



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/8/Add.2
24 de enero de 2008

Original: ESPAÑOL

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Séptimo período de sesiones
Tema 3 del programa

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS,
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,
INCLUYENDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil
y la utilización de niños en la pornografía, Juan Miguel Petit**

Adición

VISITA A MÉXICO*

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en inglés y en español.

Resumen

El Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía visitó los Estados Unidos Mexicanos del 4 al 15 de mayo de 2007. El Relator Especial visitó los siguientes lugares: Guadalajara (Jalisco); Tijuana (Baja California); Ciudad Juárez (Chihuahua) y el Distrito Federal. El Relator Especial expresa su agradecimiento por la cooperación y asistencia que le prestó el Gobierno de México y su reconocimiento a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El Relator Especial se entrevistó a nivel federal, estatal y municipal con varias secretarías encargadas de hacer cumplir la ley y de la protección de la infancia y con representantes de la Secretaría de Desarrollo Social, el Subsecretario de Relaciones Exteriores y con la titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y de las comisiones de derechos humanos.

El Relator Especial realizó visitas de investigación sobre el terreno a fin de conocer la situación de los niños en calles, bares, clubes nocturnos y en zonas consideradas de riesgo social (barrios violentos, zonas de frontera, mercados con sitios de intercambios sexuales clandestinos). También visitó diversos centros infantiles de acogida para niños víctimas de explotación y abusos y servicios sociales muy diversos, destinados a dar protección y amparo a los menores de edad.

En el presente informe se analizan los marcos legales a nivel federal y de los Estados visitados. Después se discute sobre los diferentes programas y políticas adoptadas por parte de los actores a nivel gubernamental y de la sociedad civil, los cuales el Relator Especial considera útiles para combatir el fenómeno de la explotación sexual comercial infantil; las medidas tomadas para una estrategia nacional general en favor de los niños, y las autoridades encargadas del castigo de los delitos. Posteriormente se compara la situación relativa a cada ciudad visitada tomando 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, municipales y de la sociedad civil, varían de un sitio a otro.

Finalmente, se formulan recomendaciones que puedan adaptarse a los diferentes contextos del país, con vistas a tener una mayor incidencia en la sociedad civil, las cuales necesitan una más fuerte y creativa lucha contra la explotación sexual infantil a la vez que una armonización legislativa, mejor coordinación entre las autoridades encargadas de aplicar la ley, y más recursos en la lucha contra este fenómeno; tomando en cuenta que la explotación sexual comercial infantil no es un hecho aislado y que los esfuerzos tienen que hacerse en conjunto con la lucha contra la impunidad y el crimen organizado.

Anexo

**INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA VENTA DE NIÑOS,
LA PROSTITUCIÓN INFANTIL Y LA UTILIZACIÓN DE NIÑOS EN
LA PORNOGRAFÍA, JUAN MIGUEL PETIT**

VISITA A MÉXICO

ÍNDICE

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 - 6 | 4 |
| I. EL MARCO LEGAL Y LAS MEDIDAS EN FAVOR DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ | 7 - 15 | 5 |
| A. Marco legal federal | 7 - 11 | 5 |
| B. Marco legal específico de los Estados visitados..... | 12 - 15 | 6 |
| II. EJEMPLOS DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS..... | 16 - 36 | 7 |
| A. Programas y políticas estatales | 16 - 25 | 7 |
| B. Iniciativas de la sociedad civil..... | 26 - 30 | 9 |
| C. Medidas para una estrategia nacional general en favor de los niños | 31 - 34 | 10 |
| D. El castigo de los delitos | 35 - 36 | 11 |
| III. LA SITUACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA EN LAS CIUDADES VISITADAS..... | 37 - 69 | 12 |
| A. Ciudad de México (Distrito Federal)..... | 37 - 43 | 12 |
| B. Guadalajara | 44 - 46 | 13 |
| C. Tijuana | 47 - 59 | 14 |
| D. Ciudad Juárez..... | 60 - 69 | 17 |
| IV. CONCLUSIONES..... | 70 - 78 | 19 |
| V. RECOMENDACIONES | 79 - 83 | 21 |

INTRODUCCIÓN

1. Por invitación del Gobierno de México, el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía visitó los Estados Unidos Mexicanos del 4 al 15 de mayo de 2007. El Relator Especial visitó los siguientes lugares: Guadalajara (Jalisco); Tijuana (Baja California); Ciudad Juárez (Chihuahua) y el Distrito Federal, a fin de estudiar el problema de la explotación sexual comercial de los niños en México.
2. El Relator Especial expresa su agradecimiento por la cooperación y asistencia que le prestó el Gobierno de México, en particular el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) a niveles federal, estatal y municipal, 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 desarrollar este informe e informar al Consejo de Derechos Humanos de modo objetivo e imparcial.
3. El Relator Especial expresa su profundo reconocimiento al Representante de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos por su apoyo sustantivo que contribuyó al éxito de la visita, y a los funcionarios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por su apoyo logístico. El Relator Especial agradece asimismo la información, documentación y asistencia facilitadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en México para la preparación y desempeño de su misión. Finalmente, el Relator 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, el Relator Especial se entrevistó al nivel federal con la Secretaría de Desarrollo Social, el Subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y con la titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) Nacional. También se entrevistó con altos funcionarios de las procuradurías de justicia federal, de las Secretarías de Desarrollo Social, Seguridad Pública, de la Procuraduría General de la República y con varios diputados miembros del Congreso. El Relator Especial se entrevistó también con altos funcionarios de las procuradurías de justicia de los Estados y municipios visitados, del (SNDIF) a niveles estatales y municipales, 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 y la protección de la infancia.
5. El Relator Especial realizó investigaciones sobre el terreno en todos los lugares que visitó a fin de conocer personalmente la situación de los niños en calles, zonas de alto riesgo social, bares y clubes nocturnos. También recibió en privado y de manera reservada testimonios directos de víctimas y de sus familiares. También visitó diversos centros infantiles de acogida y asistencia para entrevistarse con los niños víctimas de explotación y abusos.

6. El Relator Especial decidió visitar México como seguimiento a la visita de la titular del mandato en el año 1997¹, para constatar su ejercicio de transformación democrática, que está dando lugar a un riquísimo proceso de reformulación de políticas, transformaciones estructurales y la generación de nuevos ámbitos de participación ciudadana. Debido a la importancia de las políticas para la infancia, el Relator Especial se interesó por las posibles iniciativas adoptadas desde la última visita de la titular del mandato en el año 1997 en México tanto como por el Gobierno federal, los gobiernos estatales como por las organizaciones no gubernamentales (ONG), para combatir los problemas existentes. En el presente informe, la situación relativa a cada ciudad se estudiará 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, municipales y de la sociedad civil pueden variar considerablemente.

I. EL MARCO LEGAL Y LAS MEDIDAS EN FAVOR DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

A. Marco legal federal

7. La prohibición y el castigo de la explotación sexual comercial de los niños² 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". La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

8. Las medidas adoptadas para proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexual están codificadas en el Libro 2 del Código Penal Federal, título 8 "Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad" donde se tipifica como delitos la corrupción y la pornografía de menores. Asimismo, en el artículo 203, se imponen sanciones al que promueva, publicite, invite, facilite o gestione por cualquier medio a persona o personas a que viajen al interior o exterior del territorio nacional y que tenga como propósito tener relaciones sexuales con menores de 18 años de edad. Las sanciones por los delitos de corrupción de menores y pornografía infantil se incrementan cuando son cometidos por funcionarios públicos. Asimismo, las sanciones varían de acuerdo con la edad del menor contra quien se comete el delito.

