



199
2EJ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

**ANALISIS JURIDICO SOCIAL DE LA
INEFICAZ PROTECCION AL MENOR
EN MEXICO**

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

ANGELINA HERNANDEZ CRUZ

FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A la Universidad Nacional Autónoma de México,
mi gratitud por todo lo que me ha dado.**

**Al señor Licenciado Sebastian Lerdo de Tejada C.
agradeciendo sus enseñanzas, ya que con ellas
me dió las bases de mi vida profesional y
humana, despertando en mí la inquietud por
este trabajo que ahora culmina.**

**A mis queridos padres
señora Guadalupe Cruz Nava y
señor José Trinidad Hernández Gómez
con mucho agradecimiento, amor y
respeto ya que con su apoyo fue posible
alcanzar esta meta.**

**Para Armando y mi pequeño hijo
Isaac con todo mi amor.**

**Mi más sincero agradecimiento a la
Licenciada Juana Ruiz Rangel por su
ejemplo, amistad, confianza y cariño.**

In memoriam.

**Al Licenciado Pablo Martínez Ramírez
en agradecimiento al apoyo que me
brindó para la elaboración de este trabajo.**

**A la Licenciada Rosa María Valencia Granados
quien dirigió con paciencia, buena voluntad
y profesionalismo esta tesis.**

**A todos mis maestros, amigos y las personas
que con su apoyo y motivación colaboraron
ha elaborar este trabajo.**

ANÁLISIS JURÍDICO SOCIAL DE LA INEFICAZ
PROTECCIÓN AL MENOR EN MÉXICO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I
" EL NIÑO EN MÉXICO "

- | | |
|--|----|
| A. MARCO HISTÓRICO. | 4 |
| B. POLÍTICAS PUBLICAS EN RELACIÓN CON LA INFANCIA. | 10 |
| C. MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DEL MENOR. | 31 |

CAPITULO II
" NATURALEZA Y ALCANCE DE LOS
PROBLEMAS DE LA INFANCIA "

- | | |
|---|----|
| A. LA SALUD DE LOS NIÑOS: NECESIDAD DE ELEVAR A RANGO
CONSTITUCIONAL EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE TODO
MENOR DE 12 AÑOS. | 49 |
| B. LA EDUCACIÓN: NECESIDAD DE UNA CULTURA EN DERECHOS
HUMANOS DEL MENOR. | 64 |
| C. LOS NIÑOS Y EL MEDIO AMBIENTE. | 76 |
| D. NIÑOS EN CONDICIONES ESPECIALES. | 77 |

CAPITULO III
" INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES "

- | | |
|--|-----|
| A. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO 1959. | 137 |
| B. CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO 1990. | 144 |
| C. NECESIDAD DE UN PROYECTO DE LEY NACIONAL DE PROTECCIÓN
Y PROMOCIÓN DE LA INFANCIA EN MÉXICO. | 168 |

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCION

Al trabajar en un programa especial en el H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México, me di cuenta de la situación que viven los niños en la ciudad. No obstante los programas sociales y políticos que pretenden realizar las autoridades, lo cierto es que no existen, como en otros sectores, normas jurídicas protectoras de la infancia, o bien las que existen se encuentran dispersas en varios ordenamientos.

Este trabajo se aboca al análisis de uno de los principales problemas de la actualidad, tanto desde el punto de vista social como jurídico, en el que intentó llamar la atención de cada uno de los ciudadanos en lo individual como de Organizaciones Civiles, Instituciones y de los Legisladores Mexicanos, con la finalidad de despertar interés a favor de la infancia, ya que la realidad social actual de la niñez mexicana requiere la renovación de la estructura jurídica nacional. En esta investigación se encontraran propuestas para lograr una Ley Nacional que proteja y promueva a los Niños Mexicanos.

CAPITULO I
"EL NIÑO EN MÉXICO"

A. MARCO HISTÓRICO.

B. POLÍTICAS PUBLICAS EN RELACIÓN CON LA INFANCIA.

1. FILANTROPÍA.

C. MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DEL MENOR.

1. ¿QUE ES UN NIÑO?

CAPITULO I

" EL NIÑO EN MÉXICO "

A. MARCO HISTÓRICO

Si se quiere estudiar con ciertas garantías esa realidad que llamamos infancia, como cualquier realidad compleja, es necesario tener una visión suficientemente abierta para no encerrarse en una sola perspectiva.

Idea común es que en el pensamiento tradicional el niño era considerado como un homúnculo, un hombre en pequeño y que, por consiguiente, había de mirársele desde la perspectiva del adulto, tanto en el orden físico como en el psíquico, la única diferencia que se percibía entre el niño y el adulto era puramente cuantitativa. El niño tiene todo lo que el hombre tiene pero en menor cantidad.

Fue menester llegar a los tiempos modernos a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, para que esta idea tradicional se abandonara sustituyéndola por la de que el niño es un ser totalmente distinto del adulto.¹

Acabo de expresar dos modos de ver la infancia y el niño cada uno de los cuales encierra una verdad parcial, si sólo nos atenemos a uno de los pun-

¹ Cfr. Unión Internacional de Organismos Familiares; III Encuentro Iberoamericano de la Familia Memoria, México, DIF, 1986; 279-282 p.

tos de vista, tendremos una visión reduccionista, incompleta, falsa, de lo que es el niño.

En realidad el niño es como el adulto y es distinto de él, como el adulto, es una persona, es decir un principio consistente de acción, dotado de aptitudes específicas, para conocer, para querer y para comunicarse.

Pero es distinto del adulto no sólo porque tenga en menor cantidad sus aptitudes sino justamente por que difiere de él también en aspectos cualitativos que se manifiestan en las diferentes modalidades en la recepción de estímulos ambientales y de reaccionar ante ellos, en los distintos intereses que mueven su acción y en los distintos modos de operar las cosas.

