

Introducción

En 1989 se firma en las Naciones Unidas la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la cual representa un avance en términos de contenido, de fuerza vinculante y de impacto cultural para la defensa de los derechos de las niñas, niños y los jóvenes en el mundo. La Convención obliga a los Estados Partes a promover, proteger y defender los derechos de la infancia.

El derecho a la protección contra cualquier forma de violencia es uno de los lineamientos esenciales de la Convención, la cual en su artículo diecinueve enuncia: "Los estados partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo" (CDN, 1989). Si bien es en este artículo donde se expresa el derecho de todos los niños, niñas y jóvenes a vivir en un entorno libre de violencia, éste es un tema transversal a otros derechos, por ejemplo a la no discriminación, a la vida, a la expresión libre de opiniones, a la no explotación laboral y sexual, entre otros.

En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas es el encargado de supervisar la aplicación de la Convención, está integrado por dieciocho expertos internacionales con experiencia en el ámbito de los derechos humanos, los cuales son elegidos por los Estados Partes. Todos los gobiernos que han ratificado la Convención deben realizar un informe y presentarlo ante el Comité, el cual realiza observaciones y sugerencias a los gobiernos sobre los resultados y acciones obtenidos. Lo anterior con el fin de garantizar en la medida de lo posible la aplicación de la Convención.

En 2001, por recomendación del Comité, la Asamblea General de la ONU solicitó al Secretario General, que se llevara a cabo un estudio detallado respecto a la violencia contra los niños y que se presentaran recomendaciones a la consideración de los

Estados Partes para emprender las acciones adecuadas. En febrero de 2003, el Secretario General asignó la dirección de este estudio a Paulo Sergio Pinheiro. El estudio incluyó consultas a nivel regional, subregional y nacional, reuniones temáticas con expertos y visitas sobre el terreno.

Resultado de ello, se presentó en octubre de 2006, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, un resumen del estudio del secretario general, integrado por 123 párrafos, el cual tiene como objetivo proporcionar información sobre la incidencia de los diversos tipos de violencia ejercida contra los niños en la familia, las escuelas, las instituciones alternativas de acogida y los centros de detención, los lugares donde los niños trabajan y las comunidades y convocar a los países a tomar acciones concertadas para prevenirla. El estudio publicado en 2007 como el "Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y las niñas"¹

En el Informe se define a la violencia contra niños y niñas como "el maltrato o la vejación de niños y niñas que abarca todas las formas de malos tratos físicos y emocionales, abuso sexual, descuido o negligencia o explotación comercial o de otro tipo, que originen un daño real o potencial para la salud del niño, desarrollo o dignidad en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder" (Pinheiro, 2006)

Aborda el tema de la violencia en los ámbitos donde se desarrollan los niños y niñas: el hogar, la escuela, los centros de trabajo, la comunidad y las instituciones de protección y justicia. Sin embargo, cabe señalar que las expresiones de la violencia son transversales y dependen de las condiciones particulares de cada uno y su contexto. De esta manera, se identifican tres formas de violencia generales que se experimentan en los diferentes espacios cotidianos: violencia física, psicológica, negligencia y violencia sexual.

En este sentido, resalta dos premisas: *ningún tipo de violencia es justificable y toda violencia puede ser prevenible*. Asimismo, se

¹ El documento se puede consultar en: www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia.pdf

INTRODUCCIÓN

12

enuncia de manera determinante que “todos y cada uno de los niños y niñas tienen derecho a la integridad física y personal y a la protección contra todas las formas de violencia” (Pinheiro, 2006: 31).

México ratificó la Convención en 1990 y con ello se comprometió a generar y operar una serie de mecanismos jurídicos, preventivos y de asistencia que aseguraran el bienestar físico-emocional de la infancia. A partir de la firma de la Convención sobre los Derechos de los Niños, en México se considera niño a todo ser humano menor de 18 años de edad.

En 2006 el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, con base en el análisis del tercer informe presentado por México en virtud del artículo 44 de la CDN, emitió una serie de recomendaciones entre las cuales resaltamos aquellas que se vinculan con la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes.

Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes²:

- a) *Adoptar medidas para prevenir y eliminar todo tipo de violencia institucional, especialmente la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes*
- b) *Reforzar sus mecanismos judiciales para tramitar eficazmente las denuncias de brutalidad policial, malos tratos y abuso de niños y niñas;*
- c) *Investigar debidamente los casos de violencia y abuso contra niños a fin de evitar que los autores permanezcan en la impunidad;*
- d) *Asegurar que los niños víctimas de esas prácticas reciban servicios adecuados para su tratamiento, recuperación y reintegración social;*
- e) *Proseguir sus esfuerzos por capacitar a profesionales que trabajan con los niños para mejorar su situación, incluidos los agentes del orden, los asistentes sociales, los jueces y el personal sanitario, para que puedan identificar, denunciar y gestionar los casos de tortura y otros castigos o tratos inhumanos o degradantes.*

Castigo corporal:

- a) *Enmendar todas las leyes federales y estatales pertinentes para asegurarse de que el castigo corporal se prohíba explícitamente en todos los entornos, incluso en el seno de la familia, las escuelas, las instituciones penales y otros centros alternativos, y vele por la aplicación efectiva de esas leyes;*

- b) *Adoptar medidas eficaces, incluso con campañas de información, para promover castigos alternativos, positivos, participativos y no violentos.*

Abuso y descuido, malos tratos y violencia:

- a) *Asegurar la elaboración y aplicación de medidas preventivas, por ejemplo campañas de sensibilización;*
- b) *Asegurar que todas las víctimas de la violencia tengan acceso a servicios de asesoramiento y asistencia para su recuperación y reintegración, y que cuando sea apropiado reciban una indemnización;*
- c) *Asegurando que los autores de la violencia sean llevados ante la justicia y sean rehabilitados;*
- d) *Brindar protección adecuada a los niños que son víctimas de malos tratos en sus hogares.*

Explotación económica

- a) *Elaborar, de manera participativa, una estrategia y un plan de acción para reducir el trabajo infantil y salvaguardar los derechos de los niños que trabajan;*
- b) *Fortalecer la Inspección del Trabajo a fin de asegurar la aplicación eficaz de las leyes relativas al trabajo infantil, en particular la prohibición del empleo de niños que no han alcanzado la edad mínima para trabajar;*
- c) *Ratificar el Convenio de la OIT N° 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo (1973)*
- d) *Solicitar la asistencia de la OIT/IPEC a este respecto.*

Explotación sexual y trata de niños

- a) *Realizar un estudio amplio para determinar las causas, naturaleza y magnitud de la trata de niños practicada con diversas finalidades, en particular la explotación sexual comercial;*
- b) *Enmendar el Código Penal a fin de tipificar como delitos penales la explotación, la trata y el secuestro de niños;*
- c) *Adoptar medidas más enérgicas y enfoques multidisciplinarios y multisectoriales para prevenir y combatir la trata de niños y la explotación sexual de niños y adolescentes;*
- d) *Organizar campañas de sensibilización, dirigidas en particular a los padres y niños;*
- e) *Velar por que los niños víctimas de la trata y los que han sido sometidos a explotación sexual y económica sean tratados como víctimas y se enjuicie a los autores;*

² Las definiciones conceptuales se pueden encontrar en el glosario

- f) *Aplicar programas apropiados para prestar asistencia y reintegrar a los niños víctimas de explotación sexual y/o de trata, de conformidad con lo dispuesto en la Declaración y Programa de Acción y en el Compromiso Mundial, aprobados en los Congresos Mundiales contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños en 1996 y 2001;*
- g) *Colaborar con las ONG que trabajan sobre estas cuestiones y solicite la asistencia técnica del Instituto Interamericano del Niño y del UNICEF, entre otros organismos.*

En este documento el Comité hace hincapié en la necesidad de incrementar las acciones para atender problemas como la violencia intrafamiliar, el castigo físico, los malos tratos, la explotación laboral y sexual, resaltando la importancia de medidas preventivas y del acceso a servicios de apoyo psicológico y jurídico para las víctimas de algún tipo de violencia.

En México ahora es difícil cuantificar los casos de los niños y las niñas que se encuentran expuestos a situaciones de violencia debido principalmente al subregistro de casos por factores externos como la condición de ilegalidad de este tipo de actividades y a elementos subjetivos o de interpretación de la agresión que no siempre permite identificar, distinguir y reconocer la presencia de violencia contra niños, niñas y adolescentes, es decir, es un fenómeno social complejo y multidimensional.