9. El artículo 366 II, inciso e) del mismo Código Penal prescribe una pena de prisión de 25 a 50 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

¹ Véase E/CN.4/1998/101/Add.2.

² "Estudio jurídico penal relativo a la explotación sexual comercial infantil: bases para su unificación legislativa en México", coedición Secretaría del Trabajo y Previsión Social, OIT-IPEC e INACIPE, México D.F., 2005.

delito grave cuando lo llevan a cabo personas que forman parte de una organización criminal, y lo sanciona además con penas de 4 a 16 años de prisión.

10. 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 175 de la misma ley prohíbe emplear a menores de 16 años en lugares donde se despachen bebidas alcohólicas o que afecten su moralidad.

11. El Congreso Federal aprobó, en febrero de 2007³, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal federal, del Código federal de Procedimientos Penales y de la Ley federal contra la delincuencia organizada, en materia de explotación sexual infantil. Esa reforma no sólo aumenta penas de algunos delitos ya previstos con anterioridad (como el de corrupción de menores de 18 años), sino que también se tipifica por primera vez como delitos graves el turismo sexual contra personas menores de 18 años de edad, la pornografía infantil en todas sus modalidades, la trata de personas menores de 18 años y el lenocinio de personas menores de 18 años. En esta reforma también se agravan las sanciones cuando los delitos son cometidos por familiares, tutores, funcionarios públicos, maestros, ministros de culto, entre otras personas. Se da un cambio sustancial al reconocer que cuando se comete alguno de estos delitos, además de una flagrante violación a la Convención sobre los Derechos del Niño, se atenta contra el libre desarrollo de la personalidad de las personas menores de 18 años de edad y no contra la moral y las buenas costumbres, como se preveía con anterioridad.

B. Marco legal específico de los Estados visitados

12. En agosto de 2007, fue reformado el Código Penal del Distrito Federal que actualmente tipifica la corrupción, prostitución de menores, turismo sexual y pornografía infantil como "delitos contra el libre desarrollo de la personalidad", sancionados con una pena de 1 a 15 años de prisión, con agravantes para cada caso. En el caso de la prostitución de menores en grupo, por ejemplo en prostíbulos, la pena puede ser de hasta 40 años de prisión, además de la imposición de multas y clausura definitiva y permanente de locales. 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 ONG. 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. Se mencionó también la necesidad de obtener legislación nacional comparada de otros países sobre pornografía infantil.

13. En el Estado de Baja California, con arreglo a los artículos 261 a 281 *quáter* del título tercero, capítulo I (Delitos contra la fe pública), la corrupción de menores se castiga con multa y pena de seis meses a siete años de prisión. En los artículos 264 a 266 de ese mismo capítulo la

³ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal federal, del Código federal de Procedimientos Penales y de la Ley federal contra la delincuencia organizada, en materia de explotación sexual infantil, *Diario Oficial*, 27 de marzo de 2007.

explotación de la prostitución infantil se castiga con una pena de prisión de 8 a 22 años, una multa por el equivalente de 500 a 20.000 dólares de los EE.UU., y clausura definitiva del local, en su caso.

14. El Código Penal del Estado de Chihuahua, en los artículos 182 y 183 del título VI, "Delitos contra la evolución o desarrollo de la personalidad" prescribe una pena de seis meses a tres años de prisión por corrupción de un menor, y una multa de 300 a 1.000 días de salario.

El artículo 201 prohíbe el lenocinio, mientras que el artículo 184 hace punible la explotación de la prostitución de menores, prescribiendo en total una pena de prisión entre uno a diez años y multa de 50 a 5.000 días de salario.

15. En el año 2007, se reformaron los códigos penales de los Estados de Baja California, Chihuahua y Guerrero. En ellos se incluyeron y sancionaron como delitos graves la prostitución, la pornografía, el turismo sexual y la trata con fines de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, se señala que solamente 5 de los 32 Estados de la Unión tienen tipificados debidamente los delitos contra los menores de edad, lo que debilita en la práctica grandemente las disposiciones federales.

II. EJEMPLOS DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS

A. Programas y políticas estatales

16. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) 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. El DIF se estableció en los años 1930 para ocuparse de los niños abandonados en ciudades; elabora políticas nacionales para la protección de la infancia, así como estrategias de intervención y rehabilitación para las víctimas infantiles. En sus estrategias preventivas, se destaca la integración de la familia como el elemento básico de sus programas, ya que la principal razón del elevado número de niños de la calle en México se atribuye a la desintegración de la familia. Por esto, el DIF propugna que el proceso de revisión legislativa de las disposiciones relativas a los niños vaya acompañado de una campaña de sensibilización de la sociedad mexicana, a fin de lograr una mayor toma de conciencia de los derechos de los niños. 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 es considerada como el instrumento más eficaz para evitar la explotación y los abusos de los niños.

17. El DIF del Distrito Federal ha establecido una línea telefónica para poder denunciar los abusos a niños a personal cualificado, los cuales envían trabajadores sociales para evaluar la situación. El DIF también proporciona asistencia jurídica gratuita a las familias que la necesitan, y se estudia la posibilidad de prestar apoyo psicológico y educacional a las familias y grupos vulnerables. En su diálogo con el Relator Especial, el DIF observó que su mayor reto era disponer de más estadísticas concretas sobre niños en situación difícil en México, además de conseguir una mayor extensión de sus programas en las zonas rurales e indígenas.

18. A este respecto, el Relator Especial fue informado de que el UNICEF carece de programas que aborden particularmente la cuestión de la explotación sexual comercial de los niños en México. Muchos de sus programas se ocupan indirectamente de la cuestión⁴, como los 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, etc.

19. En 2001 se instaló la Coordinación Nacional para prevenir, atender y erradicar la explotación sexual comercial infantil encabezada por el SNDIF, en la que participan 32 instituciones entre las que destaca la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en la elaboración de un Plan Nacional de Acción para enfrentar dicha problemática. Esta Comisión Interinstitucional opera a través de cinco subcomisiones: articulación de esfuerzos, prevención, atención, protección jurídica y defensa de los derechos de la niñez, e investigación.

20. También cabe destacar el Programa para la prevención, atención y erradicación de la explotación sexual comercial infantil, en el marco del SNDIF. Su objetivo es promover políticas y acciones sistémicas para la prevención, atención y protección de niñas, niños y adolescentes víctimas y en riesgo de la explotación sexual comercial infantil, con la participación de los tres niveles de Gobierno, instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional e internacional. Operan en 71 ciudades de 18 Estados de la República que presentan un alto índice del fenómeno. Además, genera informes trimestrales y semestrales sobre las acciones realizadas en las entidades en donde opera el Programa además de realizar asesorías y seguimientos a las acciones realizadas en cada una de las 18 Entidades Federativas. Cabe mencionar que el SNDIF cuenta también con un Programa Nacional de Derechos de la Niñez llamado "Red nacional de difusores infantiles", a través del cual las niñas y los niños conocen sus derechos y se promueve su participación activa.

21. El Relator Especial acogió gratamente el hecho de que haya una fiscalía especial para la atención de delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres (FEVIM) dentro de la Procuraduría General de la República (PGR). Esta fiscalía especial llegó a crearse en el 2006 por parte del poder ejecutivo, tomando en cuenta la voluntad de diferentes instrumentos y organizaciones, como el sector académico, la sociedad civil, la actividad parlamentaria y el compromiso de mujeres y hombres con una total integridad por el respeto de los derechos humanos.