Tal vez la mejor expresión sintética de lo que es el niño se deba al psicólogo suizo, Eduard Claparede, quien dijo que lo propio del niño es ser candidato, porque, efectivamente, el niño vive de modo distinto al adulto pero viven en función de la vida del adulto. Es candidato a hombre completo, una experiencia corriente pone en relieve esta condición, basta observar durante cierto tiempo a un niño para ver como este prefiere como juguete las cosas de su madre, las llaves, una escoba, y como, en gran medida, los actos infantiles son imitación de los actos del adulto.

El niño tiene las mismas necesidades básicas del adulto aunque las satisfice de modo diferente, el niño, como el adulto tiene necesidades biológicas, necesita alimentarse, vestirse, defenderse de la dureza del clima, moverse y actuar, descansar... Igualmente tienen necesidades psicológicas, más difíciles de identificar, pero no menos urgentes en su exigencia de satisfacción.²

Todo esfuerzo de interpretación filosófico-cultural del niño mexicano debe partir de una consideración de nuestras raíces fundamentales, con sus espacios de simbolizaciones y concepciones del universo peculiares de la cultura mesoamericana.

Este componente cultural es imprescindible para comprender las expresiones del México actual, en tanto pueblo pluriétnico y multicultural que no se sustrae a su vena indígena y particularmente, para entender la recomposición cultural ocurrida a raíz de la confrontación de dos modelos de civilización distintos: el de mesoamérica y el de occidente. La sustitución de una concepción del mundo definida por el respeto y la interacción con la naturaleza, por otra que exalta el confort derivado del avance tecnológico, ha generado conflictos diversos de orden psicológico, socioeconómico y

² Cfr. Unión Internacional, op. cit. p. 281.

culturales en amplios sectores de la población.³

Actualmente, se cuenta con una masa crítica de información sobre la infancia. Sin embargo, por lo general, las sociedades estatales y sus gobernadores carecen de una visión integral sobre esta etapa fundamental de la vida, o de una concepción que, operando como un marco de referencia para la acción permita el diseño y la ejecución y políticas articuladas, eficientes y realistas para la niñez.⁴

La elaboración de dicho marco demandaría mucho más que una definición del niño y de su circunstancia; posiblemente exija la construcción de un sistema conceptual en el que se reconozcan por lo menos los dos siguientes niveles: un primer nivel que reúna y dé cuenta de los principios y valores aceptados por la comunidad internacional, así como las nociones científicas que aportan las diversas disciplinas relacionadas con aspectos del niño y su entorno; un segundo nivel, vinculado a la práctica, que tome en cuenta las circunstancias históricas y las condiciones económicas, sociales y culturales en las que se desenvuelve la población infantil.

En lo que respecta a este último, cabría señalar que, si bien el desa-

³ Cfr. "Hacia un Concepto sobre la Infancia" Secretaría de Educación Pública 1990, p. 13.

⁴ Ibidem.

rollo del niño tiene características comunes y hasta universales, se ve influido en gran medida por factores específicos a cada entorno. Entre éstos, los factores sociales son determinantes: la crianza, el afecto y el tipo de relación que brinda la familia; la formación que ofrece la comunidad, la escuela y los medios masivos de difusión. Por su parte, los factores económicos tienen tal peso que deciden el destino del niño: desde su vida y su muerte, su salud y su enfermedad, hasta la calidad y pertinencia de su experiencia escolar, y su posterior ingreso al empleo en el segmento formal o no formal del mercado de trabajo.⁵

Cabe señalar que la suerte de los niños en los países periféricos en gran medida está ligada a otros factores tales como el armamentismo y los niveles del endeudamiento público externo. La elaboración de una visión integral sobre la infancia implica la participación y es responsabilidad conjunta del gobierno, las organizaciones sociales, civiles y los distintos sectores no gubernamentales; supone, además, acciones concertadas en el terreno de la cooperación internacional y, sobre todo, demanda el compromiso moral de la sociedad para darle a la niñez la mayor prioridad.

En particular, la educación mexicana tiene como principio básico la

⁵ Cfr. "Los Padres ante las Necesidades Psicológicas de sus Hijos" en Bordón No. 229, Septiembre-October 1979, pp. 245-253.

definición del niño como un ser biopsicosocial, que vive una etapa de intenso desarrollo, que al ingresar a la escuela posee disposiciones, capacidades actuales y en potencia, esquemas de acción, hábitos de convivencia, formas específicas y conductas que en conjunto delinean ya su personalidad. Estos elementos son los recursos que el niño ofrece como materia aprovechable para su desarrollo futuro.

En la actualidad, el concepto del niño ha ido cambiando: los niños han dejado de ser objetos pasivos para convertirse en actores sociales cuyo rol en la familia, en la comunidad y la escuela está modificándose: los niños mexicanos de hoy en día reclaman el respeto que les asiste como personas y el reconocimiento y ejercicio de sus derechos.⁶

También se puede afirmar que los niños de todos los sectores socioeconómicos y de las minorías étnicas hacen sentir, cada vez más, su presencia en la sociedad y participan de manera creciente en su entorno. Con ello, las cualidades reconocidas del niño, la actividad, la imitación y la observación, el juego, la curiosidad y la indagación, la imaginación y la creatividad, han cobrado una nueva dimensión en estos tiempos y necesitan también una respuesta nueva y formativa de la sociedad y del gobierno, ya que considero

⁶ Cfr. Meradio, B. Análisis Sociológico del Menor en Situación Extraordinaria. México, UNAM, Tesis Fac. Sociología, 1990, p. 48.

que los niños mexicanos es uno de los grupos sociales más vulnerables, ya que a cada segundo se violan sus derechos humanos y sus garantías individuales.

Por eso como es un problema que incumbe a todos, tanto al gobierno y sociedad civil se debe trabajar conjuntamente para dar las soluciones concretas.