A esta creciente presencia de la violencia, se suma el hecho de la no menos extendida invisibilidad de las condiciones de vida de gran parte de la población infantil. Así se reconoce en un informe de Amnistía Internacional *"Históricamente la infancia es invisible (...) hasta muy recientemente no ha sido tema de interés"* ³.

Parecen conjugarse entonces dos dimensiones (violencia e infancia) que tradicional e incluso culturalmente no diagnosticamos, analizamos e identificamos con la profundidad que deberíamos. Si esto no fuera suficiente hay un tercer elemento que hace aún más compleja la situación; la infancia se desarrolla, en la mayoría de los casos, dentro de las familias, es decir, en espacios privados de socialización, que imponen sus normas, valores y pautas de funcionamiento de forma privada y subjetiva.

Reconocer a niñas y niños un carácter de sujetos que toman decisiones dentro de su nivel de conciencia, implica la

oportunidad de conducir el análisis y reflexión de esta situación a otro nivel, en el que deberían de considerarse las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que facilitan u obstaculizan la vulnerabilidad de este grupo de población.

Este reconocimiento va de la mano de la nueva concepción del niño como sujeto pleno de derechos, que viene a desdibujar la imagen del "menor" como objeto de la compasión y de represión, abriendo la discusión acerca de la ciudadanía en la niñez y obligando a renovar el enfoque de trabajo de las diversas instancias de regulación⁴. Adicionalmente, se considera que el ámbito de lo infantil plantea un reto importante a la percepción que se tiene popularmente sobre esta situación.

En este sentido, haciendo una revisión de los instrumentos legales para la protección de la infancia, en el año 2000 derivado de la Convención de los Derechos del Niño la Cámara de Diputados aprobó la "Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes", la cual establece principios y medidas de protección para hacer efectivos estos derechos.

Adicionalmente, la reforma al párrafo cuarto y la adición a los párrafos quinto y sexto del artículo 18 constitucional fueron consecuencia de la firma de la Convención, lo cual resultó en la redefinición de los sistemas de justicia que se aplican a los menores de edad en México y en la implementación de un sistema integral de justicia penal para adolescentes así como en la elaboración de medidas alternativas a la detención y la especialización de los tribunales.

Sin embargo, la aplicación de dichas medidas ha sido parcial ya que se requiere la elaboración y aplicación de dichas leyes en cada uno de los estados de la federación. Por ejemplo, la reforma al Artículo 18 constitucional está inconclusa por lo que es necesario urgir a las instancias judiciales a respetar el debido proceso de los adolescentes y que se garantice la audiencia ante el juez antes de aplicar la privación de la libertad, que se cuide que las personas menores de 18 años no sean sentenciadas como los adultos, y que la privación de la libertad se aplique como último recurso y por el periodo más corto posible (Maccise, 2006).

³ Consulta en línea Amnistía Internacional (Octubre, 2010)

⁴ Comentarios de Nathan, Mathías, en el curso de Actualización en Derechos del Niño del Instituto Interamericano del Niño.

Grandes desafíos...

Si bien en términos de la legislación constitucional, México ha adoptado los lineamientos de la Convención, se requieren mayores modificaciones legales para que ésta tenga un impacto real sobre las garantías para los niños, niñas y jóvenes, además de que el estándar internacional de la convención esté presente en todos los ámbitos del orden jurídico tanto federal como estatal a través de mecanismos y procesos de adecuación sustancial, y en reformas a las leyes y reglamentos relativos a la infancia. Así mismo, son necesarios mecanismos claros de exigibilidad para cumplir con los derechos de la niñez.

Aún cuando se ha mejorado la condición jurídica de los niños y las niñas, al dejar atrás el modelo tutelar, esto no es suficiente. Las reformas al artículo cuarto constitucional, la ley reglamentaria de dicho artículo y las reformas al artículo dieciocho no han sido capaces de garantizar los derechos de los niños (Maccise, 2006).

Por otro lado, es claro que el desarrollo económico del país es un factor que limita el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Frente a esta situación es difícil que solamente las modificaciones en materia legal solucionen el problema. Además de una mejoría en las condiciones macro y micro-económicas del país, también es necesario un ajuste en el gasto presupuestal del gobierno que dé prioridad a la protección de la niñez mexicana.

