hermano menor. Las muchachas de la calle que practican la prostitución con frecuencia son explotadas no sólo por sus proxenetas, sino también por la policía, por los propietarios de loncherías y cafés así como por funcionarios administrativos locales que exigen dinero a cambio de su "protección".

14. En el caso de las niñas menores de 12 años, se ha observado que la mayoría de las que viven en el Distrito Federal en las calles, han huido de sus casas o han sido abandonadas por sus familias, sin intención en un principio de dedicarse a la prostitución. Precisamente como consecuencia de su vida en las calles, donde se ven expuestas a una actividad sexual, a embarazos precoces y a un fácil acceso a las drogas, se dedican primeramente a la "prostitución para sobrevivir" y posteriormente pueden convertirse en víctimas de la explotación sexual comercial.

15. En el Distrito Federal, también se ha observado la práctica de la prostitución entre los niños, pero no en la misma medida que entre las niñas. Sin embargo, se observó que es más probable que los niños se prostituyan a

cambio de comida, drogas o un lugar para dormir, en vez de dinero. En el Distrito Federal es sabido que, en general, los niños callejeros y los clientes homosexuales o pedófilos que buscan servicios sexuales de los muchachos generalmente se reúnen en la zona de Garibaldi. Las organizaciones no gubernamentales también han señalado haber visto a muchachos de 10 a 14 años en las esquinas de algunas calles, a primeras horas de la mañana, donde automóviles particulares se acercan para llevárselos. Sin embargo, es muy difícil investigar lo que ocurre realmente, ya que los muchachos son renuentes a hablar de sus experiencias por miedo o por vergüenza. Otra característica de los niños de la calle, en contraposición con las muchachas, es su habilidad para sobrevivir y la forma en que pueden recorrer todo el país en busca de aventura. Esta movilidad es uno de los principales obstáculos con que se enfrentan los asistentes sociales para que los niños callejeros participen en sus programas de ayuda durante períodos prolongados.

16. Uno de los estudios más completos sobre la explotación sexual comercial en México, a juicio de la Relatora Especial, fue un estudio sobre la prostitución juvenil en La Merced, Ciudad de México, que llevó a cabo en 1996 la organización no gubernamental Espacios del Desarrollo Integral (AC-EDIAC) patrocinada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el UNICEF. Se calcula que más del 50% de las muchachas que se dedican a la prostitución en este distrito son menores, en su mayoría entre 15 y 16 años.

17. Durante su visita nocturna al barrio de La Merced, la Relatora Especial tuvo ocasión de dialogar con las dirigentes de la Unión de Mujeres Independientes, un grupo de unas 300 trabajadoras del comercio del sexo que se han organizado en el distrito para tratar de reforzar su seguridad personal. Cuando la Relatora Especial les preguntó cuál era el mayor temor que experimentaban en su trabajo respondieron que "cada vez que vamos con un cliente nunca sabemos si volveremos vivas" (entrevista con Nancy Gonzalo Vargas, una dirigente de la Unión, 11 de noviembre de 1997). Las dirigentes de la Unión negaron que hubiese menores entre los miembros de su sociedad, aunque admitieron que tal vez las hubiese en otros grupos. Al parecer, les molestaba que las menores cobrasen tres veces más que las trabajadoras del sexo adultas. Sin embargo, la Relatora Especial fue también informada de que la Unión es sólo una de las muchas asociaciones que operan en La Merced, muchas de las cuales se enfrentan entre sí, lo que con frecuencia da lugar a violencias y amenazas y aumenta la vulnerabilidad de los niños de la calle y les hace prácticamente imposible salir de esta situación.

18. Además de la prostitución, sumamente visible en las calles de La Merced, se informó de que algunos comerciantes del mercado vendían en sus puestos durante el día cintas y revistas pornográficas, incluso de pornografía infantil. No obstante, no se había seguido investigando esta cuestión, aunque una organización no gubernamental proyectaba tomar medidas a este respecto. La Relatora Especial insta asimismo a las autoridades gubernamentales competentes a que adopten medidas para que en México no se posea, produzca o distribuya pornografía infantil.

19. La difusión del VIH/SIDA es otro riesgo creciente relacionado con la proliferación de niños en la prostitución. Al parecer, los clientes son reacios con frecuencia a utilizar condones, y cada vez más prefieren tener relaciones sexuales con niños más jóvenes, lo que aumenta su vulnerabilidad a la explotación y a la infección por VIH/SIDA.

B. Marco legal

20. El Gobierno de México es un Estado Parte en la Convención sobre los Derechos del Niño desde enero de 1999 y presentó su informe inicial al Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/3/Add.11) en diciembre de 1992*. Aunque el Comité elogió al Gobierno por su puntual presentación del informe inicial, expresó su preocupación por el hecho de que las leyes y reglamentos relativos a la aplicación de los derechos del niño no fuesen compatibles con las disposiciones de la Convención. A este respecto, la Relatora Especial insta al Gobierno de México, a nivel federal y de los estados, a que prosiga sus esfuerzos para armonizar su legislación interna con la Convención.

La legislación de todos los estados de México reconoce que la mayoría de edad se alcanza a los 18 años, pero hay controversia en cuanto a la mayoría penal, que varía de un Estado a otro.

21. En este contexto, la Relatora Especial desearía elogiar los esfuerzos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que ha publicado recientemente un análisis de toda la legislación relativa a los derechos del niño, estado por estado, acompañado de un comentario y de un modelo de legislación para armonizar la legislación de los estados con la de la Convención sobre los Derechos del Niño. La Relatora Especial fue informada de que todos los senadores de la Asamblea Nacional recibirán copias del proyecto de legislación y de recomendaciones.

22. Al Comité de los Derechos del Niño, también le había inquietado durante su examen del informe inicial el gran número de denuncias de malos tratos de niños atribuidos a la policía y al personal de seguridad o militar, así como el hecho de que no se hubiesen tomado medidas eficaces para castigar a las personas declaradas culpables de estas violaciones o para hacer público su castigo eventual. La Relatora Especial se refiere más adelante a algunos casos de violencia contra los niños de la calle cometidos al parecer por el personal de seguridad. En particular, le preocupan los informes que recibió durante su misión de que algunos miembros de la policía judicial o participaban activamente en las violaciones contra los niños de la calle o protegían a los explotadores de los niños.

23. El Comité de los Derechos del Niño también expresó su preocupación por el gran número de casos de abuso de niños y violencia en el seno de la familia. A este respecto, la Relatora Especial tuvo el gusto de ser informada, durante

* El informe inicial, con fecha 10 de febrero de 1993, fue examinado por el Comité en su quinto período de sesiones en enero de 1994 (véanse las observaciones finales del Comité en el documento CRC/C/24, párrs. 26 a 44, y una relación de sus deliberaciones en el documento CRC/C/SR.106 y 107).

su diálogo con los senadores, de que, la semana anterior a su visita a México, el Presidente de la República había firmado un proyecto de ley sobre la violencia en el seno de la familia. Esto se consideraba una medida importante, no sólo para combatir el aumento de los casos de violencia doméstica en el país sino también para promover la concienciación social sobre un problema real. Los miembros del Senado aseguraron también a la Relatora Especial que todos los partidos políticos del Senado compartían la urgencia de abordar el problema de la explotación sexual comercial de los niños.

24. A los efectos del presente informe, la Relatora Especial no está en condiciones de analizar detenidamente todas las leyes pertinentes de los Estados relativas a los derechos de los niños, habida cuenta de la complejidad del ordenamiento jurídico mexicano. Por ello se ha limitado a poner de relieve las disposiciones más pertinentes de algunas leyes federales, así como de la legislación de los estados que la Relatora Especial visitó. Lo que se pretende es mostrar la gran diversidad de las leyes que protegen los derechos del niño a nivel de los estados.

25. La prohibición y el castigo de la explotación sexual comercial de los niños es objeto principalmente de los artículos relacionados con la corrupción de menores, definida como "la inducción a modos deshonestos de vida de tal forma que se produzca su depravación moral y física", y con el lenocinio, definido como "la explotación habitual y accidental del cuerpo de otra persona por medio del comercio carnal".

26. La Constitución de los Estados Unidos de México, en sus artículos 17, 21 y 102, declara que las actividades relacionadas con la venta o tráfico y prostitución de menores, así como la prostitución de menores serán objeto de investigación y sanción. Cabe señalar que la prostitución de adultos en sí no está tipificada como delito, siempre y cuando se practique "de manera que no cause escándalo" (artículo 200.III del Código Penal).

27. El artículo 366 del Código Penal prescribe una pena de prisión de dos a nueve años por el tráfico de menores. Este artículo guarda relación con la nueva Ley federal contra el crimen organizado, que en su artículo 2 (V) se refiere al tráfico de menores como un delito grave cuando lo llevan a cabo personas que forman parte de una organización criminal, y lo sanciona con penas de nueve años de prisión.

28. La Ley federal del trabajo, en su artículo 173, dispone que el trabajo realizado por cualquier persona entre 14 y 16 años será objeto de vigilancia y protección por parte de los inspectores laborales. El artículo 174 de la misma ley prohíbe emplear a menores de 16 años en lugares en que se despachen bebidas embriagadoras o que afecten su moralidad.

29. El Código Penal del Distrito Federal clasifica la prostitución de menores y la pornografía infantil como "corrupción de menores", sancionada con una pena de 7 a 15 años de prisión. En el caso de la prostitución de menores en grupo, por ejemplo en burdeles, la pena puede ser de hasta 40 años de prisión. La prostitución de un menor por otro menor no se considera delito,

sino como una "falta de disciplina" que exige la rehabilitación del menor en un establecimiento correccional, a diferencia de las víctimas de la explotación sexual comercial que se envían a instituciones separadas para su rehabilitación y atención, como por ejemplo centros de acogida de menores y hogares administrados por organizaciones no gubernamentales.

30. Una preocupación manifestada también durante las conversaciones fue la necesidad de revisar el Código Penal a fin de permitir la presentación de una denuncia en nombre del niño sin necesidad del consentimiento de los padres. En el momento de la visita de la Relatora Especial, el Senado estaba considerando un proyecto de enmiendas al Código Penal en relación con la pornografía infantil, conforme al cual la pornografía infantil se calificaría de delito grave sancionado con penas de cinco a diez años de prisión y una multa de 1.000 días de ingresos como mínimo. Con el fin de fortalecer el proyecto actual se mencionó la necesidad de obtener legislación nacional comparada de otros países sobre pornografía infantil.

C. Programas del Gobierno

31. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es la principal organización gubernamental que se ocupa de los niños; a través de 32 DIF estatales, trata de fortalecer la capacidad a nivel local mediante programas de protección de la infancia. Originalmente, en los años 1930, el DIF se había establecido para ocuparse de los niños abandonados en las ciudades. Desde entonces participa en el suministro de desayunos escolares para más de 4 millones de niños a través del país. El DIF elabora también políticas nacionales para la protección de la infancia, así como estrategias de intervención y rehabilitación en favor de las víctimas infantiles. En sus estrategias preventivas, el DIF destaca la integración de la familia como el elemento básico de sus programas, teniendo en cuenta sobre todo que la principal razón del elevado número de niños de la calle en México se atribuye a la desintegración de la familia. En vista de este fenómeno social, el DIF propugna que el proceso de revisión legislativa de las disposiciones relativas a los niños vaya acompañado de una campaña de sensibilización en el seno de la sociedad mexicana, a fin de lograr una mayor concienciación de que los niños tienen derechos. Además, la legislación pertinente debe ser accesible a las familias a nivel local para que la protección de los niños sea eficaz. La potenciación del papel de la familia se considera como el instrumento más eficaz para evitar la explotación y los abusos de los niños.

32. El DIF del Distrito Federal ha establecido una línea telefónica en la que pueden denunciarse los abusos de los niños a personal calificado, que a su vez envía trabajadores sociales para evaluar la situación. El DIF también proporciona asistencia jurídica gratuita a las familias que la necesitan, y está estudiando las posibilidades de prestar apoyo psicológico y educacional a las familias y grupos vulnerables. En su diálogo con la Relatora Especial los representantes del DIF observaron que el mayor reto en su trabajo era la falta de estadísticas concretas sobre niños en situación difícil en México; asimismo reconocieron la necesidad de que los programas del DIF se hicieran

extensivos a las zonas rurales e indígenas. A este respecto, el DIF, en cooperación con el UNICEF, aplica programas para niños en situación especialmente difícil, en los que se abordan las cuestiones del trabajo infantil de los niños de la calle y los niños maltratados.

33. A este respecto, la Relatora Especial fue informada de que el UNICEF carece de programas en que se aborde específicamente la cuestión de la explotación comercial de los niños en México. Muchos de sus programas se ocupan indirectamente de la cuestión, por ejemplo los programas destinados a eliminar la violencia en el seno de la familia, a promover la movilización social a través de los medios de comunicación, a prestar asistencia a los niños de la calle, así como el apoyo prestado para la revisión de la legislación nacional y de los estados relativa los niños. La Relatora Especial recomienda enérgicamente que el UNICEF, en el marco de su mandato en relación con los niños en situaciones especialmente difíciles, inicie y financie proyectos que respondan específicamente a las necesidades de los niños víctimas de la explotación sexual comercial, aprovechando la experiencia y el apoyo de organizaciones no gubernamentales que trabajan en esta esfera.