22. La FEVIM tuvo sus comienzos cuando se detectaron irregularidades en Ciudad Juárez (Chihuahua). Hubo varios diálogos entre el titular de la PGR, comisiones especiales de las Cámaras de Senadores y Diputados para que no volviera a repetirse bajo ningún pretexto que la violencia hacia las mujeres, como pasó en Ciudad Juárez, ocurriera de nuevo en México con esa impunidad. Fue de esta manera como se pusieron de acuerdo mujeres del sector académico, políticas y feministas para revisar el tema de la violencia contra las mujeres en México, y así promover un instrumento que se ocupara de esta problemática.

⁴ Elena Azaola, *Infancia robada: niñas y niños víctimas de explotación sexual en México*, coedición DIF/UNICEF/CIESAS, México D.F., 2003.

23. El Relator Especial desea destacar la tan valiente como profesional labor que lleva adelante la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH), en concreto con sus actividades para concienciar a la infancia de sus derechos por medio de los propios niños. En materia de capacitaciones por y para la infancia, la CNDH tiene como meta el hacer llegar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres, la niñez y la familia desde una perspectiva de género y del interés superior que representa la infancia, llevando a cabo programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respeto a sus derechos que posibilite su práctica cotidiana en la familia y en la sociedad en general. La idea de utilizar a los niños a la vez como medio y fin de la promoción de los derechos humanos ha sido muy gratamente acogida por el Relator Especial, y desea que esta actividad siga siendo promocionada en el futuro.

24. El Relator Especial también visitó la "Casa del Árbol", un proyecto creado en 1996 por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en el que los niños tienen la oportunidad de conocer sus derechos y de expresarlos y protegerlos. Al Relator 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. La CDHDF sale a las calles y trabaja con niños, personal docente, padres, madres y agentes de servicios públicos que estén involucrados de alguna manera con la infancia. La actividad de la "Casa del Árbol" va creciendo cada año, al igual que las personas atendidas. Los niños aprenden sus derechos a través de diferentes y originales actividades didácticas. También tienen un trabajo extramuros, con el que llegan a aquellas comunidades con ambientes de clara violencia o que no pueden desplazarse a la Comisión. Asimismo, la CDHDF ha desarrollado el Modelo de prevención del maltrato y abuso infantil, a través del cual publica materiales como un cuadernillo de prevención contra la explotación sexual comercial infantil, distribuido en más de 900 escuelas secundarias. Por último, cabe destacar el diseño de modelos educativos, como el Diplomado en Derechos Humanos y violencia hacia la población infantil y adolescente, impartido actualmente por la CDHDF.

25. El Relator Especial desea consignar la grata impresión que recibió del trabajo que viene realizando la Procuraduría del Distrito Federal, en donde se dijo que lentamente se está rompiendo la poca visibilidad que tenían los abusos contra menores y así la gente está comenzando a denunciar las explotaciones sexuales. Según algunos casos atendidos recientemente, funcionarios de la Procuraduría expresaron al Relator Especial su convicción de que se está empezando un lento proceso para detener el accionar de las organizaciones delictivas, diciendo que "para romper la impunidad es fundamental que la gente se sienta cerca de la Procuraduría, que confíe en su honestidad y capacidad". "Recién estamos entrando a descubrir la magnitud que tiene la prostitución infantil y la trata de menores de edad. Hay que luchar contra la corrupción existente y hay que romper la inconsciencia que hay sobre este tema, de manera que la ciudadanía sienta el deber de denunciar estas atroces violaciones a la dignidad de los niños. Si no hay confianza, no se denuncia, y si no hay denuncia, no se investiga", dijeron.

B. Iniciativas de la sociedad civil

26. La sociedad civil también está llevando a cabo programas de lucha contra la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

27. El Relator Especial se entrevistó y tuvo una muy grata impresión del trabajo sumamente profesional de la organización Espacios de Desarrollo Integral Asociación Civil (EDIAC), la cual opera en la zona de la Merced con profesionales de diversas disciplinas investigando y desarrollando soluciones para los menores en situación de vulnerabilidad y en riesgo de prostitución⁵. EDIAC recoge información significativa de la comunidad, como liderazgos, problemas, conflictos, fracasos, etc., y con todo realizan un análisis de la situación real y actual. Una vez que se consigue el diagnóstico de la realidad, se trabaja para crear un espacio común de encuentro que sirva para brindar un lugar distinto al usualmente frecuentado por los menores de edad. En el llamado "Club Mechita", las personas aún sin mayoría de edad atienden a acciones de prevención y atención en educación formal e informal, salud sexual, recreación, derechos humanos de la niñez y de promoción de la participación infantil.

28. EDIAC realiza también un trabajo de sensibilización y construcción de vínculos con la gente de la comunidad en donde se interviene con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida y construir estrategias para la prevención de la prostitución infantil.

29. Por otro lado, el Relator Especial se entrevistó también con la periodista y escritora mexicana Lydia Cacho. Defensora de los derechos humanos, es autora de varias obras con gran impacto social. Ha escrito el libro *Los demonios del Edén*, el cual le ha llevado a soportar amenazas y a tener enfrentamientos y conflictos con varias autoridades, incluyendo procesos judiciales. En el libro se hace mención a una red de prostitución infantil y se relata una trama de pederastia que genera inmensas cantidades de dinero, donde se vieron envueltas personas con cargos públicos, los cuales gozaron de protección hasta que el tenor de las denuncias dejó en evidencia la gravedad de lo que ocurría. "El tejido social que une al abuso sexual de menores con la explotación comercial del sexo, la prostitución de personas adultas, el lavado de dinero y, por último, el narcotráfico, es más visible de lo que quisiéramos creer las y los ciudadanos comunes. Este gran negocio [...] se sustenta en la corrupción del Estado que prima en el mundo entero", denunció Cacho al Relator, una voz valiente que debe ser escuchada y protegida en México. Preocupa mucho al Relator seguir recibiendo informaciones de que esta periodista y defensora de los derechos humanos sigue recibiendo amenazas personales por la tarea que realiza.

30. Otra iniciativa de la sociedad civil en materia de defensa de los derechos de los niños ante instancias judiciales lo constituye la Oficina de Defensoría de Derechos de la Infancia (ODI), que asume que los litigios judiciales pueden ser un instrumento válido para "la transformación estructural" y la defensa más general de derechos usualmente conculcados o ignorados.

C. Medidas para una estrategia nacional general en favor de los niños

31. Tomando en cuenta la recomendación elaborada por el Comité de los Derechos del Niño sobre la necesidad de una estrecha colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil en la concepción y aplicación de políticas y programas, el Gobierno de México elabora y evalúa anualmente el Programa de Acción 2002-2010: Un México apropiado para la infancia y la

⁵ Norma Elena Negrete Aguayo, *Prostitución, no con nuestros niños: la acción comunitaria como estrategia de prevención de prostitución infantil*, EDIAC, editores Playa y Valdés, México D.F. 2004.

adolescencia⁶. Este Programa de Acción se sustenta en la visión de la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en favor de la Infancia del año 2002 y que renovó el compromiso de México con la infancia y la adolescencia mediante la aprobación del documento "Un Mundo Apropriado para Los Niños".

32. El Estado mexicano, a través de la CNDH, ha realizado varias acciones para la promoción de los derechos de los niños, a través de su difusión y de la elaboración de políticas públicas interinstitucionales. Estas acciones se concentran específicamente en temas tales como la educación cívica, salud, derechos sexuales y reproductivos, explotación sexual comercial y violencia intrafamiliar.