El papel del Estado mexicano es crucial en el cumplimiento de los derechos de la infancia, pero la Convención también obliga a que los adultos generen los arreglos institucionales y las condiciones necesarias para que los niños, niñas y jóvenes puedan ejercerlos, para lo cual se requiere una serie de políticas públicas destinadas a propiciar las condiciones para su cumplimiento.

Es necesario salir del esquema de las buenas intenciones para ingresar en el cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia, lo cual requiere un diseño cuidadoso de las leyes por parte de los legisladores y mecanismos de exigibilidad para hacerlos accesibles.

Otro problema a enfrentar es la carencia de datos confiables y sistemáticos y la necesidad de homogeneizar criterios y contar con una o varias bases de datos que enlazadas a nivel nacional. Una legislación prudente y efectiva debe enriquecerse con datos actualizados y desglosados sobre la situación de la infancia y la adolescencia en México. En algunas legislaciones estatales no se han hecho las modificaciones pertinentes para armonizarlas

con los principios de la Convención, y aún hay vacíos legales importantes para su pleno cumplimiento. La falta de normatividad legal, una política de protección débil, mecanismos ineficaces de prevención y protección, el rol nulo de la niñez en la sociedad y la aceptación social de algunas prácticas tradicionales como el castigo corporal; son factores que determinan que la violencia contra la niñez no sean denunciada.

Los ensayos...

Cada ensayo tiene como objetivo mostrar el panorama y las características de la violencia contra niños y niñas en las cuatro regiones en que analizamos el país. Representan miradas regionales no exhaustivas, a partir de diversos apartados temáticos con énfasis analíticos diferenciados, a saber, maltrato infantil, muertes por violencia (homicidios y suicidios), violencia basada en género, violencia escolar, violencia sexual, violencia en las instituciones educativas contra niños y niñas.

México es una realidad que encierra varios México. Por su extensión territorial, diversidad cultural y humana. Así que para lograr un mejor análisis decidimos retomar la distribución regional que se realiza tradicionalmente para estudios económicos y demográficos; con una particularidad, agrupamos la región centro con la centro-occidente, para quedar con cuatro regiones. Como será posible apreciar para el lector, la segmentación regional encuentra grande coincidencias y desafíos comunes.

Se usan datos públicos y cuando es posible se realiza el análisis de estadísticas disponibles en la materia, generalmente fragmentadas entre las diversas instancias como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Salud (SA), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), entre otras.

Se analiza la magnitud de la violencia contra niños y niñas en las distintas regiones, focalizando la atención en aquellos estados donde la presencia del fenómeno es mayor y enfatizando en las diferencias entre grupos etarios y género. Además de analizar las cifras, se hace una breve exploración de los marcos jurídicos en materia de violencia contra niños, niñas y mujeres con la finalidad de mostrar las divergencias normativas entre los estados de la región.

Es importante señalar que la violencia al ser un comportamiento deliberado, comprende diferentes situaciones. Por ello es

muy difícil tener datos precisos de todos los tipos de violencia y los existentes, por tanto no son homogéneos. Ante estas circunstancias la fuente principal de los ensayos son en su mayoría datos proporcionados por el Sistema Nacional para Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional) a través de las Procuradurías de Defensa del Menor y la Familia, las cuales funcionan en cada estado como la instancia principal que atiende este problema. Sin embargo, debe quedar claro que esta fuente presenta dos limitaciones: la primera es que se trata de cifras por estado, lo que limita conocer los fenómenos a nivel municipal. Esta situación puede traer problemas para el análisis dado que existen grandes diferencias entre los municipios de cada uno y es difícil poder desagregarlos. De igual manera, limita el poder hacer la separación entre lo rural y urbano e incluso realizar una correlación más acertada entre niveles de marginación y violencia contra niños y niñas. El otro problema es la periodicidad de los datos.

No obstante, se trata de un esfuerzo por mostrar cuantitativa y cualitativamente la gravedad del problema de la violencia contra niños y niñas, además de pretender ser un incentivo para los tomadores de decisiones en cuanto a las agendas regionales que demandan una atención urgente en los respectivos Estados de la República Mexicana.