B. POLÍTICAS PUBLICAS EN RELACIÓN CON LA INFANCIA

Desde nuestros orígenes la sociedad mexicana ha brindado a la niñez atención pero no la suficiente. Durante la etapa prehispánica el nacimiento de un niño constituía para su comunidad y familia, la oportunidad para dar apoyo y ofrecer obsequios, garantizándole cierto confort en sus primeros años de vida; en la primera infancia se le educaba en la casa paterna, en donde era entrenado para desarrollar su fortaleza y control de sí mismo.

Posteriormente, el niño tenía acceso a los centros de educación que eran de dos tipos: el "telpochcalli" (casa de los jóvenes plebeyos) y el "Calmécac" (templo escuela en el que se educaban los jóvenes nobles). Esta instrucción empezaba cuando el adolescente, a los 15 años de edad, era en-

tregado al sacerdote superior del Calmécac o al Jefe Telpochcalli.⁷

En lo que respecta a la educación, Jacques Soustelle, en su libro "La Vida Cotidiana de los Aztecas", señala que "es admirable que en esa época y en ese continente un pueblo indígena de América haya practicado la educación obligatoria para todos y que no hubiera un sólo niño mexicano del siglo XVI, cualquiera que fuese su origen social, que estuviera privado de escuela".

En cuanto a la Salud, la Sociedad Mexicana contaba con Hospitales, en donde el médico o curandero les prestaba atención por medio de la Herbolaría, y cuando el menor carecía de padres o familiares se le asistía en asilos para niños, en donde se le brindaba educación, vestido y alimentación.⁸

En la época Prehispánica se dio atención al necesitado, sin embargo, no existieron disposiciones legales específicas que insinúen una reglamentación de la asistencia social.

Los antecedentes legales datan de la época de la Colonia, en éste período, los teólogos juristas españoles realizaban una obra legislativa en pro

⁷ El Niño Indígena, Instituto Nacional Indigenista 1990, p. 22.

⁸ Cfr. González Díaz Lombardo, Francisco: "El Derecho de la Asistencia y Bienestar Social". En Revista de la Facultad de Derecho No. 74, Ed. UNAM, México, 1969. p.225.

del desválido; los Reyes de España, inspirados en el cristianismo que en ese entonces alcanzaba su plenitud, emiten cédulas reales que promueven el establecimiento de casas de huérfanos y la construcción de hospitales que presten atención médica gratuita, tal es el caso de la cédula real del 3 de octubre de 1533 que ordena que se recojan en algún albergue los hijos de Españoles e Indias que hubieren sido abandonados.⁹

La división social entre el medio urbano y rural aparece en Mesoamérica hace más de dos mil años. Las sociedades anteriores a la conquista vincularon estrechamente su subsistencia a partir de la explotación múltiple y planificada de los recursos naturales. El uso intensivo y variado de los recursos naturales requirió de incorporación de niños y jóvenes en todo tipo de actividades, en las que la enseñanza y su aplicación inmediata dieron lugar al establecimiento de instituciones educativas donde los jóvenes se adiestraban desde temprana edad a las habilidades necesarias para su participación en la dinámica socioeconómica y cultural.

El niño y el joven adquirían, progresivamente, conocimientos de alto rango que le permitían explicar los fenómenos de su entorno.

⁹ Cfr. Herraes, Julia: *Beneficencia de España en Indios. (Avances para su Estudio)*. Ed. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Escuela de Estudios Hispanoamericanos. Sevilla, 1949, pp. 73-74.

Las clasificaciones botánicas, zoológicas, edafológicas y climáticas además de muy precisas científicamente, reflejaban un manejo integral de los recursos.

A raíz del encuentro de América y Europa, tanto los niños como los jóvenes sufrieron un proceso de ruptura propiciado, por una parte, por las modificaciones que significaran la esclavitud, los trabajos forzados, las epidemias, los desplazamientos de población y, sobretudo, por la eliminación de las instituciones públicas y domésticas que orientaban a los niños y jóvenes a la consecución de las metas sociales y culturales de los pueblos mesoamericanos.

La primera tarea de los españoles fue la de educar a los hijos de los caciques y otras personalidades indígenas. La educación al menor en el ámbito rural se inició con el aprendizaje de la doctrina cristiana, la lectura y la escritura del idioma español y el canto. Posteriormente se extendió el conocimiento de los oficios: carpintería, albañilería, herrería y otros. Vasco de Quiroga, en el occidente del país, fue el principal impulsor de centros de asistencia al menor, que abarcaban protección a los huérfanos, albergue a los

desvalidos y su cuidado y educación.¹⁰

1. FILANTROPÍA

En los últimos años bajo diversas y novedosas modalidades, se ha multiplicado la asistencia de los ciudadanos.

Existe en el país una tradición antigua y nada despreciable de asistencia, de filantropía, de los particulares.

Me voy a permitir mencionar, con el ánimo de ilustrar esta tradición de ya casi quinientos años, algunos ejemplos relevantes de estas acciones, seguramente ya conocidos por ustedes.

En plena conquista el mismo Cortés crea con fondos propios el Hospital de Jesús en la Ciudad de México. Más tarde, en el Siglo XVIII, don Pedro Romero de Terreros dona una fondo para la Constitución del Patrimonio de la Fundación Nacional Monte de Piedad.

En 1822, un grupo de particulares organiza la Benemérita Compañía Lancasteriana para ayudar a la fundación de escuelas en todo el país, y

¹⁰ *Ibidem*.

veinte años después se constituye la Sociedad Española de Beneficencia con el objeto de prestar servicios médicos a sus miembros.

Al año siguiente, en 1843, por disposición testamentaria de Don José María Rico, se construyen dos colegios gratuitos.

A principio de este siglo se crean entre otras muchas obras producto de la filantropía de los particulares, la Fundación María de la Luz Alemán, el Asilo de Nuestra Señora de la Luz, la Fundación Rafael Dondé y la Fundación Mier y Pesado.

Del siglo XI a la fecha existen muchísimos más ejemplos de filantropía de los particulares, sólo basta recordar la costumbre muy propia del período colonial de dejar herencia o parte de ella a la iglesia del lugar, o alguna orden religiosa para que hiciera obras de caridad social.