34. En sus conversaciones con el Ministro de Relaciones Exteriores, la Relatora Especial fue informada de que el Gobierno de México estaba tomando la iniciativa con miras a la Cumbre de las Américas que ha de celebrarse en Chile en 1998 a fin de centrar la atención especialmente en la explotación sexual comercial de los niños en la región. El intercambio de información, las técnicas y materiales de investigación, así como la disponibilidad de personal especializado para ocuparse de los niños víctimas de la explotación sexual comercial, se mencionaron entre las cuestiones importantes que podrían debatirse en esta reunión regional de alto nivel. La Relatora Especial insta al Gobierno de México a que aproveche estas oportunidades a fin de mostrar su interés y su liderazgo en esta importante cuestión que afecta a todo el continente.

35. Con respecto a las leyes sobre extraterritorialidad, el Ministro de Relaciones Exteriores indicó que al Gobierno le preocupa el "dudoso valor legal" de esta legislación y no considera que estas normas estén en conformidad con el derecho internacional de acuerdo con una opinión solicitada al Comité Jurídico Interamericano. El Ministro explicó además que México ha concertado una serie de tratados bilaterales de extradición con muchos países, aplicables también a los casos de explotación sexual comercial de los niños, por lo que no se necesita una legislación especial relativa a la jurisdicción extraterritorial a estos efectos. En este contexto, la Relatora Especial observó, sin embargo, que la utilidad de la legislación extraterritorial en relación con los explotadores sexuales de los niños radica sobre todo en el valor preventivo de la ley, más que en su impacto punitivo.

36. Durante la visita de la Relatora Especial a la Asamblea Nacional, la Comisión para la Atención Especial a los Grupos Vulnerables y la Comisión de Servicios Sociales y de Salud se comprometieron a combatir la explotación sexual comercial de los niños en México a diversos niveles. Entre estos

compromisos figurarían una revisión legislativa, el establecimiento de relaciones de cooperación con los agentes pertinentes, como los medios de comunicación y las organizaciones de turismo, así como el apoyo a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en esta esfera. La Relatora Especial espera que estos compromisos formulados en el momento de su visita se hayan traducido ya en estrategias y acciones eficaces por parte de los miembros de la Asamblea Nacional.

37. En sus reuniones con la Relatora Especial, los funcionarios del Ministerio de Turismo negaron enérgicamente que el turismo mexicano promoviese el turismo sexual, pues promovía más bien el turismo basado en la cultura, la naturaleza y la historia de México. Afirmaron que en los últimos tres años el Ministerio no había recibido ninguna denuncia de explotación sexual de los niños en relación con el turismo. Al propio tiempo, reconocieron que si bien era probable que el turismo sexual como tal no estuviese difundido en los centros de vacaciones mexicanos, debían tomarse medidas para evitar que aumentasen los casos de explotación sexual de los niños mexicanos por los turistas. A este respecto, se sugirió que el Ministerio de Turismo podría llevar a cabo un proyecto de investigación analizando los datos disponibles sobre el perfil de los turistas que llegaban al país, a fin de determinar las zonas turísticas más expuestas al riesgo de explotación sexual.

38. La Relatora Especial observó con satisfacción que el Ministerio de Turismo, en cooperación con el UNICEF, organiza anualmente una conferencia sobre "El turismo y los niños", que centra la atención en el turismo infantil, los efectos del turismo sobre los niños y las medidas para fortalecer la capacidad de los niños para resistir el turismo, incluidos sus efectos preventivos. La Relatora Especial recomienda que la próxima conferencia anual preste especial atención al impacto del turismo en la explotación sexual comercial de los niños en México.

39. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con su programa especial en favor de las mujeres, los niños y la familia, está facultada para recibir denuncias de abusos de los derechos humanos en estas esferas y lleva a cabo una labor preventiva, como la revisión de la legislación y la sensibilización en materia de derechos del niño. A este respecto, a la Relatora Especial le complace observar que la Comisión Nacional completó recientemente un proyecto de legislación para los 32 estados, destinado a armonizar la legislación de los estados, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño. La Relatora Especial hace también un llamamiento a las asambleas legislativas de los estados para que consideren detenidamente las recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional y cooperen con las comisiones de derechos humanos de los estados para llevar a cabo una revisión de la legislación sobre los derechos del niño.

40. La Comisión Nacional mantiene también un teléfono de ayuda que funciona las 24 horas para denunciar las violaciones de los derechos de los niños, y recientemente convocó un seminario de organizaciones no gubernamentales de España y América Latina sobre las denuncias de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y los niños. Además, la Comisión ha establecido

vínculos con la comunidad académica para sensibilizar a los intelectuales y estudiantes acerca de los derechos de los niños con el fin de crear equipos multidisciplinarios que puedan prestar ayuda a los niños a nivel de la comunidad. La Relatora Especial también fue informada de que, a nivel de los estados, todas las comisiones de derechos humanos operan programas conjuntamente con el DIF destinados a los niños de la calle. A este respecto, la Relatora Especial hace un llamamiento a los gobiernos de todos los estados para que consideren la posibilidad de incluir en sus programas un componente dedicado específicamente a la explotación sexual comercial de los niños.

41. La Comisión Nacional también estuvo de acuerdo con los informes recibidos por la Relatora Especial en los que se afirma que los abusos por parte de la policía de los niños de calle constituyen un problema grave con el que se enfrenta México. También hubo acuerdo en que la capacitación de la policía preventiva y judicial en relación con los derechos del niño debería ser una esfera prioritaria de cooperación entre la Comisión Nacional y el DIF. La Relatora Especial sugirió a este respecto que el Gobierno de México considerarse la posibilidad de solicitar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados asistencia en materia de manuales y conocimientos para la capacitación de la policía.

42. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, sobre la base del estudio sobre la prostitución de menores financiado por ella y mencionado anteriormente, ha hecho una propuesta de reglamentación de la prostitución con el fin de que los niños que son objeto de explotación sexual comercial no sean tratados como delincuentes sino como víctimas. Sin embargo, parece que ciertos sectores más conservadores de la sociedad se oponen a esta reglamentación de la prostitución, ya que esto podría considerarse como un "apoyo a la prostitución". La Relatora Especial elogia a la Comisión de Derechos Humanos por su iniciativa y hace un llamamiento a la sociedad civil para que apoye estos esfuerzos a fin de eliminar la prostitución infantil.

43. La Relatora Especial también tuvo ocasión de visitar la "Casa del Árbol", un proyecto de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en el que los niños tienen la oportunidad de conocer sus derechos y de expresar y proteger estos derechos. A la Relatora Especial le impresionaron mucho las innovadoras metodologías de enseñanza aplicadas y los materiales utilizados en esta Casa del Árbol y alienta a que se establezcan estos centros en todos los estados.

44. La Relatora Especial se reunió también con representantes del Consejo Nacional de Prevención y Control del SIDA (CONASIDA), que es el centro nacional de coordinación del Ministerio de Salud en relación con el VIH/SIDA. Desde 1988, el CONASIDA ha cooperado con las trabajadoras del sexo en cuestiones relacionadas con el VIH/SIDA, incluidas las pruebas confidenciales, la difusión de información y el suministro de condones. Sin embargo, según los funcionarios del CONASIDA, el VIH/SIDA no constituye un problema tan grave entre las trabajadoras del sexo, ya que al parecer el 86% de los casos de VIH/SIDA registrados en el país se refieren a hombres homosexuales o bisexuales. Además, según se informa, más del 70% de las

mujeres y niños que actualmente viven con el VIH/SIDA fueron infectados en el pasado como consecuencias de transfusiones de sangre contaminada. En sus conversaciones con el CONASIDA, se señaló a la Relatora Especial que la movilidad de los niños de la calle es uno de los principales obstáculos para llevar a cabo reconocimientos regulares de salud, y que los centros de salud e información del CONASIDA son visitados sobre todo por trabajadoras del sexo más que por los niños de la calle.

D. Sistema de justicia penal

45. El Procurador General del Distrito Federal informó a la Relatora Especial de que en 1995, su Procuraduría estableció un nuevo departamento encargado de la prevención y apoyo a las víctimas, del que depende la Dirección de Menores y sus agencias especializadas. A decir verdad, a la Relatora Especial le impresionó la amplia gama de actividades e instituciones que operan en el marco de la competencia de la Procuraduría General de Justicia y que se ocupan de cuestiones relacionadas con los niños.

46. El Procurador General destacó la importancia de la coordinación entre todas las instituciones oficiales para poder actuar eficazmente en la esfera de la protección de los niños. Bajo la jurisdicción de la Procuraduría y en el seno de la Dirección de Menores hay cuatro agencias especializadas (de las 70 agencias de policía judicial) que se ocupan de cuestiones relacionadas con los menores e incapacitados en el Distrito Federal. La Relatora Especial tuvo ocasión de visitar una de estas agencias, a saber la agencia especializada N° 57 que se ocupa de las cuestiones relacionadas con los niños de la calle, en particular de los niños abandonados y/o maltratados. El equipo especializado de la agencia, integrado por funcionarios de los servicios de seguridad y por funcionarios del Ministerio Público, investiga los delitos sexuales cometidos contra menores y remite a las víctimas a los servicios adecuados.

47. La agencia presta también servicios de apoyo social y de consulta, así como ayuda psicológica para los niños maltratados y explotados en Ciudad de México. La Relatora Especial observó con satisfacción que el mandato de las agencias especializadas, como la N° 57, va más lejos que el de los servicios de seguridad tradicionales, y que los mecanismos de respuesta que ofrece son mucho más amplios. Al propio tiempo, a la Relatora Especial le sorprendió saber que no se había denunciado a la agencia especializada ningún caso de explotación sexual de niños, ni de explotación comercial ni de otro tipo. Por consiguiente, la Relatora Especial insta a los funcionarios de la agencia a que presten especial atención a los casos que puedan implicar explotación sexual comercial de menores y que hagan un esfuerzo especial para obtener información a este respecto.

48. La Procuraduría General dirige también un albergue temporal que puede acoger hasta 150 niños maltratados. En el albergue se ofrece protección y asistencia a los menores de 12 años víctimas de malos tratos, así como a los niños abandonados o que corren peligro de ser maltratados, en relación con las investigaciones preliminares y juicios penales o civiles pendientes. En este albergue, los niños son atendidos por trabajadores sociales,

doctores, enfermeras, educadores y psicólogos. Reciben una dieta equilibrada y aprenden a superar los abusos de que han sido víctimas hasta que se encuentra una solución alternativa y más permanente para ellos. A los niños de 12 años o más los trabajadores sociales del organismo especializado los envían a otros albergues y centros para menores.

49. Una de las críticas formuladas contra los programas dirigidos por la Procuraduría General para los menores era que, con demasiada frecuencia, recurre a organizaciones no gubernamentales para que se encarguen de acoger a los niños o de enviarlos de vuelta a sus casas en distintos puntos del país, sin apoyo financiero alguno. Se afirma que las estructuras oficiales deberían estar mejor equipadas para acoger a los niños y poder acompañarlos a su casa a su costa.

50. La Relatora Especial expresó también su preocupación por los informes de que los funcionarios de los servicios de seguridad del Distrito Federal, en particular la policía judicial, o cometían ellos mismos violencias, incluidas violencias sexuales, contra los niños de la calle o actuaban en colusión con los proxenetas y "padrotes" para explotar a los niños. Según un estudio, el 11% de las 1.500 trabajadoras del sexo entrevistadas manifestaron que sus proxenetas o explotadores eran agentes de policía (entrevista con la Dra. Elena Azaola, Programa de los niños de la calle, Comisión de las Comunidades Europeas, México D.F., 12 de noviembre de 1997). Otro caso mencionado fue el de los niños de la calle que viven en túneles de alcantarillado (niños de coladeras); en este caso, hubo denuncias de que la policía había arrojado bombas de petróleo a los túneles para obligar a los niños a salir, para ser apaleados después por la policía.

51. La Relatora Especial considera estas acciones despreciables, ya que no sólo las fuerzas de policía se hacen responsables de actos contra los que debieran proteger a los niños, sino que perpetúan una cultura de impunidad que aumenta considerablemente la vulnerabilidad de los niños a los abusos y a la explotación. La Relatora Especial fue informada de un caso particular de violación y agresión sexual de tres niñas de la calle por la policía judicial en la estación de autobuses Central del Norte, en abril de 1997. Al parecer, un grupo de organizaciones no gubernamentales presentaron una queja a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pero en el momento de la visita de la Relatora Especial no se había tomado ninguna medida contra los agentes que intervinieron.

E. Organizaciones no gubernamentales

52. La Relatora Especial recibió información acerca de COMEXANI, una red que agrupa a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de los derechos de los niños. Su principal objetivo es sensibilizar y difundir información acerca de los derechos de los niños y de las obligaciones del Gobierno de México en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta red se encarga también de la preparación de un informe no gubernamental para presentarlo como información adicional al Comité de los Derechos del Niño. A este respecto, la Relatora Especial señaló la importancia de incluir información más detallada sobre la explotación sexual comercial de los niños

en el informe de las organizaciones no gubernamentales. La Relatora Especial fue informada de que el próximo informe de 1998 contendría información mucho más abundante a este respecto, pero una vez más se citó la falta de datos específicos y precisos sobre el alcance del fenómeno como un obstáculo para preparar un informe sobre esta cuestión.