33. El Relator Especial fue informado de que en la agenda pública se han tratado temas sobre la niñez que antes no estaban previstos, como la participación de la CNDH en el Programa de Acción Conjunta en favor de los derechos de la niñez y los valores de la democracia en 1998, contra la violencia y el maltrato. En este sentido, fue relevante la organización del Foro Nacional sobre hijos de mujeres reclusas que se llevó a cabo en 2001, con la participación de diversas organizaciones y dependencias federales como el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), el UNICEF y la Comisión de Equidad y Género de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

34. Son muy positivas las acciones de la Secretaría de Desarrollo Social, desde donde se han instrumentado diversas políticas innovadoras para combatir la pobreza rural y graves expresiones de pobreza urbana. Se destacan los clubes de apoyo a inmigrantes, las estancias (escuelas o guarderías) infantiles, los programas de asistencia social y crediticia en los 100 municipios más pobres, y las acciones emprendidas para sensibilizar a los empresarios y las familias migrantes sobre la necesidad de que los niños concurren, bajo cualquier circunstancia, a la escuela.

D. El castigo de los delitos

35. El Relator Especial visitó la Procuraduría General de la República. Allí recibió noticias positivas en torno a mayores posibilidades, a partir de las reformas legales de marzo de 2007, que han mejorado las condiciones para investigar en los diversos Estados del país los casos de explotación sexual de menores o de trata de personas. Hasta el momento, ese combate se hacía buscando la conexión de esos hechos con otros delitos sobre los cuales sí existía competencia. El hecho de que la trata de menores, el turismo sexual y diversas formas de explotación constituyan actualmente delitos federales, ayuda a la capacidad investigativa y persecutoria. Sin embargo, la PGR tiene severas carencias en recursos materiales y disponibilidad de personas para combatir estos delitos, lo que puede volver letra muerta a las mejores intenciones plasmadas en las leyes. Las decisiones políticas firmes deben ser acompañadas de una capacidad de gestión de calidad y sostenible en el tiempo. En su reunión con oficiales de la Procuraduría General de Justicia se señaló, apuntando a la necesidad de mejorar la instancia de investigación de manera

⁶ *Informe Anual 2005: pasos firmes para un mejor país. Un México apropiado para la infancia y la adolescencia, Programa de Acción 2002-2010, Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, México D.F. 2006.*

de que no sean prácticas intrusivas que alejen o dañen a los denunciantes: "Hay que empezar a tomar a la víctima como tal; hay que cambiar; no debemos seguir maltratando a las víctimas, teniéndolas horas esperando o en lugares inadecuados, debemos estar atentos para curar sus heridas e investigar a los responsables".

36. La visita del Relator a la Secretaría de Seguridad Pública en Ciudad de México arrojó importantes impresiones. Por un lado, un saldo muy positivo en cuanto a las acciones llevadas adelante por la Unidad de Policía Cibernética y de delitos contra menores, quienes mostraron contar con un personal altamente capacitado y dotado de muy buenos elementos tecnológicos para la batalla contra la pornografía infantil y los delitos en la red. Las denuncias de casos muchas veces no encuentran una ágil respuesta investigativa, perdiéndose así tanto horas como pistas clave para dilucidar los casos. Las dificultades operativas para la búsqueda de menores perdidos o desaparecidos son claras, ya que no existe una base única de niños y niñas desaparecidas.

III. LA SITUACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA EN LAS CIUDADES VISITADAS

A. Ciudad de México (Distrito Federal)

37. México D.F., con una población de más de 20 millones de habitantes, incluida una población periférica de 10 millones de personas que vienen a trabajar a la ciudad, es una de las mayores urbes del mundo. Por ello, la abundancia de niños en situación de calle (niños que viven en las calles y cuyos lazos familiares se han cortado, o que pasan buena parte del día en la calle) en una megalópolis de este tipo resulta evidente. Según estimaciones, en 2000 había aproximadamente 25.000 niños de la calle en el Distrito Federal, pero las ONG calculan un número más elevado. Se estima asimismo que una gran mayoría de los niños de la calle del Distrito Federal son víctimas de abusos sexuales en algún momento durante su vida en la calle.

38. Los niños en situación de calle 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, se ha observado un aumento de la prostitución infantil en Ciudad de México, en particular de niñas procedentes de zonas distintas al Distrito Federal, como los Estados del sur de la República. Entre las principales causas de la migración de niñas solas de las zonas rurales a la ciudad, están las condiciones sociales desfavorables, el desempleo, la falta de servicios sociales de apoyo y socialización y la falta de oportunidades educacionales en sus comunidades.

39. 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 "padrotes" cuando llegan a la gran ciudad donde no conocen a nadie. Entre los lugares en que los explotadores ("galanes") establecen un primer contacto con las nuevas menores migrantes, se citaron los alrededores de la basílica de Guadalupe, la Alameda o el Parque de Chapultepec y La Villa,.

40. En el Distrito Federal, también se ha observado la práctica de la prostitución entre los niños, pero en menor medida que entre las niñas. En el Distrito Federal los niños de la calle y los clientes homosexuales o pedófilos que buscan servicios sexuales de los muchachos generalmente se reúnen en la zona de Garibaldi. Los muchachos son reacios a hablar de sus experiencias y un diagnóstico de los circuitos de explotadores y de las redes de corrupción que esconden estas situaciones requiere de estudios más profundos. 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. Las ONG que trabajan con estos niños calculan que aproximadamente 2.500 niñas y niños están siendo explotados ya que han caído en el mercado de la prostitución.

41. Durante su recorrido al barrio de La Merced, el Relator Especial observó la situación en vivo en los callejones de este barrio, donde varias de las personas ejerciendo la prostitución eran menores de edad. Además de la prostitución, el Relator Especial corroboró directamente que muchos comerciantes del mercado vendían en sus puestos durante el día cintas y revistas pornográficas, incluso colocando abiertamente carteles que anunciaban el contenido de pornografía infantil de esas grabaciones. En algunos casos se trataba finalmente de discos compactos que contenían imágenes de mujeres adultas, otros no tenían contenido alguno pero muchas efectivamente tenían imágenes de abusos a niños, habitualmente conocidas como pornografía infantil. Esto es demostrativo de los pocos controles municipales y policiales en la materia, tanto para controlar la explotación sexual de niños en espacios públicos (callejones) como la oferta de materiales pornográficos provenientes de actos de abuso y explotación.

42. El Relator Especial insta asimismo a las autoridades gubernamentales competentes a que adopten medidas de inspección para que en México no se posea, produzca o distribuya pornografía infantil y a que se coordinen medidas inspectivas entre las diversas autoridades públicas para impedir estas situaciones.

43. La difusión del VIH/SIDA es otro riesgo creciente relacionado con la proliferación de niños en la prostitución. El Relator Especial fue informado que varios clientes prefieren tener relaciones sexuales con niños más jóvenes y sin protección, lo que aumenta su vulnerabilidad a la explotación y a la infección por VIH/SIDA.

B. Guadalajara

44. La ciudad de Guadalajara, capital del Estado de Jalisco, se ubica en la región centro occidental de la República Mexicana. Junto con los Municipios de Tonalá, Zapopan, Tlaquepaque, El Salto y Tlajomulco, que se hallan en continuidad y forman parte de la misma zona metropolitana, constituye la segunda área urbana del país en términos de población y de actividad económica.