Si bien es cierto, los particulares han estado presentes en el campo de la asistencia desde el siglo XVI, el camino por andar y las posibilidades de realización son todavía muy grandes. En México es necesario impulsar con más fuerza una cultura de asistencia y la filantropía, a la manera de la que ya existe en otras naciones.

En nuestro país la filantropía se ha concentrado en las personas físicas, tanto en términos de donaciones de patrimonio, como las acciones que significan en la entrega de talento, tiempo o trabajo.

En los países en donde existe una amplia cultura de filantropía, también las personas físicas suelen ser el origen del mayor porcentaje.

Este comportamiento es muy entendible por que en el mismo ser humano, a veces violento e injusto, encontramos también esa capacidad de ser solidario con quién menos tiene o con quién necesita su apoyo sin afán de recibir nada a cambio. En el transcurso de la historia el concepto de asistencia ha evolucionado y sufrido modificaciones. De las formulaciones del Asilo para Peregrinos y las Campañas contra la Peste y otras calamidades de la edad media, a considerar la asistencia como un principio fundamental de la solidaridad y justicia social, cosa que sucede hoy día, hay un gran camino.

En esta evolución podríamos asumir como una conquista de nuestro tiempo el considerar, como lo hace Gabino Fraga, "que la asistencia no es sólo la acción libre de espíritus virtuosos sino también la obligación social que impone la solidaridad a los hombres y ciudadanos conscientes y responsa-

bles".¹¹

Desde hace siglos se asume como un principio inobjetable que la asistencia es una obligación del Estado, ya que tiene que valer necesariamente por la justicia y el beneficio de todos sus miembros. En este sentido resulta clarificador el siguiente texto de Francisco Benavidez. "Si el Hombre en comunidad y colectividad tiene como derecho nativo o natural el poder disfrutar del mayor bienestar social, y si el fin principal de la asistencia es otorgar ayuda y cuidado para que el individuo pueda satisfacer sus necesidades, no cabe la menor duda de que tales ayuda y cuidado, son obligaciones del Estado".¹²

No esta en duda que la iglesia, en honor al principio cristiano de la caridad, en cuanto servidora de sus miembros y del conjunto social, se proponen no sólo la asistencia espiritual sino también la material. Ahí están, como prueba de ello, las innumerables obras de asistencia que sostiene e impulsa la iglesia a lo largo y ancho del mundo.

Durante siglos estas dos instituciones, el Estado y la Iglesia, han sido las piezas clave y fundamentales en la promoción y ejecución de la

¹¹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1971. p. 11.

¹² Benavides, Francisco. Ponencia Presentada en el Congreso Nacional de Seguridad Social y Aplicada en la Historia de la Salubridad y Asistencia en México. Tomo III. México, 1960. p. 10.

asistencia. Este hecho con todo, no supone que sean ellas las únicas capaces de prestar asistencia o que de manera exclusiva les corresponda, como principio y derecho, el realizarla.

La asistencia, como obra de caridad o de solidaridad, pero también como principio ético, es tarea y responsabilidad de los particulares.

La filantropía, el amor a los hombres, es un ámbito de realización de los seres humanos y como tal abre un espacio múltiple para la acción de los mismos.

A mi manera de ver son, pues, tres los sujetos de la asistencia social: El Estado, la Iglesia y los particulares. Cada uno tiene todo el derecho de actuar de la manera que considere mejor para cumplir con su responsabilidad, pero sin duda la combinación de esfuerzos, no sólo de los particulares entre sí, sino de estos con el Estado y la Iglesia o de estas instituciones con los particulares, va a redundar en una y mejor y más vigorosa asistencia para beneficio de la sociedad en su conjunto.

El ser humano verdaderamente maduro y altruista, gracias a Dios, reconoce como la mayor gratificación y compensación a sus donaciones o ac-

ciones filantrópicas su satisfacción interna; así experimenta que el poder dar es un don maravilloso difícilmente comparable a cualquier otra de las actividades y acciones del mundo.¹³

El desarrollo de un país no sólo se mide con indicadores económicos, sino que debe valorarse en términos de crecimiento económico, justicia social, igualdad y democracia. El desarrollo integral es "también un aumento del empleo y del consumo, redistribución progresiva del ingreso y de los satisfactores de necesidades básicas, ampliación del bienestar para las mayorías y de la participación comunitaria".¹⁴

El desarrollo integral es resultado de un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento, económico, social y cultural del pueblo.¹⁵

El bienestar de los mexicanos es una aspiración histórica. La revolución de 1910 levantó las demandas de libertad y justicia social. El propósito fundamental del movimiento revolucionario fue brindar mejores y más amplias condiciones de vida, creando "las condiciones materiales, culturales, sociales y políticas para la plena realización del hombre, prioridad fundamental en la

¹³ Cfr. El Nacional, Diario, 20 de Abril de 1992, p. 15. Artículo Rubén Aguilar M.

¹⁴ Kaplan, Marcos: "El Derecho a la Protección de la Salud y el Estado social de Derecho" en Derecho Constitucional a la Protección de la Salud, Ed. Miguel Angel Porrúa. México. 1983. p. 53.

¹⁵ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 3o., Ed. de la Comisión Federal Electoral. Secretaría de Gobernación, México, 1985. p. 31.

tarea del desarrollo".¹⁶

La satisfacción de las necesidades básicas de la población es condición de una sociedad más igualitaria. Los elementos que integran el catálogo de necesidades esenciales son: alimentación, educación, salud, vivienda, recreación, cultura, vestido, calzado, presentación personal, transporte, comunicaciones y otros.¹⁷

El nivel de bienestar de la población se ha elevado, debido al esfuerzo nacional de las últimas décadas; sin embargo, persisten carencias, desigualdades y rezagos en amplios sectores sociales. "El desarrollo desigual provoca la formación de varios grupos vulnerables menores y ancianos en desamparo, inválidos y personas en estado de necesidad que requieran de la asistencia física, mental, social, técnica y jurídica del Estado, a fin de protegerlos de los riesgos y de incorporarlos a una vida más plena y productiva", en este trabajo sólo se abordará al grupo de menores.¹⁸

Montesquieu, en su célebre obra, señala: "... no es posible que todos estén siempre en la prosperidad... Entonces llega la ocasión de que el Estado

¹⁶ De la Madrid, Miguel: "Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" en Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983. p. 11.