53. Una organización no gubernamental que trabaja directamente en las calles con los niños, Alternativa Callejera, informó de que había sido invitada por el Procurador General del Gobierno anterior a elaborar un proyecto sobre los niños de la calle, centrado especialmente en los niños que cruzan la frontera de México con los Estados Unidos. Sin embargo, después de que se hicieran las investigaciones a este respecto y se preparara un proyecto, el Gobierno actual se negó a continuar su cooperación. La Relatora Especial insta enérgicamente al Gobierno a que aproveche la experiencia que ofrecen las organizaciones no gubernamentales, en particular por lo que respecta a la explotación sexual comercial, y que reanude estos esfuerzos de colaboración.

54. Alternativa Callejera dirige en el Distrito Federal dos hogares para niños, "Tláhuac" y "Xochimilco", que acogen a 52 niños. Estos niños asisten a la escuela o participan en programas de capacitación profesional y actividades creativas y, con apoyo de la universidad, reciben formación en conocimientos básicos de informática. Se dispone de terapeutas para atender a los niños víctimas de abusos sexuales. Alternativa Callejera coopera también con las familias de los niños si ellos así lo desean, para explorar las posibilidades de que el niño regrese a su hogar.

55. Fundación Renacimiento es otra organización no gubernamental que trabaja con 250 niños de la calle en México D.F. y que también acoge a 70 muchachos en la "Casa Ecuador". Además de cooperar con la UNESCO para organizar actos culturales y deportivos en favor de los niños, la Fundación ha propuesto que los profesionales en materia de servicios sociales y humanidades que tienen experiencia en la cooperación con las organizaciones no gubernamentales actúen como "tutores sociales" o asesores de las personas que atienden a los niños, incluidos los funcionarios del Gobierno encargados de la infancia.

56. La Brigada Callejera es una organización no gubernamental que surgió de la necesidad de proteger a las mujeres y muchachas dedicadas a la prostitución contra los peligros de la infección por VIH/SIDA. Una de las iniciativas llevadas a cabo por la Brigada consistió en establecer un "Cuadrante de Soledad", un espacio comunitario para mujeres con servicios de apoyo tales como servicios de salud, educación sobre el VIH/SIDA y reenvíos a otras organizaciones. La Brigada también dirige un comedor popular para mujeres y muchachas que se dedican a la prostitución y para sus hijos.

57. Sobre la base del estudio realizado por la organización no gubernamental Espacios para el Desarrollo Total (EDIAC) en La Merced, se ha desarrollado un proyecto que presta atención general a las muchachas en situación de riesgo en la zona de La Merced. EDIAC ha establecido clubes sociales para muchachas que trabajan sobre todo en bares y loncherías en la zona del

mercado y que son vulnerables a la explotación por sus patronos y clientes, con el fin de asesorarlas para aumentar su autoestima y su integridad personal. Además, EDIAC proyecta crear un centro de documentación con información sobre los peligros de la explotación sexual comercial.

58. La organización no gubernamental Educación con el Niño de la Calle (EDNICA) opera un programa de intervención centrado en la comunidad donde la organización trabaja durante cinco días con una comunidad a fin de fortalecer su capacidad para abordar los problemas relacionados con los niños de la calle hasta que la comunidad alcance la autosuficiencia. EDNICA considera que todas las organizaciones no gubernamentales y grupos de apoyo que trabajan con los niños de la calle deberían canalizar su asistencia a través de la comunidad con la que el niño ha optado por identificarse. Antes de que EDNICA iniciase su proyecto piloto, habían trabajado en la zona de la estación de metro Observatorio, en México D.F., siete organizaciones diferentes con los niños de la calle. EDNICA trata de que el niño reciba todos estos servicios, pero a través de una estructura de apoyo a más largo plazo en el seno de la comunidad. La Relatora Especial considera que esta iniciativa conjunta de cooperación es particularmente importante para lograr un beneficio óptimo y la racionalización de los recursos.

II. EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE LOS NIÑOS EN UNA REGIÓN PORTUARIA INDUSTRIALIZADA: XALAPA Y PUERTO DE VERACRUZ

A. Causas y características

59. El Estado de Veracruz, con la capital de Xalapa, tiene una población de 7 millones distribuida en 210 distritos, de los cuales 120 son zonas aisladas, rurales y marginadas. Los restantes distritos están industrializados y se concentran en torno al puerto de Veracruz. Además, existen 17.000 asentamientos o comunidades dentro del Estado, 6 de ellas en Xalapa. El estado tiene un elevado porcentaje de población indígena que representa 10 idiomas y regiones étnicas.

60. Según la información facilitada por el DIF, en el Estado de Veracruz hay 2.000 niños de la calle registrados con el DIF, la mayoría de ellos procedentes del propio estado. De estos 2.000 niños, aproximadamente 350 viven en las calles (de éstos, de 110 a 120 viven en las calles de Xalapa). La Relatora Especial quisiera expresar su preocupación por esta baja cifra que, según sus propias observaciones y teniendo en cuenta las características económicas y sociales del estado, parecerían estar subestimadas. El propio DIF reconoció que aproximadamente el 30% de los niños de la calle en el Estado de Veracruz no están registrados.

61. La Relatora Especial fue informada de que no había datos y estadísticas sobre el alcance de la explotación sexual comercial de niños en el estado. Al propio tiempo, se señaló, y la propia Relatora Especial pudo verificarlo por sí misma, que en las calles de Puerto de Veracruz existía prostitución de niños, en su mayoría agrupados en torno a la plaza principal en Portales de Veracruz, donde los clientes de los cafés y restaurantes son principalmente

turistas. Además, en la zona portuaria puede verse a los niños que ofrecen sus servicios o venden recuerdos y drogas, en especial a los marineros y tripulaciones de los buques mercantes. Durante los períodos de vacaciones en particular, como por ejemplo durante el verano y en carnaval, los niños de la calle se congregan en gran número en la zona portuaria buscando la forma de ganarse la vida. Al parecer, la explotación sexual comercial de los niños en Puerto de Veracruz tiene un carácter más organizado y estable que en Xalapa.

62. La población de Xalapa, la capital del Estado, se calcula en 450.000 personas. Los funcionarios del DIF están de acuerdo en que no debería haber muchos problemas para impedir la explotación sexual comercial de los niños en una ciudad de este tamaño, pero debido al aumento constante de la población migrante o "población flotante", la sociedad de Xalapa y las zonas adyacentes tienen dificultades de asimilación. Con frecuencia, los hijos de las familias migrantes no asisten a la escuela y es corriente que las familias padezcan violencia y tensiones internas debido a las nuevas circunstancias y el nuevo entorno. Estos factores aumentan naturalmente el número de niños que abandonan la escuela o huyen de sus casas y viven en las calles. Los funcionarios observaron que podían encontrarse niños dedicados a la prostitución en la periferia de Xalapa, en los confines de los asentamientos rurales y urbanos, así como en Parque Juárez, en el centro de la ciudad. También se mencionaron actividades sospechosas en casas y establecimientos privados, pero no se disponía de datos o hechos.

B. Marco legal

63. Según los artículos 229 a 232 del capítulo XI del Código Penal (Delitos contra la moral pública), la corrupción de menores se castiga con penas de un mes a cinco años de prisión y multa de hasta 150 días de ingresos. De la explotación de la prostitución de menores se ocupan los artículos 233 a 235 del capítulo XI, que establecen penas de 6 meses a 11 años de prisión y multas de hasta 280 días de ingresos.

C. Programas oficiales

64. A nivel de los estados, en el marco del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Familia y el Indígena asume la principal responsabilidad por lo que respecta a los niños abandonados, maltratados u objeto de abusos, tanto en casos penales como civiles. El Procurador de la Defensa del Menor está facultado, en particular, para presentar denuncias en nombre de los niños que han sido objeto de abusos sexuales ante la Procuraduría General, a través de la agencia especializada competente en materia de delitos sexuales y contra la familia, y es también responsable de un centro de acogida de menores.

65. El Gobierno del estado, a través del DIF, trata de establecer una cooperación más equilibrada con las organizaciones no gubernamentales a fin de cooperar eficazmente en la esfera de los derechos del niño. Uno de los programas dirigido por el DIF es el programa MECED, destinado a los menores en circunstancias especialmente difíciles. Este programa, apoyado por el UNICEF, atiende necesidades básicas, tales como alimentos, vestido y atención

de salud para niños necesitados y niños de la calle. En los 210 barrios de emigrantes de Xalapa, con una población de 150 a 200 familias en cada barrio, las condiciones socioeconómicas desfavorables, incluida una aguda pobreza, el desempleo, el alojamiento precario y la falta de infraestructuras hacen que los niños sean más vulnerables a la explotación. Los funcionarios del DIF manifestaron que, debido a la falta de recursos, el programa MECED no centra especialmente la atención en los niños víctimas de la explotación sexual comercial. Al mismo tiempo, se señaló que se considera que las formas más "tradicionales" de trabajo infantil constituyen un problema mucho mayor para el Estado que la prostitución infantil; esto se atribuyó al hecho de que gran parte de la migración tiene lugar en general por familias, más que por niños solos.

66. A la Relatora Especial le preocupaban los informes de que en Veracruz el DIF no había logrado establecer una cooperación eficaz y mutuamente beneficiosa con una comunidad más amplia de organizaciones no gubernamentales sino únicamente con algunas organizaciones. La Relatora Especial considera que se trata de una esfera importante en la que el DIF debe adoptar medidas positivas a fin de asegurar que en las iniciativas a nivel del estado se incluya una base más amplia de organizaciones no gubernamentales que trabajen en la esfera de los derechos del niño.

67. La Comisión de Derechos Humanos del Estado, a través de su sección encargada de las cuestiones relativas a los jóvenes, los niños, las personas de edad y los discapacitados, recibe denuncias de presuntas violaciones de los derechos de los niños, vigila el trato de los menores dentro del sistema de justicia penal y promueve un programa de educación sobre derechos humanos en favor de los niños a través de grupos de discusión y de actividades de promoción. La Comisión informó también a la Relatora Especial de que capacitaba "instructores de la comunidad" para evitar, detectar y denunciar violaciones de los derechos humanos. En conversaciones con la Comisión, la Relatora Especial expresó su preocupación por el hecho de que el problema de la explotación sexual de los niños, tanto de la explotación comercial como de otro tipo, no parecía ser una de las esferas de intervención de la Comisión. La Relatora Especial subrayó la importancia de que la Comisión del Estado reconociese la existencia del problema de la explotación sexual comercial en el Estado, llevase a cabo investigaciones para determinar su alcance y diseñase estrategias para combatir este fenómeno.

D. Sistema de justicia penal

68. La Relatora Especial visitó las agencias especializadas en delitos sexuales y contra la familia en Xalapa y en Puerto de Veracruz. Estas agencias actúan en el marco de la Procuraduría General de la Justicia del Estado y facilitan asistencia integral y generalizada a las víctimas de los delitos sexuales y contra la familia con el fin de tratar de optimizar las investigaciones penales mediante una acción multidisciplinaria. Estas agencias se encargan de recibir las denuncias de las víctimas de delitos sexuales o contra la familia, de investigar estos delitos y de prestar apoyo psicosocial a las víctimas. Sin embargo, ninguna de estas dos agencias había registrado casos de explotación sexual comercial de niños desde que se

crearon hace más de siete años. Aunque los funcionarios no disponían de datos sobre este fenómeno, eran conscientes de que existía prostitución infantil tanto en Xalapa como en Puerto de Veracruz. Se señaló que los investigadores de las agencias no pueden tomar la iniciativa de descubrir los casos sino que únicamente tienen el mandato de investigar las denuncias que se les formulen.

69. En las conversaciones con la Relatora Especial, hubo acuerdo en que una de las primeras medidas que debían tomarse debería ser la sensibilización de la comunidad para que reconociera y denunciara los casos de explotación sexual comercial de niños. Esta sensibilización debería también ampliarse para explicar lo que constituye una conducta delictiva en este contexto. La sección de servicios de la comunidad en el seno de la Procuraduría General y el Departamento de Educación y Familia se citaron como los agentes más apropiados para adoptar estas iniciativas.

70. La Relatora Especial supo con satisfacción que todos los funcionarios de las agencias especializadas reciben una capacitación específica relacionada con la investigación de los abusos de menores y las estrategias de intervención en crisis. Se destacó asimismo que en todas las actuaciones delictivas en que había implicados niños, se exigía a los funcionarios de los servicios de seguridad que recurriesen a un funcionario de la agencia especializada para ocuparse de las víctimas. Una vez que la víctima es recibida por el funcionario responsable en la agencia y que se registra su declaración en la secretaría, la víctima es objeto de un examen forense y remitida posteriormente a un psicólogo de la agencia para que la examine a su vez. Un trabajador social establece un perfil sociológico de la víctima y del agresor a efectos estadísticos que servirá de base para establecer las estrategias preventivas en caso de delitos sexuales y contra la familia. Si el niño necesita protección, la agencia especializada se pone en contacto con el DIF a fin de colocar al niño bajo custodia temporal. Si el caso lo requiere, puede enviarse al niño al Centro de Atención a las Víctimas del Delito, dependiente de la Procuraduría General. El Centro presta apoyo a las víctimas de delitos sexuales y otros delitos violentos en cuatro esferas: trabajo social; apoyo clínico, incluido el tratamiento psicológico; asistencia jurídica y acompañamiento a la víctima durante los procedimientos judiciales; y contactos institucionales que permiten remitir los casos a otras instituciones.