45. En Guadalajara el Relator Especial fue informado de que existen grupos de niñas y niños que son explotados sexualmente con fines comerciales, cada uno enfrentando una distinta situación. Por un lado, se encuentran los niños y niñas de la calle con un número estimado de unos 2.000 trabajando en espacios públicos, mientras que cerca de 400 habitan de manera regular en estos espacios. Dentro de este último grupo, una parte se prostituye de manera ocasional para poder sobrevivir mientras que una proporción menor, alrededor de 80, lo hacen de manera más estable como modo de vida. Se trata tanto de niñas como de niños, aunque predominan los

segundos, que tienen entre 12 y 17 años y que en su mayoría provienen tanto de los barrios populares de la zona conurbana como de otros Estados. Estos niños suelen encontrarse, principalmente, en la zona centro, alrededor de la antigua central camionera, en la calle Madero y en la de Javier Mina, si bien se han identificado 51 puntos en la ciudad que son focos de consumo de drogas y de prostitución. Los menores varones serían prostituidos por homosexuales tanto de origen local como por turistas extranjeros que toman contacto con ellos en determinadas zonas. Mientras que los locales acudirían con mayor frecuencia durante las noches a los parques Revolución o Morelos, los turistas principalmente los buscarían en la zona de la Plaza del Sol.

46. Fuentes oficiales de la policía en Guadalajara señalaron que aunque la cultura policial está cambiando, sería necesario un cambio gradual dentro del cuerpo de policía. Una mayor capacitación sería necesaria para que la Policía y sus jefes estén al nivel de las complicadas circunstancias, así como una atención psicológica para el personal, con vistas a hacerle más fuerte mentalmente ante posibles riesgos y presiones, siendo así más difícil caer en casos de corrupción. Finalmente, el Relator pudo visitar el Centro de atención especializada a víctimas de explotación sexual comercial infantil y sus familias, dicho centro es el primero de su tipo en México y resulta de esfuerzos y de la colaboración de los tres poderes del Gobierno.

C. Tijuana

47. El municipio de Tijuana se ubica al noroeste del Estado de Baja California, en la frontera con Estados Unidos. Se calcula que hoy en día Tijuana tiene más de 1,5 millones de habitantes, lo que significa que su población se habría incrementado en más de un 50% en sólo cinco años, pasando a ocupar uno de los primeros puestos por su población en la República.

48. Desde tiempo atrás, Tijuana ha tenido un doble carácter al ser límite del territorio nacional: por un lado, es zona de paso para quienes buscan cruzar de manera legal o ilegal la frontera; por otro, se constituye en zona receptora de aquellos que son devueltos y que en muchos casos permanecen en la localidad sólo porque esperan volverlo a intentar. En este sentido, se caracteriza por el desarraigo creciente, durante los últimos años, de gran parte de su población, fenómeno que ha corrido a la par de la crisis de zonas rurales y urbanas del país a la vez que la política migratoria de los Estados Unidos se ha endurecido. El Relator Especial fue informado del flujo continuo de personas que llegan a Tijuana con la intención de atravesar la frontera. El Relator Especial pudo constatar personalmente durante su visita al puesto fronterizo de Tijuana-San Ysidro que se trata de una de las zonas fronterizas más importantes del mundo por donde diariamente cruzan 150.000 personas de manera legal a la vez que constituye un punto importante para la devolución de indocumentados.

49. En la ciudad de Tijuana, la venta de alcohol y el comercio sexual han desempeñado un papel relevante en la actividad económica. El Relator Especial fue informado de que durante los últimos años, Tijuana ha enfrentado también una difícil situación a causa de los crecientes índices de consumo de drogas y de violencia provocados por grupos asentados en la localidad que se disputan el control por fracciones importantes del mercado nacional e internacional de drogas. Ello no ha dejado de afectar a la sociedad local en donde circulan y se consumen cada vez más estas sustancias.

50. Es dentro de este contexto donde el Relator fue informado de algunos de los problemas que enfrentan las niñas y los niños de Tijuana, que tienen que verse de manera conjunta a las circunstancias que afectan al conjunto de la sociedad local, provocados por contingentes de inmigrantes que ejercen una fuerte presión. El número creciente de niños en la calle, consumiendo drogas o su participación en el tráfico de ilegales o en el tráfico de drogas, no hace sino incrementar su vulnerabilidad y la posibilidad de convertirse en víctimas de explotación sexual.

51. El Relator Especial pudo recorrer tanto de día como de noche la zona de bares y otros centros nocturnos más conocidos de Tijuana. El Relator Especial pudo constatar que alrededor de estos sitios con gran clientela, crecen y sobreviven otro buen número de establecimientos comerciales, desde hoteles, restaurantes y puestos de tacos. Se ha informado que varios grupos de menores de edad participan en el comercio sexual que tiene lugar en la localidad. El Relator Especial también fue informado de que en Tijuana existe una proliferación de otros negocios en donde también laboran menores de edad que proporcionan servicios sexuales, como son las casas de masaje, salones de belleza, *spas*, agencias de acompañantes o modelos, etc. Todos estos negocios operarían al margen de los controles sanitarios públicos pues no estarían registrados como establecimientos que proporcionen servicios sexuales. Se desconoce, por tanto, el número de menores que trabajan en este medio y las condiciones en que lo hacen.

52. También en estos bares se deja ver la existencia de un mercado sexual de gran magnitud y con conexiones internacionales. El punto sería también lugar de tráfico de personas y de trata. Cabe consignar que los bares, *night clubs* y los centros del llamado "*table dance*" (danza con desnudos o sobre una barra o tubo) tienen ahora mayor vigilancia de las autoridades policiales, pero que pueden verse menores de edad en algunos de estos puntos. Asimismo, los controles se vuelven mucho menos eficaces en los locales comerciales que no están en las principales avenidas de la ciudad o que operan disimuladamente en localidades periféricas o en locales disimulados. En este contexto, la industria de los "jaladores" es muy grande: son personas que contactan turistas y le ofrecen servicios sexuales muy diversos.

53. Fuentes policiales dijeron al Relator que se verifican casos de pornografía infantil y de explotación sexual para proveer tanto a demandantes locales como a potenciales clientes en San Diego y en otros puntos de Estados Unidos de América.

54. El Procurador de Derechos Humanos del Estado explicó el inicio hace dos años de un programa de lucha contra la explotación sexual en el llamado Corredor Bilateral entre Estados Unidos y México. Fue detectado un centro de prostitución (con nexos en sectores de la administración pública para evitar su penalización). Aunque dicho programa ha recibido en los últimos dos años diversos casos de trata de personas adultas, de niños, delitos sexuales y de explotación sexual de menores, su responsable indicó que "los datos registrados son mínimos en comparación con lo que realmente hay en Baja California, Tijuana y Rosarito". También habló acerca de problemas de impunidad y de una supuesta complicidad entre algunos oficiales y los responsables de los bares y *night clubs*. Otra fuente señaló que en Tijuana habría muchos menores que no estarían en la calle, sino en "cuarterías", sitios disimulados en bares, centros nocturnos, hoteles o casas con alto riesgo de explotación sexual, en donde las autoridades tienen grandes dificultades para llegar. Algunas ONG también señalaron que es común que lleguen niñas y niños de otros lugares de México, instalándose en bares de Tijuana y luego sean cruzados hacia el otro lado de la frontera para su explotación.

55. El Relator Especial constató con preocupación, en un albergue del DIF estatal de Baja California, los problemas actuales de los menores abandonados. Para el Relator Especial es preocupante que los niños no puedan permanecer en el albergue más de tres meses, ya que muchos no tienen adonde ir después de este período de tiempo. En la visita observó la asistencia brindada a cinco bebés abandonados por madres toxicómanas, dramática situación que corroboraba la grave situación de muchos menores de edad en las regiones fronterizas de México. En ese momento, el Relator supo que había la cifra alarmante de 201 niños y 31 bebés albergados en el DIF Estatal en aquel momento.