¹⁷ Cfr. Boltvinik, Julio: "Satisfacción Desigual de las Necesidades Esenciales en México" en La Desigualdad en México. Ed. Siglo XXI. México, 1984. p. 21.

¹⁸ Poder Ejecutivo Federal: "Exposición de Motivos de la Ley General de Salud" en Ley General de Salud. Ed. SSA. México 1986. p. 17.

acuda pronto al remedio, sea para impedir que el pueblo sufra, sea para evitar que se revuelva; es entonces cuando hacen falta hospicios o medidas adecuadas para precaver las consecuencias posibles de un estado de miseria.¹⁹

En el siglo XIX, después de la Independencia de México, se funda la Compañía Lancasteriana cuya finalidad era la de impartir educación a corto plazo y bajo costo, pues la Nación carecía de recursos para proporcionar ese servicio al mayor número de niños; el sistema lancasteriano consistía en utilizar a los alumnos de mayor edad y más adelantados para que instruyeran a los más pequeños y menos avanzados.

En el período de la Reforma, Juárez establece la Beneficencia Pública al secularizar los establecimientos hospitalarios, hospicios y casas cuna que dependían de congregaciones religiosas y laicas. La beneficencia pública intentó mejorar la atención al menor, estableciendo talleres de oficios y brindando una mejor alimentación y vestido a los grupos desprotegidos.

La Política laica que asume el Presidente Juárez, da un giro trascendental a la Legislación asistencial a partir de 1860. La expulsión de los je-

¹⁹ Montesquieu, Carlos Luis de Secondat, Barón de Brede y de: *Del Espíritu de las Leyes*. Ed. Porrúa. S.A., México. 1977, p. 38.

suitas y la tendencia a secularizar las funciones de beneficencia, aunado a la aplicación de las Leyes de Reforma, produce un resquebrajamiento de las instituciones existentes, en virtud de que la asistencia presentada por las ordenes religiosas y los particulares, es transferida al Estado.

La Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, promulgada el 12 de Julio de 1859 y publicada hasta el 28 de Diciembre de 1860,²⁰ constituye el comienzo de un marco legislativo importante, ya que las instituciones de beneficencia existentes, que pertenecían a la iglesia, pasan a ser propiedad del Estado.

La desconfianza que esta medida provoca en los particulares retrae en gran medida a los fondos de beneficencia, dando como resultado la emisión de una serie de disposiciones tendientes a procurar la captación de capitales.

El 2 de febrero de 1861 se expide un Decreto que seculariza los hospitales y establecimientos de beneficencia, el cual constituye el antecedente legal más significativo pues "ordena que el Gobierno de la Unión se encargue del cuidado, dirección y mantenimiento de los establecimientos de beneficencia existentes en el Distrito Federal y que aquéllos que se en-

²⁰ Cfr. Velasco Ceballos, Rómulo: Fichas Bibliográficas sobre Asistencia en México, México, 1963. p. 23.

cuentren en los Estados queden a cargo de sus respectivos Gobiernos"²¹. El 28 de febrero del mismo año se crea la Dirección General de Fondos de Beneficencia que previene que todos los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de beneficencia fundados y que se funden en el Distrito Federal, queden sujetos a la protección y amparo del Gobierno de la Unión ²². Este Decreto es derogado por el del 30 de agosto de 1862 que manda que los establecimientos de beneficencia queden a cargo del Ayuntamiento, el cual estará obligado a administrar los fondos, que anteriormente administraba la referida Dirección ²³, disposición reiterada por el Derecho del 8 de octubre de 1862.

Sin embargo, los resultados de esta medida fueron poco satisfactorios; los vaivenes políticos, la inestabilidad y, en ocasiones la dudosa honorabilidad del Presidente Municipal hicieron fracasar esta iniciativa, así, por Circular del 24 de enero de 1877 se crea la Dirección de Beneficencia Pública para administrar los fondos de los establecimientos de beneficencia a cargo del Ayuntamiento y promover la fundación, reunión, supresión de los mismos, iniciando ante el Gobierno sus mejoras y reformas y rindiendo informe del estado en que se encuentren.

²¹ Alvarez Amórquita, José; et. al. Historia de la Salubridad y Asistencia en México. Cuatro Tomos. Ed. SSA. México. 1960. P. 603.

²² Cfr. Velasco Ceballos, Rómulo: *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

"Todos los hospitales, hospicios, casas de corrección y establecimientos de beneficencia que actualmente están a cargo del Ayuntamiento de esta capital y los que en adelante se fundaren, serán administrados por una junta que se denominará Dirección de Beneficencia Pública".²⁴

Posteriormente los establecimientos dependientes de la Dirección de Beneficencia Pública pasan a depender de la Secretaría de Gobernación a través de una sección especial que sería creada, según lo establecido en el Reglamento de Beneficencia Pública en el Distrito Federal de fecha 1 de agosto de 1881.²⁵

La atención a los menores con problemas de audición y ceguera fue posible al crearse la Escuela de Sordomudos (1866) y la Escuela de ciegos (1870) en donde con técnicas incipientes se les enseñaba lectura, aritmética y algún oficio.

Hacia los últimos decenios del siglo pasado, los necesitados eran atendidos en comedores que administraba la Beneficencia Pública, y en instalaciones creadas ya con propósitos asistenciales, como el Hospicio de niños (antecedente de la Casa Hogar para Varones).

²⁴ Diario Oficial de fecha 24 de enero de 1877.

²⁵ Cfr. Velasco Ceballos, Rómulo: *Ibidem*.