71. En sus conversaciones con los funcionarios de la agencia especializada en Puerto de Veracruz, la Relatora Especial expresó su preocupación por la falta de reconocimiento del problema de la explotación sexual comercial en la ciudad. Durante una visita nocturna al centro de la ciudad y a la zona portuaria, la Relatora Especial había podido observar niños que claramente se dedicaban a la prostitución en las calles y en los cafés. Por consiguiente, la Relatora Especial considera importante que, aunque no se disponga de datos concretos sobre la existencia del fenómeno y los casos no se hayan señalado a la investigación de la agencia especializada, deben adoptarse estrategias para sensibilizar a la comunidad acerca del problema y alentar la denuncia de posibles situaciones de explotación sexual comercial de los niños.

E. Organizaciones no gubernamentales

72. El Consejo de la Infancia del Estado de Veracruz agrupa a 14 organizaciones no gubernamentales que trabajan en la esfera de los derechos del niño y proceden de todas las profesiones, incluidos psicólogos, doctores, abogados, trabajadores sociales y antropólogos y que cuentan con el pleno apoyo del DIF estatal. Uno de los programas del Consejo tiene por objeto la elaboración de normas uniformes así como de una metodología para la protección y defensa de los niños, incluso mediante la revisión del proyecto de legislación sobre los niños basado en la Convención sobre los Derechos del Niño.

73. Los representantes de MATRACA, una organización no gubernamental que trabaja con los niños de la calle en el Estado de Veracruz desde hace más de siete años, manifestó que si bien en Xalapa había explotación sexual comercial de los niños, era difícil informar al respecto. No tenían conocimiento de que existiesen redes organizadas de explotadores. Sin embargo, MATRACA señaló la presencia cada vez mayor de muchachas procedentes de las zonas circundantes de Xalapa, lo que exigía una atención urgente por parte del DIF en cooperación con las organizaciones no gubernamentales. MATRACA opera asimismo un programa para atender las necesidades de las mujeres y niños indígenas en el norte del Estado de Veracruz. Se subrayó que los niños indígenas son con frecuencia los más vulnerables a la marginación económica y social y por consiguiente a la explotación y a la vida en la calle.

74. Alternativa Callejera ha elaborado una metodología específica destinada a entablar contacto con los niños de la calle, a los que se califica de "ciudadanos de la calle", en su propio hábitat. Esta metodología supone la participación de todos los actores presentes en la calle, como conductores de taxis, prostitutas, vendedores de flores, agentes de policía y mariachis, con los que los niños de la calle están en contacto diariamente. Después de evaluar una situación particular, Alternativa Callejera se pone en contacto con los agentes más adecuados a fin de informarles y hacerles ver las necesidades de los niños del entorno, creando así una "identidad de clase". No es de extrañar que uno de los grupos más receptivos sea el de las campesinas que venden mazorcas de maíz en las esquinas de las calles. Alternativa Callejera pide a estas mujeres o a otros agentes que vigilen, estudien y se pongan en contacto con los niños de su vecindad a fin de establecer una relación afectiva con ellos. En ese momento, pueden entrar en acción los educadores y establecer un diálogo con los niños que ya serían más receptivos al apoyo que ofrecen las organizaciones no gubernamentales. El principio en que descansa la metodología desarrollada por Alternativa Callejera es el reconocimiento de que las organizaciones no gubernamentales y los educadores que trabajan con los niños de la calle son considerados como "extraños" por la gente que vive en la calle. Sin embargo, la intervención de otras personas de la calle en apoyo de los programas en favor de estos niños mitiga estas sospechas y puede producir beneficios de mayor duración.

III. LOS EFECTOS DEL TURISMO EN LA EXPLOTACIÓN SEXUAL
COMERCIAL DE LOS NIÑOS: CANCÚN, Q.R.

A. Causas y características

75. El Estado de Quintana Roo está situado en la península del Yucatán, con la estación turística de Cancún al norte y Chetumal, la capital, al sur, en la frontera con Belice. Quintana Roo recibe aproximadamente 2,5 millones de turistas al año. La ciudad de Cancún tiene 450.000 habitantes y una tasa anual de crecimiento demográfico del 17% (30.000 personas), a diferencia de Chetumal, que tiene una población relativamente estable de 250.000 habitantes. La presencia de los niños de la calle en Quintana Roo se concentra principalmente en la zona turística del norte, especialmente en Cancún.

76. Según datos el Ministerio de Turismo, el 82% de los turistas que visitan Cancún son norteamericanos, el 10% provienen de países latinoamericanos y el 8% de Europa. La principal razón para visitar la península del Yucatán son las estaciones turísticas de playa y las atracciones culturales. El perfil turístico indica además que la mayoría de los visitantes son familias o parejas, y muy a menudo novios en luna de miel y grupos mixtos de estudiantes norteamericanos. La ausencia de personas que viajan solas y de grupos de turistas de un solo sexo puede ser un buen indicador de que todavía no se dan las condiciones para la explotación sexual de los niños del lugar.

77. Un factor importante que afecta a la situación de los niños en Cancún es el hecho de que la ciudad se creó hace tan sólo 25 años como resultado de una cuidadosa planificación urbana, lo cual facilita mucho el control de la calidad de la vida en las calles, la llegada de migrantes y otros factores que hacen que los niños sean en general más vulnerables a la explotación. En cambio, la estación turística de Acapulco, por ejemplo, es una ciudad tradicional donde las infraestructuras se han desarrollado a lo largo de los años sin una planificación central, lo que da lugar a una presencia mayor de niños de la calle y a lugares de explotación sin un control eficaz.

78. La Relatora Especial observó que en algunas zonas de Cancún habitadas por clases trabajadoras, como Crucero, los niños de la calle se reúnen para vender helados, "chiclet" y golosinas, y están más expuestos a los peligros de la vida en las calles. En esas mismas zonas las muchachas trabajan como camareras en sórdidas loncherías, cafés y bares, y en general se les exige también que ofrezcan servicios sexuales a sus clientes. Otras zonas donde los niños se ven inducidos a vivir en las calles y de esta forma se hacen más vulnerables a la explotación son los barrios de la periferia de Cancún, como los barrios Nos. 44, 45, 67, 71 y 72.

79. Se informó también a la Relatora Especial de que los niños de la calle se congregaban en algunos de los centros comerciales de lujo o en las galerías comerciales al aire libre ofreciendo sus servicios a los turistas ricos de Cancún. Se informó de que había niños de la calle que vendían besos

por un dólar a los turistas delante de cierto club nocturno de Cancún. Aunque esta actividad puede parecer inofensiva a primera vista, puede conducir fácilmente a situaciones de mayor explotación si se ofrece a los niños más dinero.

80. Las mujeres y las jóvenes se dedican también a la prostitución en las salas de fiesta más selectas de Cancún, así como a lo largo de la carretera principal que sale de Cancún, por ejemplo en el kilómetro 21. Sin embargo, parece ser que esos servicios los ofrecen principalmente jóvenes de más edad o mujeres de más de 18 años.

81. La Relatora Especial estaba también preocupada por los informes según los cuales en Cancún y en 1996 los casos de violencia sexual y violaciones de menores habían aumentado en un 153%. Al mismo tiempo, la violencia dentro de la familia se citaba como otra causa principal de que los niños abandonen el hogar y vivan en las calles.

B. Marco legal

82. El Código Penal del Estado de Quintana Roo trata de la corrupción de menores en el artículo 139 del capítulo V (Delitos contra la moral pública) y prevé una pena de prisión de entre tres meses y diez años y una multa que oscila entre 100 y 20.000 dólares de los EE.UU. El artículo 140 de ese mismo Código prescribe de dos a cinco años de prisión por la explotación o la prostitución de menores, y una multa de entre 100 y 10.000 dólares de los EE.UU.

C. Programas del Gobierno

83. La Oficina del DIF estatal de la Procuraduría de la Defensa del Menor ha procedido a una revisión legislativa de las leyes del Estado relativas a los niños, en particular con miras a aumentar las penas contra los padres que abusan de sus hijos, como un elemento de disuasión. En Cancún, el DIF municipal registra a los niños que necesitan asistencia en una "casa filtro", que es un albergue temporal donde se ofrece también reconocimiento médico, ayuda psicológica, consejos y asesoramiento jurídico; la estancia media de un niño es de diez días, tras los cuales el niño se vuelve a reunir con su familia o es enviado a un hogar infantil en Chetumal. El DIF del Estado administra una casa hogar llamada "Ciudad de los Niños", en Chetumal, con una capacidad para 100 niños, que tienen que quedarse durante un período más largo. Pero los funcionarios del DIF insisten en que el objetivo a largo plazo es siempre preparar a los niños para que se reintegren en sus familias o con otros parientes, si ello es posible. En los años 1990 a 1996 fueron atendidos en este hogar 2.084 niños.

84. El DIF municipal de Cancún ha creado un parque infantil donde pueden jugar 1.200 niños al día en una zona verde vigilada con muchas instalaciones para deportes y juegos. El parque está dirigido por un grupo de jóvenes discapacitados que pueden ganar un pequeño salario por su trabajo. La Relatora Especial quedó muy impresionada por el amistoso y seguro ambiente que reinaba en el parque y expresó el deseo de que esa iniciativa pudiera ser

adoptada en ciudades o distritos donde los niños son abandonados a sus propios recursos sin tener la posibilidad de ser niños y disfrutar de la niñez. Ese parque infantil podía servir también para ganar la confianza de los niños de la calle, lo cual permitirá vigilarlos discretamente para que aquellos que tienen mayor necesidad puedan ser orientados a los programas de asistencia pertinentes.

85. Otro programa para los niños de la calle pone la enseñanza a su alcance a través de las llamadas "escuelas abiertas", que tienen un programa de estudios y unos horarios mucho más flexibles y menos reglamentados que las escuelas ordinarias. Es una iniciativa muy digna de elogio ya que ofrece una solución de compromiso realista suficiente para reconocer la necesidad de los niños de la calle de ganarse la vida.

86. En contraste con el diálogo, muy abierto, que había mantenido con los activos e informados funcionarios del DIF, la Relatora Especial quedó decepcionada ante la actitud más bien defensiva del representante del Departamento de Turismo, que negó la existencia o el posible riesgo de turismo de sexo en Cancún; su análisis de la situación se basaba en el perfil turístico de los visitantes que viajan a Cancún. Sin embargo, la Relatora Especial desearía advertir a las autoridades de turismo de que es especialmente en ese momento, en que el problema de la explotación sexual comercial no parece haber arraigado todavía, cuando deben iniciarse estrategias preventivas y de sensibilización para evitar que se agrave el problema en el futuro como ha sucedido, por ejemplo, en la estación turística de Acapulco, según los informes recibidos.

87. La Relatora Especial señaló también que durante su visita a los Estados Unidos de América en diciembre de 1996 fue informada de que había operadores de turismo que, al parecer, organizan visitas a México para hombres que desean viajar especialmente para tener relaciones sexuales con muchachas de menor edad. Si bien la Relatora Especial reconoce que las actividades de los operadores de turismo americanos no entran en la jurisdicción del Gobierno de México, insta a que, sobre la base del reconocimiento de un problema común, ambos Gobiernos cooperen de forma eficaz para eliminar esas operaciones.

88. Las autoridades de turismo señalaron que habían realizado campañas, con motivo de las vacaciones de primavera de las universidades americanas, para recordar a los hoteleros y propietarios de restaurantes, bares y salas de fiesta que no sirvieran alcohol a los menores. Se pidió a los grupos de estudiantes jóvenes que realizaban visitas durante sus vacaciones de primavera que respetaran los reglamentos locales y evitaran comportarse de forma inmoderada.

89. Otra iniciativa emprendida por las autoridades de turismo en Cancún es la propuesta de traslado de determinados bares y restaurantes que han sido identificados como potencialmente "peligrosos" a una zona designada fuera de la ciudad llamada "zona roja". La finalidad de este proyecto es que la policía pueda vigilar más fácilmente, para identificar posibles riesgos, todas las actividades ilegales que pudieran tener lugar en los establecimientos de esa zona roja.

D. Sistema de justicia penal

90. El DIF municipal de Cancún informó de que mantenía buenas relaciones de trabajo con el órgano ejecutorio local en relación con casos relativos a los niños de la calle. Los funcionarios del DIF proporcionan también una formación sobre la "cultura de la calle" a funcionarios de policía con miras a ampliar su comprensión de la vida en las calles, inclusive de la vulnerabilidad cada vez mayor de los niños en tales situaciones.