56. El Relator Especial visitó también el "Módulo de recepción, atención y canalización de menores migrantes" situado justo en el puesto fronterizo con los Estados Unidos. Allí obtuvo testimonios directos, vívidos e impactantes, sobre la cantidad de niños repatriados, los cuales viajaban sin acompañamiento adulto, hasta que llegan al módulo antes mencionado. El Relator Especial manifiesta su gran preocupación ante el hecho de que, solamente en ese punto de la frontera, llegan diariamente repatriados entre 10 y 20 menores, sin acompañamiento adulto. La situación se repite en otros puntos. Esta grave realidad lleva a preguntarse qué ocurre con los menores que no vuelven y cuántos de ellos son objeto de abuso y explotación durante el traslado hacia territorio estadounidense por sus pasadores o coyotes.

57. El Relator Especial se entrevistó en este módulo con niños y adolescentes, con el personal de asistencia directa y con algunos de los familiares que, horas después, llegaban a buscar a los menores de edad repatriados. Todos los casos eran estremecedores. Por elegir uno que simbolice las historias vividas, puede señalarse el diálogo que el Relator Especial mantuvo con una menor de 14 años llamada Carolina. La niña provenía de la localidad de Aguascalientes, en donde había vivido y tenido problemas con su madre y su novio. Debido a que sus tíos vivían en los Estados Unidos, dijo que decidió dirigirse a ese país. Su tío le presentó a una persona para ayudarla y pudo llegar a Tijuana en avión, en donde consiguió un documento falso para poder llegar a Estados Unidos. Sin embargo, fue detenida en el momento que intentaba cruzar la frontera. El testimonio daba a entender la existencia de una activa red para conectar adolescentes con ciudades en Estados Unidos y métodos de traslado veloces, desde lejanas ciudades mexicanas hasta la frontera. También abre amargas dudas sobre qué esperaba a esa niña en caso de haber llegado a destino, probablemente no un familiar, sino una red de explotación.

58. También el Relator Especial pudo conocer a un menor de 4 años de edad, de nombre Humberto, el cual también fue repatriado sin acompañamiento adulto. Mientras era asistido con agua y comida en el módulo, en la ropa todavía tenía huellas de su travesía, se veía el polvo del desierto y su cara mostraba angustia y agotamiento. Alguien había pagado 1.800 dólares de los EE.UU. al "coyote" para que cruzara la frontera en dirección a los Estados Unidos. Su tío venía a recogerlo para llevárselo de vuelta a su región de origen, Guerrero.

59. El Relator Especial desea dejar especial constancia del riquísimo trabajo que vio realizar al módulo del DIF instalado en el paso de frontera de Tijuana con Estados Unidos, donde pudo observar la recepción, asistencia y adecuado trato que se brinda a los niños llegados diariamente deportados, luego del intento fallido de cruzar la frontera, de donde regresan agotados, angustiados y con un gran sentimiento de fracaso. El contacto da lugar a su reubicación familiar y a su derivación a programas asistenciales que pueden evitar que esa migración de alto riesgo para la integridad de los menores de edad se repita.

D. Ciudad Juárez

60. El municipio de Juárez se ubica al norte del Estado de Chihuahua en la frontera con los Estados Unidos. Siendo una de las zonas fronterizas más importantes del país, se estima que concentra un poco más de la tercera parte de la población del Estado. Hoy en día se calcula que Ciudad Juárez tiene cerca de 1,6 millones de habitantes lo que de ser cierto implicaría que, en tan sólo cinco años, su población se habría incrementado en un 50% y sería de más del doble respecto a la de su ciudad gemela al otro lado de la frontera, El Paso. Este ritmo de crecimiento, que se dispara con respecto al de otras ciudades en el Estado y en el país, se explica por el gran número de personas, unas 300, que diariamente llegan a la localidad ya sea porque tienen la intención de atravesar la frontera, lo que la mayoría de las veces no logran, o bien de obtener un empleo en la industria maquiladora de la ciudad. En efecto, se señala que, en números redondos, de un total de 900.000 trabajadores que ocupan las maquiladoras en el país, 600.000 trabajan en municipios fronterizos, casi la tercera parte de ellos en Ciudad Juárez

61. Las principales industrias maquiladoras en la localidad son las que elaboran productos textiles, electrónicos y equipos de transporte y su empleo intensivo de mano de obra femenina es uno de los rasgos que ha caracterizado al crecimiento de este sector en Ciudad Juárez, provocando profundos cambios en la familia y en la sociedad local. El Relator Especial fue informado de que la preferencia de estas empresas por las mujeres jóvenes y menores de edad, se vincula al hecho de que se les considera una mano de obra más dócil, menos conocedora de sus derechos y menos proclive a reclamos, así como más apta a tolerar el trabajo minucioso y monótono que ahí se realiza y las duras jornadas, todo lo cual, aunado a los bajos salarios que se les paga, incrementa la tasa de rendimiento y las ventajas comparativas.

62. El crecimiento de este sector ha atraído a importantes contingentes de mujeres jóvenes y menores de edad de la localidad, de zonas rurales y de otros Estados, que se mudan a la ciudad con la expectativa de obtener un empleo y establecerse ahí, o bien de reunir recursos para cruzar la frontera. En otros casos se mencionó que algunas jóvenes fueron reclutadas para el comercio sexual después de haber intentado trabajar en una maquiladora y haber constatado que su salario no les permite hacer frente a sus necesidades, sobre todo cuando tienen hijos que sostener. Se alega también que es dentro de este sector de mujeres jóvenes o de menores de edad empleadas en las maquiladoras, que ha ocurrido gran parte de los más de 200 asesinatos, seguidos a su violación y vejación, que de 1993 a la fecha han tenido lugar en Ciudad Juárez. El Relator Especial notó que este panorama pone en evidencia los altos índices de violencia hacia la mujer y de tolerancia de esta violencia que existen en la localidad, con el añadido de tratarse de mujeres jóvenes o de niñas doblemente vulnerables, tanto por su condición de género y edad, como por su pertenencia a los sectores sociales menos favorecidos⁷. Al mismo tiempo, el hecho de que esto continúe ocurriendo, puede afectar la capacidad de las autoridades para proteger debidamente a este sector, hacer cumplir la ley y someter a los agresores.

⁷ *Fiscalía especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua: Informe Final*, Procuraduría General de la República, México D.F., 2006.

63. El Relator Especial fue informado de que las cantinas, los salones de baile y las casas de prostitución han sido desde tiempo atrás parte importante de la actividad económica en Ciudad Juárez. Lo propicia tanto el ser una zona de mucho tránsito de personas no pertenecientes a la localidad, como el encontrarse a unos pasos de la frontera con los Estados Unidos. La oferta de Ciudad Juárez de esta clase de servicios sexuales y su respuesta a las numerosas solicitudes de empleo de las personas que llegan a la localidad, se complementa con la demanda que de estos servicios hacen los que van de paso y los que vienen del otro lado porque les resulta más cómodo eludir los controles que existen en su localidad.

64. El Relator Especial también fue informado de la gran cantidad de menores que, en los últimos años, intentan cruzar solos hacia los Estados Unidos en búsqueda de sus familiares o bien queriendo encontrar un empleo.

65. La ola de feminicidios en Ciudad Juárez, que dieron notoriedad mundial a la ciudad, sigue siendo un misterio. De acuerdo a las diversas informaciones y testimonios recopilados por el relator in situ, lo que incluyó desde entrevistas reservadas con familiares de víctimas hasta reuniones con jerarcas y organizaciones humanitarias, todo indica que las muertes son la punta de un iceberg que va mucho más allá de esta ciudad específica, delatando una situación de violencia más general contra la mujer y los menores de edad, en buena medida originada en diversas formas de dominación familiar, laboral y explotación sexual. La rémora del machismo sigue presente y que las mujeres empiecen a ganar espacios de participación en la sociedad no es tolerada por algunos sectores que siguen creyendo que ser mujer implica una ciudadanía de segunda clase y al servicio del hombre. En buena medida, el proceso emancipador y liberador de la mujer, con una mayor asunción de sus derechos, tiene como respuesta terribles formas de violencia que han caído sobre ellas y que se evidencian en Ciudad Juárez.