También es a fines del siglo XIX que se establece la Casa Amiga de la Obrera (precursora de la Escuela Asistencial) en donde se proporcionaba educación, alimentación, vestido a los hijos de madres obreras: este establecimiento al igual que muchos otros semejantes fueron auspiciados por particulares.

Durante la primera etapa del proceso revolucionario (1917-1917). Las acciones de asistencia al menor pasaron a un plano marginal; posteriormente el gobierno constitucionalista (1917) intentó solucionar la crisis social hambre, orfandad y pobreza de la población del país con la creación temporal del Departamento de Auxilios al Pueblo, cuya finalidad fue dar albergue y alimentación a los niños y jóvenes huérfanos en los Internados Constitucionalistas.

Uno de los legados de la revolución de 1910, fue la estructura de un Estado nacional con organismos e instituciones destinados a promover y proteger la salud, el bienestar y la educación de la población. En estas instituciones hubo siempre áreas dirigidas a los sectores rurales e incluso se crearon institutos, departamentos y organismos expresamente dedicados a la población rural y con ella, al medio indígena. Desde los debates mismos del Constituyente se estableció como prioridad nacional la atención en materia

educativa, de salud y bienestar social, a la infancia y en el caso de la etapa de lactancia se buscó una protección materno infantil integral como una fórmula básica para proteger a la familia.

En 1924 hubo una transformación fundamental de la organización de la beneficencia pública. Mediante Decreto de 16 de julio queda a cargo de una junta, que cuenta con bienes propios y los ingresos de la Lotería Nacional (creada por decreto del 20 de agosto de 1920), la beneficencia pública; la cual sería autónoma en su administración y su Director acordaría directamente con el Presidente de la República. Posteriormente el acuerdo que modifica el diverso del 10 de agosto de 1920, establece lo siguiente:

"Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la organización y funcionamiento económico de la Beneficencia Pública del Distrito Federal".²⁶

Este reglamento legal agrega:

"Estará a cargo de la Secretaría de Gobernación las demás atribuciones del Gobierno Federal respecto a los establecimientos de beneficencia pública que no se encuentren comprendidos en el punto anterior".²⁷

Sin embargo, el 18 de septiembre de 1926 se dispone que quedarán a

²⁶ Diario Oficial de fecha 20 de agosto de 1924.

²⁷ Ibidem.

cargo del Gobierno del Distrito todas las atribuciones que no estén a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto a establecimiento de beneficencia pública.²⁸

El 8 de Junio de 1926 se pública en el Diario Oficial el tercer Código Sanitario, que regula diversas materias de salubridad general pero no contiene disposiciones sobre la asistencia social.²⁹

Meses antes de la creación de la Secretaría de Asistencia Pública se crea el Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil para tratar todo lo referente a la creación, establecimiento, vigilancia y control de servicios de asistencia social a la maternidad y a la infancia.³⁰

La atención al menor mejoró con el establecimiento de instituciones como la Gota de Leche (1929), que suministraba primero leche, y luego desayunos entre la población escolar de escasos recursos; la fundación de la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, A.C. (1929), con el propósito de ampliar los programas de alimentación y atención en caso de orfandad, abandono y mendicidad; el establecimiento de guarderías y estancias, jardines para los hijos de madres trabajadoras, así como también centros de atención

²⁸ Cfr. Diario Oficial de fecha de 18 de septiembre de 1926.

²⁹ Cfr. Diario Oficial de fecha 8 de junio de 1926.

³⁰ Cfr. Diario Oficial de fecha 30 de junio de 1927.

médico preventivo y hospitalarios para niños.

Es decisiva la disposición que enmarca el Decreto del 31 de diciembre de 1973, dado que fusiona la beneficencia pública y privada del Distrito Federal y el Departamento Autónomo de Asistencia Social infantil, crea la Secretaría de Asistencia Pública y adscribe a ésta la junta de Beneficencia Privada;³¹ durante el régimen del Presidente Cárdenas se da un gran impulso al sistema de asistencia social.

En 1942 entra en vigor la Ley de Asistencia Privada para el Distrito Federal y un año después, se expide la Ley del Seguro Social, reglamentaria del artículo 123 Constitucional.

Posteriormente, en 1961, se crea el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, organismo público descentralizado del Gobierno Federal que tuvo objetivo el proteger la niñez, proporcionándoles desayunos escolares, preparados conforme a dietas adecuadas a su peso y talla así como también orientación nutricional a su familia y comunidad, y en 1968, se organiza la Institución Mexicana de Asistencia a la niñez, destinada a resolver problemas

³¹ Cfr. Secretaría de Asistencia Pública: La Asistencia Social en México, en el Sexenio 1934-1940. Ed. SAP. México, 1940. p. 137.

de salud y protección de los menores, originados por el abandono, explotación y maltrato de los menores. En 1973 la nueva Ley del Seguro Social establece un sistema de seguridad social con criterios de universalidad y mediante programas de solidaridad social por cooperación comunitaria, extiende sus beneficios a grupos marginados.

En 1975 se consideró que el Instituto Nacional de Protección a la Infancia ya no respondía a la magnitud de las necesidades, por lo que se estimó necesario crear el Instituto Mexicano para la Infancia y la familia, en el cual se incorporan la promoción de la salud y el desarrollo comunitario. En 1977 se fusionaron el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, y la Institución Mexicana de Asistencia a la niñez, dando origen al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), cuyo objetivo inicial fue el de proporcionar en los tres niveles de gobierno (Municipal, Estatal y Federal), en el mejoramiento de las condiciones sociales de la población en desamparo.³²

En 1982, los Centros de Integración Juvenil, asociaciones civiles, modifican su estatuto legal y se integran al sector salud.³³

³² Cfr. Diario Oficial de fecha 13 de enero de 1977.

³³ Cfr. Diario Oficial de fecha 3 de septiembre de 1982.