91. La Relatora Especial lamentó, sin embargo, que el Director de la Seguridad Pública responsable de la fuerza de policía preventiva, sostuviera que, como no se había informado a la policía de Cancún de ningún caso de explotación sexual comercial de niños, ese problema no existía. Según él, aquellos que se dedican a la prostitución y trabajan en los bares donde se hace "strip-tease" tienen más de 18 años. Sin embargo, el representante admitió que se han producido incidentes aislados de abuso sexual de menores en bares o salas de fiesta. En tales ocasiones, cuando una patrulla de policía se entera de un caso en el que está implicado un menor, alerta inmediatamente a los agentes del DIF. A la Relatora Especial le preocupa esa actitud poco instruida de los agentes del orden público, en particular habida cuenta de que los agentes del DIF la han informado de casos en que el personal del DIF que trabaja en la calle ha descubierto grupos de muchachas menores de edad trabajando en los bares donde se hace "strip-tease" y en otros establecimientos de baile.

92. Algunas organizaciones no gubernamentales con las que se reunió la Relatora Especial criticaron bastante el sistema de justicia penal por su actitud negligente hacia los niños y por el hecho de que la violencia sexual contra menores no se considere un delito grave y no se tenga el respaldo de una posición fuerte y necesaria de la ley.

E. Organizaciones no gubernamentales

93. En Cancún la Relatora Especial mantuvo un diálogo con diversas organizaciones no gubernamentales, organizado por el Consejo de las Organizaciones No Gubernamentales de Quintana Roo. Todos los participantes estuvieron de acuerdo en que en Cancún existe, ciertamente, la explotación sexual comercial de los niños, aunque no de forma sistemática. Con todo, la falta de una legislación adecuada para proteger a los niños de la explotación así como la falta de datos e información estadística sobre la amplitud de la explotación sexual comercial de los niños se citaron como principales obstáculos para una acción eficaz. Se consideró que la violencia en la familia y el abuso sexual de los niños dentro de las familias constituía para los niños de Cancún un problema mayor que la prostitución o la pornografía infantil.

94. Sin embargo, a la Relatora Especial le complació particularmente que durante esa reunión se reconociera la conveniencia de aumentar la cooperación entre las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la esfera de los derechos del niño. Un participante que trabajaba en un hospital local se ofreció para alertar a las organizaciones pertinentes a fin de que se

pusieran en contacto con los niños objeto de abusos que son llevados al hospital. Otro participante de la Universidad La Salle se ofreció para iniciar una investigación teórica sobre la explotación sexual comercial de los niños en Cancún, sobre cuya base pudieran formularse estrategias para una acción por parte de las organizaciones no gubernamentales. La Relatora Especial confía en que esas ideas constructivas surgidas en la reunión del Consejo ya se hayan empezado a llevar a la práctica, y espera vivamente que le den detalles de todos los progresos realizados.

IV. LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS EN LAS ZONAS FRONTERIZAS: CIUDAD JUÁREZ Y TIJUANA

A. Causas y características

95. Como señaló el Ministro de Relaciones Exteriores, la frontera entre los Estados Unidos de América y México es única. Tiene 3.000 km de longitud y es una de las fronteras más largas del mundo entre un país industrializado y un país en desarrollo. Se calcula que unos 300 millones de personas cruzan cada año esa frontera y que el valor del comercio bilateral que atraviesa la frontera por superficie es de 160.000 a 170.000 millones de dólares. Otra característica singular son las "ciudades gemelas" situadas a lo largo de la frontera, por ejemplo, El Paso, Texas, frente a Ciudad Juárez, Chihuahua; y San Diego, California, frente a Tijuana, Baja California. Es interesante señalar que mientras que la ciudad del lado de la frontera americana es siempre más rica, su contrapartida mexicana tiene casi siempre un tamaño y una población mayores. Esas "ciudades gemelas" viven prácticamente una de la otra y es inevitable que se hayan tenido que desarrollar intensos mecanismos transfronterizos para luchar contra el crimen, la violencia, el contrabando de drogas y el paso de inmigrantes ilegales a lo largo de las fronteras. El Ministro de Relaciones Exteriores señaló también que se ha reconocido que el paso ilegal de niños constituye un problema para las autoridades de ambos lados. Sin embargo, no se ha desarrollado todavía suficientemente la cooperación especialmente relacionada con el tráfico y la venta de niños para la prostitución y la pornografía infantiles.

96. Ciudad Juárez, que ocupa el quinto lugar en tamaño entre las ciudades de México, es una zona altamente industrializada cuyo crecimiento demográfico es el doble de la tasa de crecimiento demográfico nacional; atrae a muchos migrantes de todo México que vienen en busca de empleo u oportunidades de pasar a los Estados Unidos de América. Como ya se ha señalado, las familias migrantes están expuestas a la desintegración familiar, a la violencia, al abuso de sustancias y a otras inseguridades que trae consigo el cambio de entorno y el desarraigo de sus hogares. Los niños cuyos padres trabajan, a menudo no están vigilados, están descuidados y con facilidad entran a formar parte de la vida callejera donde existen bandas, pequeña delincuencia, vagabundaje y abuso de drogas. Sólo en Ciudad Juárez hay más de 400 bandas callejeras que participan en batallas por defender su territorio y en actos de violencia, y que atraen a muchos niños de la calle e incluso los utilizan para el tráfico de armas y drogas. La ciudad tiene, por lo tanto, una alta tasa de delincuencia juvenil relacionada principalmente con el alcohol y el

abuso de drogas, así como de agresiones. También hay niños dedicados a la prostitución, que actúan principalmente en los bares, restaurantes y salas de fiesta, pero tampoco aquí se dispone de cifras en cuanto a su número. Se calcula que hay aproximadamente 4.000 niños de la calle en Ciudad Juárez.

97. A diferencia de Ciudad Juárez, las principales atracciones de Tijuana, según el Ministerio de Turismo, son las bebidas baratas, la comida, la disponibilidad de alcohol y el sexo, que atrae a cierta clase de turistas. La mayoría de los visitantes vienen de puntos más alejados de la frontera, a menudo para pasar sólo el día o la tarde, gastar todo el dinero que tienen y divertirse lo más posible durante su corta visita. El perfil del turista varía también considerablemente del de Cancún, por ejemplo, en el sentido de que el grupo más numeroso de visitantes lo componen viajeros que llegan solos y grupos de un solo sexo. Además del continuo flujo del turismo, Tijuana tiene también una gran población migrante procedente del interior del país, así como migrantes deportados de los Estados Unidos. Hay aproximadamente 8.000 niños de la calle. Por ello no es extraño que Tijuana se enfrente con el grave desafío de la explotación sexual comercial de los niños, que reviste grandes proporciones.

98. En particular, los menores migrantes que atraviesan las fronteras entre México y los Estados Unidos en busca de aventuras o de trabajo corren el riesgo de ser explotados sexualmente: su edad oscila entre los 7 y los 17 años y la mayoría tienen de 12 a 14 años de edad; la mayor parte de los niños cruzan las fronteras ilegalmente, algunas veces corriendo simplemente muy deprisa por delante de los guardas fronterizos, y en la mayoría de los casos voluntariamente. En cambio, los niños son ayudados al otro lado de las fronteras por "coyotes" o "polleros", personas que esperan en los puentes internacionales en el lado mexicano, ofreciéndose para ayudar a atravesar a todo aquél que esté dispuesto a pagar unos 20 dólares. Los "polleros" emplean generalmente métodos ilegales para cruzar, atravesando los ríos, en coche o pagando a otros grupos que cruzan legalmente para que admitan a su cliente dentro del grupo. Se informó también a la Relatora Especial de que se ha observado que niños de la calle, tanto muchachos como muchachas, esperan al borde de la carretera en los cruces fronterizos, en el lado mexicano, ofreciendo servicios sexuales y drogas a todo aquél que esté interesado.

99. Se ha informado de que muchos niños de la calle mexicanos cruzan la frontera entre Tijuana y San Diego para congregarse en Balboa Park, en San Diego, adonde, al parecer, acuden los hombres americanos para comprar los servicios sexuales. En particular, el caso de un chico mexicano de 14 años de edad que había sido objeto de abusos sexuales y violado por un ciudadano americano y que fue llevado ante el Tribunal de Menores en San Diego, condujo al descubrimiento de una red de personas que atraían a los niños de la calle del parque para dedicarlos a la prostitución y la pornografía. La investigación del caso de otro chico de la calle mexicano apodado "el ardilla" que fue acusado con otro chico de haber matado a un americano

que les había pagado en numerosas ocasiones a cambio del sexo, reveló la amplitud del abuso y explotación que sufren los niños de la calle de Balboa Park a manos de pedófilos. Se calculaba que los servicios sexuales costaban desde 10 dólares de los EE.UU. para un niño "usado" hasta 100 dólares de los EE.UU. para chicos más jóvenes y más inexpertos.

100. También en Tijuana, la Relatora Especial recibió informes de que había habido casos en que niños de familias migrantes o niños de la calle habían sido raptados por extranjeros para pasarlos de contrabando al otro lado de la frontera y dedicarlos a la prostitución. En otro caso, la patrulla de seguridad especializada para la protección de los migrantes ("policía BETA"; véase también el párrafo 113) había descubierto una red de crimen organizado establecida en un hotel de Tijuana que se dedicaba al tráfico ilegal de niños a través de la frontera en dirección a San Diego, con la ayuda de un "pollero". La Relatora Especial oyó también testimonios según los cuales se sabía que los "polleros" administraban burdeles en Tijuana donde atraían a los niños de la calle y a los menores migrantes que no tenían a nadie a quien recurrir para que prestaran servicios sexuales.

B. Marco legal

101. El Código Penal del Estado de Chihuahua, en los artículos 175 a 178 del capítulo VI (Delitos contra la moral pública) prescribe una pena de seis meses a siete años de prisión por corrupción de un menor, y una multa de 10 a 90 días de sueldo. Los artículos 179 y 180, que prohíben la explotación de la prostitución de menores, prescriben una pena de dos a ocho años de prisión y una multa de 30 a 70 días de sueldo.

102. En el estado de Baja California, con arreglo a los artículos 167 a 170 del capítulo V (Delitos contra la moral pública y las buenas costumbres), la corrupción de menores se castiga con una pena de 30 días a 20 años de prisión y una multa que oscila entre 1 y 50.000 dólares de los EE.UU. En los artículos 171 a 173 de ese mismo capítulo la explotación de la prostitución infantil se castiga con una pena de prisión de uno a diez años y una multa de 500 a 20.000 dólares de los EE.UU.

C. Programas del Gobierno

103. En octubre de 1997 el Procurador del Estado para la Defensa del Menor del DIF municipal de Ciudad Juárez había registrado 150 denuncias de varios tipos de abuso, abandono o malos tratos de niños, 17 de los cuales eran casos de explotación sexual. La mayoría de los casos se consideran negligencia o falta de cuidados de los padres, cometidas principalmente por madres que son cabezas de familia sin cónyuge. Es sorprendente que sólo en 7 de los 152 casos el agresor no fuera conocido por la víctima, lo cual demuestra que la mayoría de los autores de abusos son miembros de la familia. Se puso de relieve que el abandono de los padres, en particular durante las vacaciones escolares, se consideraba un problema cada vez mayor que podía representar un peligro potencial de aumento del número de niños de la calle.

104. En conversaciones mantenidas con la Relatora Especial, funcionarios del DIF municipal manifestaron que el DIF se había comprometido a aumentar el número de albergues en Ciudad Juárez, en particular para menores migrantes y niños de la calle. En el momento de la visita de la Relatora Especial, sólo había un hogar para niños (el Centro de Atención a Menores Fronterizos), administrado por el DIF, y otro albergue administrado por la Procuraduría del Estado; ambos combinan la asistencia a los niños de la calle y a los menores migrantes. El Centro del DIF ofrece a los niños enseñanza primaria y secundaria, talleres de creatividad y formación profesional, asistencia psicológica y una escuela para padres. Los educadores de la calle informan a los niños de la calle de los servicios que tienen a su disposición, para que busquen voluntariamente el Centro del DIF.

105. Se informó también a la Relatora Especial de que sólo se permitía repatriar a México a los niños y a las mujeres embarazadas entre las 8.00 y las 18.00 horas, para que a su regreso pudieran acudir a las autoridades competentes y disponer de los servicios de ayuda pertinentes.

106. El DIF municipal de Tijuana había iniciado su programa MECED para niños en circunstancias especialmente difíciles sólo dos meses antes de la visita de la Relatora Especial, y parecía que ya había establecido con éxito contactos con una serie de organizaciones no gubernamentales que trabajan con los niños de la calle y los menores migrantes en Tijuana. El personal del MECED que trabaja en la calle ya había establecido relaciones con la policía preventiva (o municipal) para que en todos los casos en que hubiera implicados menores descubiertos por la policía, ésta se pusiera en contacto con ellos. Pese a esos éxitos logrados en el corto período de tiempo transcurrido desde que se inició, la Relatora Especial tenía la impresión de que el programa MECED no está apoyado, ni política ni financieramente, por el DIF municipal con la fuerza que debiera, habida cuenta del gran número de niños de la calle y menores migrantes que hay en Tijuana. La Relatora Especial insta al DIF municipal y al DIF del Estado a que traten de que el programa MECED de Tijuana reciba recursos, tanto humanos como financieros, proporcionales a los considerables problemas con que se enfrenta y a las necesidades de los niños de la ciudad.

107. La Relatora Especial supo también de que se había criticado algo al DIF ya que, como consecuencia de los cambios producidos en el Gobierno, había habido un gran movimiento de personal, lo que había afectado a la continuidad y eficacia de los programas ejecutados por el DIF.