66. Los datos recogidos son abrumadores: en Ciudad Juárez la violencia también ha tenido a las menores como destinatarias. Entre 1993 y 2005 aparecieron 101 menores asesinadas. También se indica que entre 1993 y 2005 hubo 36 mujeres desaparecidas, sin que rastro o información alguna diera luz sobre su paradero. El estudio de los perfiles de las víctimas, muestra coincidentemente historias de violencia familiar, carencias, dificultades laborales y muy limitadas posibilidades de acceder a servicios estatales de auxilio o protección.

67. Algunos expertos consideran que en esta ciudad se ha vivido un feminicidio sexual sistémico, ya que las investigaciones vinculan buena parte de las muertes con abusos sexuales, explotación comercial de la prostitución, violencia doméstica iniciada por desacuerdos afectivos o sexuales y rastros inequívocos de la presencia de grupos criminales organizados, con contactos internacionales y vinculados al narcotráfico, al mercado sexual y al contrabando de bienes y al tráfico de personas en la cercana frontera.

68. En este sentido, Ciudad Juárez no sería una excepción en México, una rareza violenta fruto de la indómita vida de frontera, sino una expresión de una violencia sorda acumulada por años y que precipitó aquí, con una particular cobertura de los medios de comunicación nacionales e internacionales, alertando sobre lo que también ocurre (según apuntan tanto fuentes gubernamentales como no gubernamentales) en muchas otras ciudades mexicanas.

69. Para expresar simbólicamente su consternación ante la violencia desatada contra las niñas en Juárez, el Relator Especial se hizo presente en el campo algodonero "El Caballito" donde, en años recientes, aparecieron enterrados varios cuerpos de mujeres. Asimismo, acompañando a un grupo de familiares de víctimas de la violencia, se hizo presente con una ofrenda de flores en un lugar en las afueras de la ciudad y al pie de la montaña donde apareció el cuerpo sin vida de una niña secuestrada y asesinada vilmente.

IV. CONCLUSIONES

70. **México ha realizado grandes avances en los últimos años en la protección de los derechos humanos de la infancia mediante la ratificación de convenciones y protocolos internacionales que no solamente fueron incorporados a la legislación nacional sino que actúan como referentes para el cambio y actualización de las legislaciones estatales y las respectivas políticas sociales. Es destacable también la actitud de apertura al escrutinio internacional del Gobierno mexicano, asumiendo que la protección de los derechos humanos es materia que obliga a toda la comunidad internacional y no sólo a los Estados nacionales.**

71. **Es muy positivo el proceso para aprobar una ley contra la trata de personas y benéfico el ejercicio de elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos. También se constata gratamente un creciente y positivo impulso de la sociedad civil para reclamar la modernización legislativa garantista en todos los Estados, lo que representa que los derechos humanos ya no deben concebirse como bienes solamente garantizables por el Estado sino como un reto para toda la comunidad.**

72. **Sin embargo, aún se constata un sistema de protección demasiado centralizado en el Estado, lo que conlleva a que muchas redes sociales no lleguen a aquellas poblaciones necesitadas de su apoyo, especialmente en zonas de frontera, de turismo y en las grandes ciudades, para combatir la explotación sexual infantil. Las relaciones entre Estado y sociedad civil no son todavía lo suficientemente fuertes para combatir la explotación sexual infantil, perdiendo así oportunidades de cooperación, donde el sector público requiere del dinamismo y creatividad de la sociedad civil para llegar a los núcleos duros de la pobreza y la violencia.**

73. **No existe un eficaz sistema de protección y asistencia a los niños y adolescentes que han sido víctimas de los delitos de explotación sexual o trata en cualquiera de sus formas. Son casi inexistentes los programas de rehabilitación o reintegración social. Esta ausencia de servicios de asistencia por parte del Estado o de sectores no gubernamentales a niños y niñas víctimas de explotación sexual y de trata, bien a mano del Estado o de sectores no gubernamentales, se vuelve una causa de revictimización. Estos programas no han alcanzado el número necesario para hacer frente a la situación actual y los existentes están dirigidos a víctimas de violencia doméstica, los que si bien presentan algunos puntos similares, no tienen la especialización requerida para este tipo de asistencia a graves daños psicológicos, físicos y afectivos sufridos. Esto puede causar que las víctimas de explotación sexual y trata sean muy vulnerables a las mismas o nuevas redes de explotadores y**

tratantes, concedores de su debilidad. Aún no ha sido creada una nueva generación de políticas públicas para la infancia que logren detener el crecimiento de trata de menores de edad y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

74. El sistema educativo no está preparado, ni técnica ni administrativamente, para recibir denuncias de abuso, explotación y trata por parte de sus estudiantes. Teniendo en cuenta la amplia cobertura de este sistema en todo el país, se está perdiendo la oportunidad de que el mismo actúe como primera barrera de contención a las violaciones de los derechos humanos de los niños y jóvenes, aunque se debe destacar el accionar promovido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su programa de niños promotores de los derechos humanos en las escuelas.

75. La explotación sexual y la trata de niños, especialmente en zonas de frontera, de turismo y en las grandes ciudades, pueden volverse una pandemia fuera de control si no se realiza un ejercicio intensivo y profundo para revisar las políticas sociales para la infancia, de manera de llegar a las zonas críticas antes de que las situaciones de explotación y abuso se instalen impunemente.

76. Lejos de ser una modalidad rústica o espontánea de delincuentes aislados, la explotación sexual de niños y adolescentes está vinculada a diversas formas del crimen organizado y a circuitos clandestinos del mercado sexual, donde la abundancia de dinero que generan estas actividades y las conexiones corruptas con diversos estamentos del sector estatal, facilitan el desarrollo de la explotación y vuelven con frecuencia una tarea imposible la persecución de los infractores.

77. Aunque las situaciones concretas pueden variar en cada Estado, ciudad y localidad, de acuerdo a las características personales y profesionales del personal involucrado, los testimonios recogidos son abrumadoramente coincidentes en el sentido de señalar la corrupción y desidia policial como una de las causas principales para que la explotación y la trata se desarrollen. La ineficacia, la mala capacitación, la corrupción y la falta de adecuados protocolos y reglamentos de monitoreo, persistentes en diversos organismos policiales y municipales encargados de asegurar que no existan menores explotados en el llamado "mercado sexual", favorece el accionar de especuladores y aprovechadores, que quieren ofrecer a sus "clientes" adolescentes y jóvenes.

78. Finalmente, las situaciones sociales que se viven en la frontera norte del país son de extremo riesgo para niños, niñas y adolescentes. Los tratantes, traficantes y "polleros" (o coyotes, que guían a los indocumentados a través de la frontera) cruzan menores de edad, unas veces para reunificarlos con sus familias emigradas, otras para entregarlos a manos de explotadores. En ese sentido, es insuficiente el estudio de los casos de niños que, habiendo ingresado irregularmente en territorio mexicano, son deportados. Entre ellos hay muchos que requieren protección internacional, vienen huyendo no solamente de la pobreza sino también de "maras" (pandillas juveniles), de grupos criminales, de la violencia y del abandono familiar y social. Son devueltos a países donde no existen redes de protección adecuada, no estudiándose debidamente su futura reinserción, por lo cual resultan expuestos a nuevos riesgos de trata y explotación.