En 1982 se publica el Acuerdo que incorpora el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia al Sector Salud,³⁴ y el 29 de diciembre del mismo año se expide un decreto mediante el cual el DIF asume la prestación de servicios de asistencia social y sus establecimientos hospitalarios se convierten en organismos públicos descentralizados, con lo cual se crean los Institutos Nacionales de Pediatría y Perinatología.³⁵

Este decreto señala que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios; sus órganos superiores son el patronato, la junta de Gobierno, el Director General y el Comisario; el DIF se responsabiliza de los programas de asistencia social del Gobierno de la República, bajo la orientación normativa de la SSA; y tiene por objeto, en relación a la infancia:

- Impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez;
- Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de menores en estado de abandono.
- Realizar estudios e investigaciones sobre los problemas de la familia, de los menores.
- Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a los

³⁴ Cfr. Diario Oficial de fecha 3 de septiembre de 1982.

³⁵ Cfr. Diario Oficial de fecha 29 de diciembre de 1982.

menores.

- Intervenir en el ejercicio de la tutela de los menores, que corresponda al Estado, en los términos de la Ley respectiva.

En nuestros días el DIF se ha convertido en un organismo incapaz de atender las necesidades de nuestros niños, la realidad social actual rebasa los objetivos planteados por ésta.

C. MARCO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DEL MENOR.

Existen diversos ordenamientos que establecen, ya sea en forma directa o indirecta la protección del menor. Sin embargo, aún cuando nuestra legislación considera de una manera específica "Los derechos de los menores", es menester señalar la falta de un cuerpo de leyes que en un primer momento, concentren todas las disposiciones relativas a los menores, con una difusión generalizada, dando origen posteriormente a una Ley Federal de Protección y Promoción a Menores.

La expresión menores de edad conduce, bajo diversas circunstancias, a un destinatario que se transforma. En efecto, la edad, la edad que hace frontera entre mayoría y minoría, se ha modificado con frecuencia. En esa frontera, que obedece a una convención jurídica, a un consenso razonable

fincado en ciertos datos que la historia proporciona, se ubica el parteaguas de la capacidad. Se trata, desde luego, de un concepto normativo, a propósito del momento en el que se tiene o se adquiere madurez de cuerpo y mente para conducir con autonomía la propia vida.

En rigor, más allá de la indispensable convención normativa, no puede haber una frontera entre minoría y mayoría que valga, con realismo, para todas las personas. Ni siquiera podría haberla para un solo individuo: éste no ingresa abruptamente a la capacidad, a la madurez, al pleno discernimiento; su acceso es constante y paulatino. En suma, la existencia es un proceso constante de maduración o, visto desde otro ángulo, un camino de elevación. Empero, el orden y la seguridad de la vida colectiva, asociados a los requerimientos de la justicia, obligan a fijar un término a la edad menor y, con él, un principio de la edad mayor, que anuncia el ejercicio de derechos y el personal cumplimiento de obligaciones.³⁶

Sin embargo, pareció quedar en la penumbra el menor de edad. Efectivamente, el niño no fue el destinatario primordial de la revolución civil. Lo fueron el esposo, la esposa (más tarde, los concubinos) y los hermanos. Estos, como sus progenitores, quedaron igualados ante la Ley. Pero el niño,

³⁶ Cfr. DIF. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Compilación de Legislación sobre Menores 1986-1987, 4a. ed. actualizada. p. 18.

como tal, no acudió al centro de la escena con su profundo, matizado universo de apremios y experiencias: con lo que es, propiamente, su mundo infantil. Una cosa es que se le reconozcan derechos frente a sus padres o ante sus hermanos, y otra que se le identifiquen, en justicia, en equidad, como niño, y se actúe en consecuencia de esta indispensable precisión.³⁷

El Gobierno de México ha desarrollado una serie de estudios, y ha propuesto soluciones, las cuales no se han visto realizadas debido en gran medida a la crisis por la que atravesó y sigue prevaleciendo la economía mexicana a lo largo de nuestros días.

En el aspecto legislativo, México cuenta con 59 instrumentos jurídicos, que incluyen leyes, códigos, y acuerdos o convenios internacionales signados por México, mismos que aportan elementos jurídicos, pero siempre insuficientes.

México debería elevar a rango constitucional todos los derechos de los menores estableciendo en un sólo ordenamiento normas protectoras en las cuales se garantice la libertad, la justicia, la paz y los intereses necesarios para el desarrollo armónico del menor, encauzando a lograr su formación

³⁷ Cfr. DIF. Sistema Nacional. op. cit. p. 20.

física y mental.

En nuestra Carta Magna se encuentran consagrados los derechos humanos primordiales reconocidos a todos los individuos, entre ellos, el derecho a la vida, a un nombre, a la nacionalidad, a la salud, a la escuela y a la alimentación.

"Artículo 3. La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia..."

"Artículo 4. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud... El deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas..."

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización..."

De las leyes derivadas de nuestra Carta Magna encontramos, en las de carácter civil, los derechos del menor en lo que se refiere a la patria potestad, la tutela y la curatela, así como aquellos derechos que rigen su capacidad, guarda y custodia; y aquellos que le permiten obtener alimentos pero esto no garantiza sus derechos accesorios.

Por otra parte, nuestra legislación ha establecido normas que protegen la actividad laboral del menor, en las que se prohíbe el trabajo asalariado de los menores de 14 años; las que tutelan a los menores de 18 años, y las que impiden la ejecución de determinadas labores y cautelan su seguridad en el trabajo, sancionando a su vez la explotación que de ellos se haga en este campo; no obstante lo anterior la realidad en nuestra sociedad es que nuestros niños trabajan y en condiciones muy denigrantes.