108. El consulado mexicano en San Diego, California, viene trabajando desde 1992 en cuestiones relacionadas con la explotación sexual comercial de los niños. En sus contactos diarios con menores migrantes mexicanos que son llevados a la Sala de Menores de San Diego, los funcionarios consulares reciben mucha información sobre la utilización de los niños en la prostitución y la pornografía una vez que han cruzado la frontera y se encuentran en el territorio de los Estados Unidos. A raíz del descubrimiento, en 1992, de una red de prostitución infantil en San Diego en la que estaban implicados 100 niños mexicanos, se creó una coalición en 1993, que reunió a todos los organismos públicos, incluidos los agentes del orden

público, que trabajan con los niños en territorios mexicano y estadounidense, a fin de establecer una estrategia para combatir el problema. Desgraciadamente, a causa de dificultades financieras, la coalición no ha sido muy activa. La eficacia de la coalición se vio entorpecida por el desacuerdo en cuanto al objetivo principal: los agentes del orden público querían erradicar el problema de la explotación sexual comercial de los niños alejándolos, mientras que otros querían asegurar la rehabilitación de los menores.

109. Además de los niños dedicados a la prostitución en Balboa Park, en San Diego, las autoridades consulares eran conscientes de la existencia de grupos de prostitución infantil que se extendían desde la frontera hasta Sacramento y Fresno, en California. Debido a la extrema movilidad y secreto con que actúan, es muy difícil para las autoridades localizar a esas bandas de delincuentes. El consulado mexicano no solamente interroga a los menores mexicanos que han sido denunciados a las autoridades de los Estados Unidos sino que ayuda a los niños a su repatriación voluntaria. En las conversaciones celebradas con la Relatora Especial se acordó impartir a todos los funcionarios consulares que se encargan de interrogar a los niños una formación previa sobre la forma de llevar a cabo el interrogatorio de menores en circunstancias difíciles.

D. Sistema de justicia penal

110. En Ciudad Juárez la Relatora Especial tuvo la satisfacción de observar que, como resultado del cabildeo de organizaciones no gubernamentales, se había creado en 1996 en el seno de la Procuraduría del Estado una Agencia especializada en delitos sexuales y delitos contra la familia. La Agencia ofrece servicios amplios y multidisciplinarios similares a las víctimas de delitos sexuales y delitos contra la familia, como ya se explicó anteriormente en relación con las visitas realizadas a Ciudad de México y Xalapa. Se informó a la Relatora Especial de que no se había denunciado ningún caso de explotación sexual comercial propiamente dicha, pero que desde agosto de 1996 la Agencia había recibido a 135 niños víctimas de violencia sexual, 70 de los cuales eran casos de violaciones. Como promedio se informa de unos 40 delitos sexuales al mes, el 70% de los cuales se cometen contra niños menores de 18 años. Los funcionarios de la Agencia indicaron también que tenían conocimiento de informes no oficiales de prostitución y de pornografía infantil en Ciudad Juárez, aunque no se disponía de ningún dato o información estadística oficial.

111. La Relatora Especial fue informada también de que la Agencia cooperaba con algunas autoridades de los Estados Unidos, entre ellas con el Fiscal del Estado y el Instituto de Agresión Sexual de Austin, Texas, y con las autoridades judiciales de Las Cruces, Nuevo México, y El Paso, Texas, para prestar un amplio apoyo a los niños víctimas y a los menores migrantes. Sobre la base de esa cooperación se organizará en febrero de 1998 un foro internacional sobre agresión y abuso sexual, con el objetivo de que se conozcan los procedimientos que deben seguirse en México y en los Estados Unidos de América en casos de delitos sexuales, y de aumentar las denuncias de estos casos.

112. La Relatora Especial se enteró también con satisfacción que poco antes de su visita a Tijuana se había firmado un acuerdo entre las autoridades fronterizas de los Estados Unidos y de México para garantizar la protección de los niños, de las familias y de los discapacitados, y para aumentar la eficacia de los procedimientos seguidos para su retorno y uniformar esos procedimientos. En breve se firmaría un acuerdo similar entre las autoridades de Chihuahua y Texas. La Relatora Especial no puede menos que estimular la firma de estos acuerdos por todas las autoridades a lo largo de toda la frontera entre los Estados Unidos y México con objeto de modernizar los procedimientos de repatriación teniendo presente la necesidad de proteger los derechos de los niños en particular.

113. En Tijuana las autoridades municipales crearon en 1990 una patrulla de seguridad especializada o "policía BETA" con el mandato de proteger a los migrantes contra los abusos y explotación en la zona fronteriza. Antes del establecimiento de esta fuerza especializada, integrada por agentes altamente capacitados, los migrantes habían sido objeto de innumerables abusos y explotación, en particular abusos físicos y sexuales, violación, tortura, palizas y soborno por parte de las autoridades fronterizas, los "polleros" y las bandas de delincuentes que actúan en la "tierra de nadie" en la frontera. Se había informado también de casos de muchachas a las que se había pedido que "pagaran" con servicios sexuales por cruzar la frontera. La policía BETA está integrada por la policía preventiva (o municipal), la policía judicial y los funcionarios federales dependientes del Instituto Nacional para la Migración.

114. A la Relatora Especial le preocupaba la información de que la policía preventiva de Tijuana no consideraba que la prostitución infantil y otras formas de explotación sexual comercial de los niños fuese un problema en Tijuana. Tuvo la oportunidad de observar personalmente la presencia muy visible y generalizada de niños dedicados a la prostitución en las calles de Tijuana. A la Relatora Especial le preocupaba en particular que en el centro de Tijuana, con una población de sólo 2 millones de habitantes, se viesan tantos menores dedicados a vender servicios sexuales como en Ciudad de México que, como ya se ha dicho anteriormente, tiene una población de unos 20 millones de habitantes. Aunque a la Relatora Especial le preocupaba también que los agentes del orden público no reciban ninguna formación sobre los derechos de los niños, le complació la franqueza del representante de la policía al solicitar la asistencia del DIF y de otros funcionarios competentes para organizar en el futuro la formación de los agentes del orden público en materia de derechos del niño.

115. La Relatora Especial se mostró muy preocupada después de las conversaciones que mantuvo con el representante de las autoridades aduaneras de Tijuana, que mostró una falta total de sensibilidad hacia los problemas y peligros potenciales relacionados con la explotación sexual comercial de los niños a través de la frontera entre los Estados Unidos y México. Pese a informes confirmados de que la red más extensa de pornografía infantil de que se tenía noticia, dirigida por un ciudadano americano desde Acapulco en 1995, había sido descubierta en una feliz operación de control de aduanas realizada por las autoridades fronterizas, el representante de aduanas dijo que no

tenía conocimiento de la posible existencia de ninguna actividad que implicara la explotación sexual comercial de niños a través de la frontera en Tijuana. Aunque explicó que se realizaban inspecciones al azar tanto de los grandes vehículos de transporte como de los grupos de turistas que cruzan la frontera, no descartaba la posibilidad de que algunas personas introdujesen de contrabando vídeos, revistas o fotografías de pornografía infantil. La Relatora Especial recomienda encarecidamente que se imparta a los funcionarios de aduanas una formación en materia de explotación sexual comercial, tal vez con la participación de expertos de aduanas de otros países que han elaborado estrategias eficaces para combatir el contrabando de material ilegal, incluso pornografía infantil, a través de las fronteras.

E. Organizaciones no gubernamentales

116. Como ya se ha indicado anteriormente, la organización no gubernamental Alternativa Callejera, con la ayuda de la Procuraduría, se dedicaba a ayudar a los niños de la calle que atraviesan ilegalmente la frontera entre los Estados Unidos y México y son víctimas de la explotación sexual, hasta que el Gobierno actual interrumpió el proyecto. Anteriormente, Alternativa Callejera había recibido ayuda financiera para los viajes que había que realizar a través de la frontera para identificar a los niños y ponerse en contacto con ellos y repatriarlos a México. Dada la importancia de esta ayuda y las alarmantes proporciones que reviste el problema, en particular en la frontera entre Tijuana y San Diego, la Relatora Especial insta al Gobierno de México a que restablezca esta iniciativa.

117. En Ciudad Juárez, el Instituto Nacional de Migración coordina desde 1996 un programa para la protección de los menores migrantes, en el que cooperan organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con objeto de recibir a los niños migrantes repatriados que retornan solos de los Estados Unidos a México, la mayoría de los cuales son niños de la calle no originarios de Ciudad Juárez. Los niños de edades comprendidas entre 12 y 18 años que no tienen familia en la ciudad son confiados al cuidado de organizaciones no gubernamentales, que los asisten en su viaje de regreso a su ciudad de residencia; el DIF se encarga de los niños menores de 12 años. Una vez en México, los jóvenes migrantes repatriados de Ciudad Juárez son atendidos por asistentes sociales que actúan como mediadores con sus familias para lograr su regreso al hogar, o son confiados directamente a los funcionarios de migración o a los funcionarios de la seguridad pública. El Instituto Indígena, como parte del programa de menores migrantes, asiste a los niños indígenas repatriados en su propio idioma e identifica a la comunidad étnica de la que proceden los niños para preparar su regreso al hogar.

118. La Relatora Especial considera que esos esfuerzos coordinados entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales son un instrumento importante para la protección de los derechos de los niños. Pero también recomienda que la Procuraduría de la Defensa del Menor, al estudiar la causa de la migración, investigue también si los niños repatriados han sido

víctimas de explotación sexual comercial antes o durante el cruce de las fronteras, para determinar si existen otros problemas relacionados con los menores migrantes que exijan una atención específica.

119. A la Relatora Especial le preocupaba también que el hogar de la YMCA para menores migrantes en Ciudad Juárez corra el peligro de tener que suspender su ayuda a los niños migrantes por falta de recursos financieros. Teniendo en cuenta que en Ciudad Juárez no hay ningún otro hogar destinado especialmente a los menores migrantes, ya que tanto los hogares infantiles del DIF como del Procurador alojan niños que necesitan diferentes tipos de asistencia, la Relatora Especial espera que se encuentren recursos para que los menores migrantes repatriados tengan un lugar en el que ser alojados a su regreso.

120. La Casa Madre Asunta de Tijuana es un albergue para mujeres migrantes y sus hijos, donde reciben alimentos, ropa y ayuda psicológica. En conversaciones mantenidas con diversos sectores se mencionó que un problema con el que se enfrentan las mujeres migrantes que llegan a Tijuana es que en las "maquiladoras" o fábricas locales donde la mayoría de las mujeres terminan trabajando, no existe ningún servicio de guardería para los niños. La consecuencia inevitable es que muchos niños quedan solos en la calle. Así pues, la Casa Madre Asunta se ocupa de los niños migrantes en el marco de un programa de socialización y educación no oficial destinado a promover su autoestima y enseñarles a expresar sus opiniones, y a aceptar la realidad de su nueva situación.

121. El hogar de la YMCA para menores migrantes en Tijuana se ocupa de los jóvenes migrantes locales y repatriados, y ha atendido a más de 8.500 menores en los últimos ocho años. Los representantes de la YMCA distinguen entre tres tipos de menores migrantes, a saber: los "migrantes de tránsito", que sólo pasan tres o cuatro días en el hogar de paso hacia los Estados Unidos o de regreso de este país; los "nómadas", que son niños, en su mayoría entre 15 y 17 años de edad que han abandonado su hogar y no desean regresar a él; y los niños de la calle, que sólo pasan un período de tiempo muy corto en el hogar y en su mayoría regresan a la vida en las calles.

122. El hogar infantil, Casa TEPOPIN, de la Asociación Fronteriza de la Comunidad Tijuanaense, organización no gubernamental establecida que trabaja con los niños de la calle desde hace 12 años, ha identificado en las calles cuatro grupos diferentes de niños que necesitan atención especializada: los niños que se dedican al sexo para sobrevivir, las niñas que venden flores, los malabaristas y los niños que cruzan la frontera. La Casa TEPOPIN aplica a los niños de la calle una metodología de trabajo participativa, potenciando su papel a través del desarrollo de la comunidad. Con más de 25 voluntarios de la Universidad, TEPOPIN atiende a los niños en su propio entorno, creando una relación de confianza ("Operación Amistad"). Este es un largo proceso, ya que generalmente los niños de la calle al principio adoptan una actitud defensiva y agresiva. El personal de TEPOPIN que trabaja en la calle se ha dado cuenta de que el teatro popular infantil o "tepopin" es uno de los métodos más seguros para atraer mejor a los niños de la calle; por ejemplo, los niños se dedican a preparar un guión, a pintarse la cara y a

actuar, hasta que se representa una obra callejera. TEPOPIN está construyendo actualmente un hogar para 30 niños donde se aplique esa "terapia del arte" que incluye la pintura, la actuación y la música, para rehabilitar y reintegrar a los niños de la calle en la sociedad. Se ha previsto también complementar los servicios de creación con un asistente social, un psicólogo y un médico para proporcionar servicios completos para los niños. La Relatora Especial quedó impresionada con esos métodos alternativos e innovadores de tratar a los niños de la calle, y espera que el hogar infantil reciba la ayuda necesaria para ser operacional lo antes posible.