V. RECOMENDACIONES

79. De acuerdo a lo anterior, el Relator Especial desea presentar a sus interlocutores, las siguientes convocatorias, comentarios y propuestas:

- a) El Relator Especial insta a los actores políticos a que la protección a la infancia, y en particular, la lucha contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes sea una prioridad nacional abrazada por todos los sectores políticos, en donde todos tienen algo que aportar, desde los jefes más encumbrados a los ciudadanos más humildes, para salvar así a las generaciones futuras de este mal que acosa el país.
- b) De los 31 Estados mexicanos, sólo 3 sancionan como delito grave la prostitución de niños. Todos los Estados mexicanos deben sancionar como delito grave la prostitución de niños, al igual que los crímenes sexuales estén calificados por igual en las legislaciones de los Estados de México, para asegurar una auténtica protección de los derechos de los niños.
- c) Existe un reiterado reclamo de que las procuradurías actúen más prontamente ante las denuncias que reciben, para generar acciones de protección en torno a las eventuales víctimas. Las diversas Procuradurías necesitan más recursos tecnológicos, mejor capacitación, mayores contactos con sus homólogos en otras partes del mundo y una relación más fluida con la sociedad, para que tengan así mayor crédito que les permita combatir más eficazmente el delito.
- d) La lucha contra el crimen organizado ya es una prioridad para las autoridades judiciales, fiscales y policiales de México. Desde la misma perspectiva se debe enfrentar la explotación sexual de niños y jóvenes, víctimas fáciles de personas sin escrúpulos vinculadas a otras actividades delictivas como el narcotráfico y el contrabando.
- e) Debido al miedo de las personas a denunciar, la credibilidad del Estado se ha visto debilitada. Para reforzarla, el Relator recomienda vías tales como establecer un sistema de protección de testigos en casos de trata y tráfico, para que los ciudadanos tengan valor para denunciar y no se resignen ante lo que consideran la ineficacia, corrupción o pasividad de las instituciones públicas.
- f) La Policía necesita una mayor capacitación acerca de las víctimas de trata, tráfico, violencia doméstica y abuso sexual. La Policía Cibernética también necesita más apoyo y recursos, para lograr que las positivas acciones que se vienen realizando en la actualidad puedan ampliarse y hacer frente a realidades delictivas más exigentes. A esos efectos, la cooperación con otros países es fundamental.
- g) El Relator Especial considera necesario que el Estado conserve su papel de rector de las políticas para la infancia, pero que también lleve adelante un vigoroso ejercicio de descentralización y de transferencia de recursos hacia la

sociedad civil organizada para que pueda llegar con fuerza a aquellos lugares inaccesibles para el Estado.

80. Las políticas existentes no son suficientes para la conformación de un nuevo y auténtico sistema de protección. Para poder conseguirlo, el Relator Especial recomienda:

- a) **Comenzar un diálogo nacional, donde el Estado y las ONG puedan conformar un plan de acción para los próximos 15 años con responsabilidades compartidas, metas comunes y la generación de políticas innovadoras. La sociedad civil es clave para fortalecer el proceso democrático y para combatir la explotación sexual y prevenir la trata de niños, se debe estimular y no obstaculizar sus intervenciones sociales.**
- b) **La conformación de un consejo nacional de la infancia, de alto nivel institucional y que muestre la variedad de propuestas de la sociedad civil y los programas estatales, que pueda formular los caminos a seguir en la construcción de un nuevo modelo de protección y asistencia integral a los menores. También recomienda la creación del *Ombudsman* de la infancia para agilizar procesos de toma de decisiones y de formulación de nuevas políticas que hoy se demoran en demasía.**
- c) **No existen en la actualidad mecanismos de acción rápida en casos de desaparición de menores. El Relator Especial propone la conformación de un centro focal que reciba las informaciones y que articule un sistema de búsqueda inmediata.**
- d) **El Relator Especial destaca el establecimiento del teléfono gratuito en el Distrito Federal para recibir todo tipos de denuncias de menores y señala que sería muy positivo contar una línea gratuita a nivel nacional y accesible en todos los lugares para informar y denunciar casos de tráfico de menores o desaparecidos y ofrecer asistencia a los menores con la más completa confidencialidad. Recomienda también que esta línea esté operativa las 24 horas del día, para poder recibir llamadas de emergencia.**
- e) **El Relator Especial recomienda establecer centros especializados con todo lo necesario para menores que hayan sido víctimas de explotación sexual comercial infantil de manera urgente. Contar con diferentes programas de la sociedad civil de diversa orientación técnica y con propuestas variadas sería positivo para tener un abanico de posibilidades y estrategias.**
- f) **El Relator Especial recomienda reforzar las relaciones con la OIT y, en concreto, con su Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC) el cual persigue crear alianzas institucionales que definan acciones para combatir el trabajo infantil, alienta la creación de políticas nacionales, promueve una legislación protectora y trabaja para reforzar las organizaciones existentes.**

- g) **El Relator Especial recomienda que se haga especial hincapié en el turismo responsable. recomienda que se firme el Código de Conducta del Sector Turismo para la Protección de los Niños contra la Explotación Sexual Comercial, dirigido a establecer normas éticas a seguir por parte de la industria del turismo, creando así una responsabilidad social compartida que respete y proteja los derechos del niño. También el Relator Especial recomienda una cooperación más dinámica entre el Gobierno de México con industrias del turismo tanto del país como extranjeras con vistas a una mejor protección de los niños respecto a estos crímenes. Asimismo, los diversos gobiernos de la Federación deben ser cuidadosos a la hora de definir directrices a seguir en sus políticas de turismo, para evitar, como ya ha ocurrido en el pasado, que el Estado aliente inversiones que traen consigo conexiones con redes de explotadores de menores de edad.**

81. El Relator Especial señala su preocupación por la falta de información completa, creíble y consistente acerca de la serie de delitos cometidos contra menores vinculados a la prostitución y pornografía infantil que hayan tenido lugar en los últimos años en Ciudad Juárez. El Relator Especial recomienda establecer una comisión de verdad y prevención en esta ciudad, integrada por representantes gubernamentales, de las familias de las víctimas, organizaciones humanitarias y personalidades de la ciudad, que tendría como objetivo recopilar toda la información disponible, y elaborar propuestas de prevención social para que estos hechos no se puedan repetir. Este grupo podría proceder a la creación de "un libro de esperanza y nunca más", donde se registren los casos y se exprese la voluntad de la comunidad de asegurar formas de convivencia en seguridad y desarrollo que eviten estas formas impunes de violencia. El Relator Especial recomienda también la instalación de un monumento o memorial en honor de las víctimas, enclavado en un punto céntrico, para hacer evidente el pacto ciudadano con una convivencia pacífica y respetuosa de los derechos humanos.

82. La explotación sexual comercial infantil es todavía un tema poco abordado por los investigadores, pese a interesantes trabajos que el Relator pudo constatar en la Universidad de Guadalajara. El Relator Especial insta a la academia mexicana, rica intelectualmente e innovadora en muchas áreas, a encarar en profundidad los temas que hacen a la protección de los menores de edad.

83. Ocurre muy a menudo que las familias directas suelen estar viviendo en los Estados Unidos de América, mientras que la familia no directa reside en México, como por ejemplo tíos lejanos o primos del o de la menor. Esto conlleva a que los menores deportados de vuelta a México se vean en muchas ocasiones con la dificultad traumática de afrontar por un lado la deportación, y por otro, con tener que dejar a su verdadero núcleo familiar en el país vecino, generando situaciones de desarraigo muy traumáticas. El Relator Especial recomienda establecer un acuerdo binacional para que estos niños tengan una amnistía y que puedan volver a los Estados Unidos de América con su familia directa.