123. Otro programa que adolece de falta de recursos es el proyecto para niños de la calle "Ciudad de los niños", un hogar infantil administrado por el Centro de Atención a la Niñez Tijuanaense. El hogar proporciona actualmente un amplio apoyo a los niños que han sido objeto de abusos y a los niños abandonados de hasta 5 años de edad, incluida la atención sanitaria, la mediación familiar y el apoyo psicológico. La Relatora Especial lamenta profundamente que el proyecto de los niños de la calle cuyo objetivo era hacer frente a los problemas de desintoxicación, rehabilitación y cuestiones de comportamiento sexual haya tenido que interrumpirse por falta de personal especializado en esas esferas y por falta de fondos. La Relatora Especial espera que la ayuda pueda ampliarse a esos proyectos, que son esenciales para evitar que los niños de la calle sigan siendo víctimas de la explotación sexual comercial.

124. La Relatora Especial tuvo también la oportunidad de visitar un hogar infantil para antiguos niños de la calle que siguen un tratamiento de rehabilitación por consumo de drogas, MERAC (Menores en Recuperación). La Relatora Especial se entrevistó y conversó con 150 niños en el hogar y quedó fuertemente impresionada por las experiencias que habían tenido que sufrir. Algunos niños hablaron de sus propias experiencias en la calle, donde habían sido objeto de abusos sexuales. Los niños que llegan a MERAC siguen durante un mes un programa de desintoxicación, en régimen de internado, tras lo cual tienen libertad para entrar y salir. Al mismo tiempo, se puso de relieve que la estabilización permanente sólo se logra generalmente después de dos años de terapia. Más del 50% de los niños que están en MERAC, muchachos y muchachas, han sido explotados sexualmente con fines comerciales en algún momento de su vida en las calles. Como consecuencia, la tasa de infección por el VIH es muy elevada entre esos niños.

125. La Relatora Especial fue informada de que todo el personal que trabaja en MERAC son antiguos drogadictos y, por consiguiente, se consideran mejor preparados para ocuparse de los problemas de los niños. Aunque la Relatora Especial reconoce algunas de las ventajas de este enfoque, desearía también poner de relieve la necesidad de que todos los que se ocupan de los niños, tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales, estén calificados y especializados y hayan sido seleccionados cuidadosamente para los puestos de responsabilidad que ocupan.

126. MERAC busca activamente más recursos para construir escuelas y un centro social de readaptación para los niños de la calle. Los funcionarios de MERAC opinaban que los sistemas oficiales de educación no podrían alojar a los niños durante el período de rehabilitación por el consumo de drogas. La Relatora Especial quedó particularmente conmovida cuando, en respuesta a su pregunta de qué desearían los niños pedir principalmente al Gobierno de México, la respuesta unánime fue: educación. Por ello, la Relatora Especial instaría encarecidamente al Gobierno de México a que por mediación del DIF a los niveles federal y estatal, trate de que todos los niños puedan ir a la escuela. Esta recomendación responde a los compromisos asumidos por el Gobierno como Estado Parte en la Convención sobre los Derechos del Niño.

V. ANÁLISIS COMPARATIVO

127. En este capítulo se tratará de hacer, a partir de los estudios mencionados, un análisis general de la explotación sexual comercial de los niños en México. La Relatora Especial quisiera destacar que es muy difícil conseguir una visión total y exacta de un país tan grande y diverso como México en una visita de sólo dos semanas. Aun así, el programa intensivo al que se ajustó la visita le procuró un entendimiento de la situación reinante en México que le ha permitido formular recomendaciones en cuanto a las medidas que podrían adoptar el Gobierno y la sociedad civil.

A. Situación de la explotación sexual comercial de los niños

128. Los motivos fundamentales por los que los niños son objeto de explotación sexual comercial en las zonas metropolitanas, turísticas y fronterizas son en general muy semejantes. La pobreza y la emigración, siempre en aumento del campo a la ciudad y la desintegración de la familia y de los valores sociales y morales son factores que afectan a la estructura familiar, debilitando la protección que brinda a los niños esa estructura. No obstante, en los lugares visitados la pobreza no parece ser tal que amenace la supervivencia, ya que la impresión no es de que falten empleos. Especialmente en Ciudad Juárez no es difícil encontrar trabajo, dado que existen en la zona gran número de fábricas, y lo mismo cabe decir de la zona turística de Cancún, la zona portuaria de Veracruz y la ciudad de Tijuana. Mucho más grave, por su carácter endémico y porque afecta a todos los sectores de la sociedad, parece ser el problema de la violencia dentro de la familia, que hace que vaya en aumento el número de menores que se escapan de casa y de niños de la calle.

129. La forma más corriente y visible de explotación sexual comercial de los menores en México es la prostitución, que incluye el empleo como bailarinas de strip-tease y cabareteras. También, al parecer, está extendido el emplear a niños en la pornografía, aunque los hechos y los datos a este respecto son mucho más difíciles de verificar, dado el secreto que caracteriza a este tipo de explotación. Los niños que habitan en los Estados fronterizos son tal vez más susceptibles de convertirse en víctimas de esta actividad, ya que, al parecer, para la producción de pornografía infantil suelen preferirse estas zonas por la facilidad de transporte a los Estados Unidos.

130. No deja de ser interesante observar ciertas disparidades en la situación de los niños en las dos ciudades fronterizas visitadas por la Relatora. La situación parece ser mucho más grave y peligrosa para los menores en Tijuana que en Ciudad Juárez. La explotación sexual comercial de los niños en Tijuana no sólo es muy visible sino que se da también en una escala mucho mayor en proporción a la población. La toxicomanía parece ser una de las causas principales de que los niños queden atrapados en el comercio sexual. La proliferación y facilidad con que se obtienen drogas en la ciudad plantea problemas graves no sólo a los adultos, sino también a los niños.

131. Los sistemas de captación de menores no difieren mucho de un estado a otro. Con la excepción de los niños de la calle, la existencia de redes poco estructuradas y los sistemas "normales" de captar a los niños resultan desconcertantes. El procedimiento consiste en atraerlos con señuelos para que abandonen las zonas rurales y su entorno familiar y vayan a la ciudad, donde quedarán a merced de los "padrotes". A la Relatora Especial le preocupan también los informes sobre la participación de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en la creación de un ambiente de impunidad que alienta a actuar a redes ya más organizadas.

B. Disposiciones legales

132. En un Gobierno federal como México, cada estado tiene su propia legislación sobre protección de los derechos del menor. Es de lamentar, no obstante que, a pesar de que México es Parte en la Convención sobre los Derechos del Niño, no sólo existe una enorme disparidad entre la legislación de sus diversos estados, sino que en muchos casos esa legislación ni siquiera es acorde con las normas internacionales pertinentes. Es de importancia primordial que todos los estados prosigan o inicien el examen de su legislación para armonizarla con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño. Los folletos comparativos preparados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrían servir como punto de partida del examen.

C. Medidas del Gobierno

133. La Relatora Especial observó que, en general, el Gobierno de México se da perfecta cuenta de lo apremiante que es la acción contra la explotación sexual comercial de los niños. No obstante, aunque es patente la voluntad política de enfrentarse al problema, no parecen existir todavía estrategias concretas a escala nacional. Los mecanismos de respuesta se basan en gran medida en el interés y la dedicación de quienes ocupan cargos de responsabilidad. En la mayoría de los lugares las estrategias son ineficaces y carecen de coordinación.

134. Ejemplo de lo dicho sería el papel desempeñado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en los diferentes estados. A la Relatora Especial le impresionaron los funcionarios del DIF del estado de Quintana Roo, quienes, evidentemente, trabajan a diario en la calle directamente con los niños y conocen a fondo el alcance de los problemas de su estado, incluido el número de niños de la calle, los peligros a los que

están expuestos y los lugares que frecuentan. No se apreció la misma dedicación en Ciudad de México, donde a la Relatora Especial le pareció que los funcionarios del DIF están muy alejados del menor y sus problemas, dedicándose sobre todo a cuestiones de políticas. Aunque no se puede pretender que los programas y las estrategias no difieran de un estado a otro, la Relatora Especial cree que lo que no debe dejar de mantenerse en todo momento es un contacto estrecho con el cliente más importante, a saber, el niño. En general, no obstante, a la Relatora Especial le complació la franqueza y sincero autoexamen con el que el DIF respondió a su visita.

135. Lo que defraudó a la Relatora Especial, en cambio, fue la actitud defensiva y hermética de la mayor parte de los funcionarios de turismo, inmigración y aduanas, que parecen todavía hallarse en la fase de negar el problema, lo que es de lamentar, especialmente en las zonas turísticas y fronterizas. La Relatora Especial confía en que esas autoridades establezcan contactos más estrechos con el DIF y las organizaciones no gubernamentales para llegar a entender el problema y, por consiguiente, reconocer su existencia y establecer estrategias para resolverlo.

136. La Relatora Especial se da perfecta cuenta de que las lagunas y disparidades jurídicas, las diferencias regionales, la estructura descentralizada del Estado mexicano y la existencia de grandes comunidades indígenas hacen de la elaboración o aplicación de estrategias eficaces a escala nacional una tarea difícil.

D. El papel del sistema de justicia penal

137. La Relatora Especial aprecia el que la Procuraduría General de la República reconozca la necesidad de abordar de una manera global, a través de la Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces y de sus agencias especializadas, la cuestión del menor y sus dificultades, tratando así de ir más allá de sus competencias tradicionales en materia de orden público.

138. No obstante, debe prestarse especial atención a la sensibilización de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. La supuesta implicación de algunos agentes en el abuso de menores, directamente o en complicidad con otros, exige medidas urgentes. Es primordial en este sentido integrar en las actuaciones prioritarias de la policía los delitos contra el menor, tanto en el aspecto preventivo como en el de intervención. La falta de denuncias específicas de explotación sexual comercial de los niños cabe atribuirlos a la escasa concienciación de la policía y del público en general.

E. El papel de las organizaciones no gubernamentales

139. En todos los lugares que visitó, la Relatora Especial mantuvo un extenso diálogo con las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la infancia. Observó que existía la impresión prácticamente unánime de que era preciso optimizar la utilización de los recursos mediante una mejor coordinación y cooperación, no sólo entre el Estado y las organizaciones

no gubernamentales, sino también entre las propias organizaciones no gubernamentales. A menudo la escasa coordinación que puede existir es meramente esporádica y para casos concretos, lo que deja necesariamente muchos vacíos sin atender.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. El Gobierno de México

140. La extensión y diversidad de condiciones del país hacen difícil adoptar medidas de protección de la infancia que lo abarquen completamente. Para avanzar en este terreno es imprescindible una firme voluntad política. La Relatora Especial confía en que el Gobierno examinará a fondo las recomendaciones que figuran a continuación a fin de prevenir y superar el problema de la explotación sexual comercial de los menores en México:

1. La falta de estadísticas y datos sobre el alcance de la explotación sexual comercial del menor no debe servir de excusa para no aplicar medidas de prevención e intervención, puesto que es evidente la existencia del problema en los lugares visitados.
2. Deben agotarse todos los medios para lograr que el sistema de justicia penal sea comprensivo con el menor, especialmente cuando se trata de hacer cumplir la ley. A tal efecto, es fundamental que se apliquen cuanto antes las siguientes medidas:
 - a) políticas para que los delitos contra el menor se integren en las principales líneas de actuación de los encargados de hacer cumplir la ley;
 - b) programas de sensibilización y promoción para hacer más eficaces los procedimientos de denuncia de los abusos cometidos contra menores;
 - c) capacitación a todos los niveles de la administración de justicia penal, desde el primero hasta el último contacto que tiene con ellos el menor víctima a fin de evitar victimizarlo una vez más;
 - d) siempre que sea posible, aplicación de mecanismos multisectoriales para atender a los niños que requieran asistencia;
 - e) enjuiciamiento y castigo, dándoles publicidad de quienes cometan abusos contra la infancia, inclusive los agentes encargados de hacer cumplir la ley y otros funcionarios;
 - f) inclusión institucionalizada y sistemática de la recuperación y reinserción social del menor víctima.

3. Examen de la legislación federal y de los estados sobre el menor para armonizarla con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, especialmente en lo referente a la definición del niño como persona menor de 18 años.
 4. Examen de la legislación federal y de los estados en lo referente a los abusos de menores para tipificarlos, y especificar sus elementos constituyentes y fijar las penas aplicables.
 5. Vigilancia y supervisión permanentes de los lugares de riesgo para el menor y aplicación de programas de rescate y protección.
 6. Fortalecimiento del papel del DIF en la protección del menor mediante programas institucionalizados y uniformes para la erradicación de las causas fundamentales del fenómeno, especialmente la violencia dentro de la familia y el abuso sexual.
 7. Atención urgente al uso indebido de drogas y sustancias fiscalizadas por menores como cuestión de máxima prioridad.
 8. Implantación, con carácter oficial u oficioso, de enseñanza obligatoria de los niños.
 9. Estrecha cooperación y coordinación con los organismos no gubernamentales que se ocupan de la protección de la infancia.
 10. Participación del sector privado en la protección y reinserción del menor víctima.
141. En el caso de los Estados fronterizos, la Relatora Especial recomienda lo siguiente:
1. Iniciar o fortalecer la cooperación entre los funcionarios de ambos lados de la frontera para brindar protección a los menores.
 2. Sensibilizar y capacitar a la policía fronteriza, servicios de aduanas y funcionarios de inmigración en cuanto a la vulnerabilidad del niño y los métodos de investigación y encuesta seguidos en el proceso de detención y repatriación.
 3. Capacitar a los funcionarios consulares de México en los Estados Unidos en el trato y manera de entrevistar a los menores migrantes.
 4. Supervisar constantemente las zonas fronterizas para evitar que los explotadores puedan entrar fácilmente en contacto con los niños para cometer abusos, ya sea en el lugar mismo o del otro lado de la frontera.

B. Organizaciones no gubernamentales

142. Las organizaciones no gubernamentales son normalmente el colaborador indispensable, sin el que les sería muy difícil, si no imposible, a los gobiernos aplicar reformas y programas de protección de la infancia. Las iniciativas que pueden tomar las organizaciones no gubernamentales para aliviar la situación de los menores en circunstancias difíciles son en general las siguientes:

1. Poner en práctica programas de sensibilización en los siguientes aspectos:
 - a) la existencia del problema específico de la explotación sexual comercial del menor en el país;
 - b) las causas que contribuyen a la vulnerabilidad del menor a este respecto según los lugares;
 - c) la manera en que se lleva a cabo la captación de los niños;
 - d) los derechos del niño conforme a los instrumentos internacionales, especialmente con arreglo a la Convención sobre los Derechos del Niño;
 - e) las consecuencias para la personalidad del niño de la explotación comercial sexual;
 - f) el deber de los padres y otros miembros de la comunidad de estar atentos a la protección del menor.
2. Participar activamente en la vigilancia de aquellos lugares en que el riesgo para los niños es mayor, adoptar medidas para denunciar este riesgo y sustraer a las víctimas a la situación de explotación.
3. Vigilar atentamente la reacción de los mecanismos gubernamentales, especialmente la de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, para evitar que se vuelva a victimizar al menor necesitado de ayuda.
4. Alentar y posibilitar la cooperación y la coordinación entre las propias organizaciones no gubernamentales, en primer lugar, haciendo un inventario de las organizaciones que prestan servicio al niño y asignándole después esferas específicas de responsabilidad.
5. Estar atentas a la protección de los niños que tienen a su cargo, de forma que no sufran más abusos y traumas. A tal efecto, debe prestarse extrema atención a los siguientes aspectos:
 - a) selección de los candidatos a ocupar cargos en la organización, especialmente de los que deben tratar directamente con el niño;

- b) supervisión de las actividades cotidianas;
 - c) detección de las señales de angustia de los niños a su cuidado, quienes tal vez estén demasiado asustados para denunciar los abusos;
 - d) validación de los programas e iniciativas de los profesionales que han de encargarse de la atención al niño, como psiquiatras y psicólogos infantiles, para asegurarse de que estos programas e iniciativas no causan severos daños al niño;
6. Mostrar iniciativa y espíritu innovador para hallar maneras de alentar a los niños a solicitar asistencia voluntariamente e informar de los abusos a que se los somete.
 7. Prestar especial atención, como cuestión de máxima prioridad, a la fiscalización del uso indebido de drogas y otras sustancias entre los menores, especialmente en las zonas metropolitanas y fronterizas.
 8. Cooperar activamente con el Estado en la búsqueda de alternativas viables a la escolarización oficial de los niños que trabajan.
 9. Sensibilizar al sector económico privado y abogar en ese medio por la capacitación de los niños en formas alternativas de obtener ingresos distintos del sexo con fines de lucro.
 10. Establecer líneas telefónicas de ayuda o de peligro que puedan utilizar fácilmente los niños necesitados de asistencia.

Anexo

LISTA DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES CON LAS QUE SE ENTREVISTÓ
LA RELATORA ESPECIAL DURANTE SU MISIÓN

México Distrito Federal

Excmo. Sr. Lic. José Ángel Gurría	Secretario de Relaciones Exteriores
Lic. Lorenzo Tomás Torres	Procurador General de Justicia del Distrito Federal
Lic. Mario Luis Fuentes	Director General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) D.F.
Dra. Elva L. Cárdenas Miranda	Subdirectora General de Asistencia y Concentración del DIF, D.F.
Lic. Alejandro Cornejo Ramos	Coordinador de la Subdirección General de Asistencia y Concertación del DIF, D.F.
Dra. Mireille Rocatti	Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
Dr. Luis de la Barreda	Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)
Lic. Teresita Gómez de León	Secretaria Técnica del Consejo de la CDHDF
Lic. Monserrat Sagarra Paramont	Directora General de Asuntos de Menores e Incapaces de la Procuraduría General de Justicia del D.F.
Lic. Andrés Linares Carranza	Director General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil en la Procuraduría General de Justicia del D.F.
Lic. Joaquín González Casanova	Director General de Protección a los Derechos Humanos, Procuraduría General de la República
Mtra. Sofía Villa Elenes	Directora General de la Casa del Niño "Casa del Árbol", CDHDF
Senadora Guadalupe Gómez	Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer en el Senado

Senador Franco Muñoz	Secretario de la Comisión para Asuntos del Menor en el Senado
Diputada Angélica Luna Parra	Comisión Especial para la Atención de Grupos Vulnerables de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal
Diputado Francisco Javier Serna	Comisión de Salud y Seguridad Social de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal
Comandante Raúl Adrián Pérez	Policía Judicial del Distrito Federal
Lic. Octavius Flores Chamorro	Agente del Ministerio Público de la Agencia Especializada N° 57 en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
Lic. Jovita Osorino	Albergue Temporal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
Lic. Verónica Peralta Gutiérrez	Directora para Menores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
Lic. Dulce María Sauri Riancho	Coordinadora del Programa Nacional de la Mujer, Secretaría de Gobernación
Lic. Amparo Canto	Coordinadora de los Servicios Unitarios en la Secretaría de Turismo
Lic. Carol de Swan	Coordinadora del Programa de la Mujer en la Secretaría de Turismo
Dr. Jorge Alejandro Saavedra López	Comisión Nacional de Prevención y Control del VIH/SIDA (CONASIDA), Secretaría de Salud
Lic. José Luis Saucedo Muñoz	Director General de Alternativa Callejera
Lic. José Vallejo	Fundación Renacimiento (Casa Ecuador)
Srta. Elia Gema García	Fundación Renacimiento (Casa Ecuador)

Dra. Elena Azaola	Programa de los Niños de la Calle de la Comisión de las Comunidades Europeas
Dra. Norma Negrete Aguayo	Espacios de Desarrollo Integral (EDIAC)
Srta. Rosa Icela Madrid Romero	Brigada Callejera
Srta. Margarita Griesbach	Educación con el Niño de la Calle (EDNICA)
Sr. José Carlos Cuentas-Zavalla	Representante del UNICEF
Sr. Robert Cohen	Oficial de programas del UNICEF
Sra. Thelma O'con-Solórzano	Directora del Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU)
Sr. Juan Miguel Díaz	Oficial de Prensa del CINU
<u>Xalapa y Puerto de Veracruz</u>	
Lic. Rodolfo Duarte Ribas	Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz
Lic. Augusto C. Zurita Morales	Procurador para la Defensa del Menor, la Familia e Indígenas del DIF, Veracruz
Lic. Fernando Mota Bolfeta	Jefe de la Oficina de Apoyo al Procurador para la Defensa del Menor, la Familia e Indígenas del DIF, Veracruz
Psicólogo David Bermúdez	Coordinador de la Coordinación para los Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles (MECED) del DIF, Veracruz
Lic. Clarisa Guajardo Ruiz	Directora del Centro de Apoyo a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz
Lic. Lidia Elías Prieto	Jefa de la Agencia Especializada para Delitos Sexuales y contra la Familia, Xalapa
Psicóloga Luz Esther Mejía	Psicóloga de la Agencia Especializada para Delitos Sexuales y contra la Familia, Xapala

Lic. Alicia Montiel	Trabajadora Social de la Agencia Especializada para Delitos Sexuales y contra la Familia, Xalapa
Dra. Raquel Lagunes	Doctora de la Agencia Especializada para Delitos Sexuales y contra la Familia, Xalapa
Lic. Margarita Herrera Ortiz	Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos
Lic. Naela Márquez Hernández	Jefa da la Agencia Especializada para Delitos Sexuales y contra la Familia, Veracruz
Lic. Arturo Marinero	Coordinador, MATRACA
Sr. Juan Manuel Pérez	Director de la Casa MATRACA
Sr. Óscar Escudero	Programa para Mujeres y Niños Indígenas de MATRACA
Sra. Libertad Hernández	Directora de Alternativa Callejera
Lic. Ana Gamboa de Trejo	Coordinadora del Consejo Consultivo de Asuntos del Menor
Dr. Luis Rodríguez Gabarrón	Coordinador del Consejo Consultivo de Asuntos del Menor
<u>Cancún</u>	
Dr. Juan José Ortiz Cardin	Director General del DIF, Quintana Roo
Sociólogo Efrén Hernández Martínez	Director General del DIF Municipal Benito Juárez
Lic. Juan García Escamilla	Procurador para la Defensa del Menor y la Familia del DIF, Quintana Roo
Psicóloga Martha McLiverty Pacheco	Coordinadora del Programa para Atención a Menores y Adolescentes del DIF, Quintana Roo
Lic. Norma Salazar Rivera	Directora de Operaciones del DIF Municipal Benito Juárez
Lic. Rodolfo García Pliego	Oficial Mayor, Secretaría General de Gobierno de Quintana Roo
Capitán Federico Marcos Solís	Director del Departamento de Seguridad Pública

Lic. Aurora Molina	Directora de la Secretaría de Turismo de Quintana Roo
Sra. Eva López	Coordinadora del Consejo de Organizaciones No Gubernamentales del Estado de Quintana Roo
Sra. Yolanda Garmendia	Consejo de Organizaciones No Gubernamentales del Estado de Quintana Roo
Lic. Lydia Calho R.	Estas Mujeres
Dra. Patricia Seoane B.	Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer y el Menor
Sra. Teresa Morales	Grupo Arcoiris
Prof. Ignacio Díez Hidalgo	Universidad La Salle
<u>Ciudad Juárez</u>	
Lic. Jesús Alfredo Delgado	Presidente municipal interino
Sra. Alma Rosa Hernández de Flores	Presidenta del DIF Municipal de Ciudad Juárez
Lic. Verónica Jiménez Montes	Directora General del DIF del Estado de Chihuahua
Lic. Rafael Hernández Carlos	Director General del DIF Municipal de Ciudad Juárez
Lic. José Ibarra Moreno	Director del Centro de Atención a Menores Fronterizos del DIF Municipal de Ciudad Juárez
Lic. Patricia Cabrera	Coordinadora de Comunicación Social del DIF Municipal de Ciudad Juárez
Lic. María Antonieta Esparza	Directora de la Agencia Especializada para Delitos Sexuales y contra la Familia, Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua
Lic. Elba Guadalupe Gómez Cabral	Procuradora para la Defensa del Menor, DIF Municipal de Ciudad Juárez
Psicóloga Guadalupe Acosta García	Asistente Jurídica, Procuraduría para la Defensa del Menor del DIF

Representante	Comisión Coordinadora Interinstitucional de atención al menor fronterizo
Representante	Instituto Nacional de Migración
Lic. Leticia López Manzano	Directora de Paso del Norte (YMCA), AC.
Mtro. Sergio García	Casa de Libertad Bethel
Sr. Antonio Flores Díaz	Casa de Libertad Bethel
Sra. Josefina Valencio	Casa de Libertad Bethel
Sr. Oswaldo Gorzegno	Desarrollo Juvenil del Norte
Sr. David Mercado	Pueblo de García, AC.
Sra. Margarita Olivás P.	Asociación para la Protección de Menores
<u>Tijuana</u>	
Lic. Marco A. Esponda Gaxiola	Director General del DIF del Estado de Baja California
Lic. Sergio E. Reynoso Nuño	Director del DIF Municipal de Tijuana
Lic. Laura Quezada Ruela	Procuradora para la Defensa del Menor, DIF de Tijuana
Lic. Rosa Alta Gracia	Coordinadora, Programa MECED, DIF de Tijuana
Lic. Óscar R. Ezkauriatza	Oficial de Seguridad Pública
Sr. Rodolfo Ponce Díaz	Administrador del Servicio de Aduanas
Lic. Geraldo Delgado Cruz	Representante Regional del Instituto Nacional de Migración
Sr. Víctor Ortiz Aguilar	Instituto Nacional de Migración
Madre Gemma Lisot	Casa Madre Asunta
Sra. María del Rosario Galván	Casa Madre Asunta
Profesor Óscar Escalada	Casa YMCA del Menor Migrante
Sr. Mike Lewis	Casa YMCA del Menor Migrante
Dr. Guillermo Alvarado	Casa TEPOPIN, Asociación Fronteriza de la Comunidad Tijuanaense, AC.

Lic. Martha Beltrán Gudiño Directora de Operaciones de "Ciudad
de los Niños", Centro de Atención a
la Niñez Tijuanaense

Sr. Juan Carlos Arreguín Rodríguez Director General de ARAC-MERAC
(Menores en Recuperación)

San Diego

Cónsul Adriana González Félix Consulado General de México

Lic. Caterina M. Tabacco Sanguinetti Oficial de Enlace, Proyecto
Fronterizo de Menores, Consulado
General de México