El problema no es pequeño, ni por su número y frecuencia ni por sus implicaciones, según análisis de la Comisión de Atención Ciudadana de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, existen en el país tres millones de menores de 16 años que laboran para ayudar en el ingreso familiar 2.6 millones de ellos dejan de asistir a la escuela y aproximadamente hay 450 mil que han hecho de la calle su casa.³⁸

Así los pequeños que se encuentran en las calles del Distrito Federal, para poder subsistir por sí mismos o para contribuir con el gasto familiar, son en su mayoría provenientes de las colonias o zonas marginales de nuestra gran urbe o son originarios de diversos municipios conurbados y se concentran por lo general en las diversas zonas comerciales de importancia

³⁸ Cfr. El Universal, Diario, 8 de julio de 1990, p. 12.

en lugares donde hay mayor número de comercios y oficinas.

Las Leyes que competen al trabajo de los menores.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente los artículos 1, 2, 4 y 123 Fracción III.

Ley Federal del Trabajo: Artículo 1, 2, 3, 5, 8, 10, 20, 23, 90, 113, 174, 175, 177, 178, 179, 180 y 995.

Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social: Artículos 1, 2, 4, 12 y 15.

Declaración Universal de los Derechos de los Niños, en sus diez principios, el 9 en particular.

Convenio 138 y Recomendación 146 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Convención Suplementaria sobre la abolición de la esclavitud en su informe provisional de 11 de julio de 1988, el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional sobre los Derechos de los Niños, documento aprobado el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de Naciones Unidas. Instrumento integrador que aprobó el Senado de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1990.

Por lo que se refiere a la atención especializada a los menores que cometen conductas irregulares o antisociales, o aquellas que se consideran en riesgo de cometer infracciones, nuestra legislación ha adoptado medidas especiales de tratamiento regulándolas en la ley que crea los Consejos Tutelares

para Menores Infractores en el D.F., la cual surge en 1974 a través de ella, se consolida la existencia de un sistema de administración de justicia no punitiva, de tutela y readaptación social, cuyo espíritu fue tomado por las legislaciones estatales en los años subsecuentes.

La integridad de la institución familiar es el elemento básico para el adecuado desenvolvimiento de la niñez, por la Ley General de Población, promulgada en 1974 tiene como objetivo crear las bases para que la familia se vincule al proceso de desarrollo del país, por medio de programas de integración y planificación, tendientes a propiciar un comportamiento demográfico y poblacional adecuado a nuestras propias potencialidades.

También en 1983 se promulgó la Ley General de Salud, con lo que por primera vez en la historia legislativa de México, la asistencia social al menor, a la familia y a la comunidad, es considerada como materia de salubridad general, rompiendo con modelos tradicionales de asistencia, ayuda o socorro y convirtiéndola además, en un programa permanente de gobierno y que se define mejor en 1986 con la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

En materia internacional México ha participado en diversos instrumen-

tos internacionales de los que México es parte, cabe mencionar la Declaración Universal de los Derechos del Niño de 1959 y la Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores de 1985; se consideran igualmente importantes la Convención Interamericana sobre restitución Internacional de Menores y la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias, ambas de 1989. Asimismo México ha ratificado la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero todo esto es insuficiente, ya que no obstante lo anterior la niñez mexicana sigue siendo el grupo social más vulnerable, ya que sus derechos son frecuentemente violados día con día.

En conclusión, México no cuenta con una Ley Federal de Protección a Menores, que permita sustentar las acciones en favor de la supervivencia, el desarrollo y el bienestar de la niñez.

El único estado de la República mexicana que cuenta con una ley de Protección al Niño, es Durango la cual fue promulgada en el año de 1980 durante el gobierno del Dr. Salvador Fámiz Fernández.

En esta ley se encuentran consagrados los derechos de los niños duranguenses:

"Artículo 1o.- En el Estado de Durango se considera prioritario y de interés público el salvaguardar y hacer respetar los derechos asignados al niño y los establecidos en la presente Ley".

"Artículo 2o.- Los infantes duranguenses son la máxima riqueza de nuestra Entidad Federativa y se les considera depositarios de la preocupación, cuidado y máxima atención de autoridades y ciudadanos en general".

En mi opinión los derechos de los niños duranguenses deberían ser extensivos a todos los niños mexicanos ya que en el resto del país no existe una Ley que consagre en forma expresa y precisa los derechos de los menores.

1. ¿QUÉ ES UN NIÑO?

En el derecho romano, en orden a la edad, se distingue entre el infans, el impubes y el minor. Infans es aquel que no puede hablar, o mejor, que no puede hablar con razón y juicio: qui fari non potest. Justiniano señala, a este respecto, la edad de siete años como fin de la infancia. El infans tiene incapacidad absoluta de obrar.

Impubes es la persona - varón o hembra - que ha alcanzado el desarrollo intelectual suficiente para intervenir en el tráfico jurídico. Tal desarrollo va parejo con el sexual, y es menester, según los sabinianos, determinarlo

caso por caso, mediante una inspectio corporis. Justiniano hace suyo, por razones de pudicitia, la opinión de los proculyanos, a tenor de la cual hombres y mujeres alcanzan la pubertad, respectivamente, con el cumplimiento de los 14 y de los 12 años. El impubes es incapaz para todos aquellos negocios que puedan acarrearle perjuicio, y no puede, por tanto, obligarse ni enajenar, aún cuando tenga capacidad de adquirir y de obligarse al extraño que con él contrata.³⁹

Bajo el nombre de impúberes se comprende el de infantes, siempre que uno y otro no resulten contrapuestos.

En los textos se establece una distinción entre impúberes infantiae proximi y pubertati proximi. Los primeros no son responsables por razón de los delitos; los segundos, en cambio, se obligan ex delicto, siempre que sepan que delinquen y habida cuenta de hecho delictuoso. El pubes tiene plena capacidad para disponer de su patrimonio, para obligarse y para actuar en juicio. Sin embargo en relación en el menor de 25 años se estableció, como veremos en el derecho de familia una cura: la cura minorum viginti quinque annorum. En sentido técnico, minus es el menor de 25 años.

³⁹ Iglesias, Juan; Derecho Romano. Ed. Barcelona, 1958. pp. 137-138.

Actualmente nuestra legislación contempla la mayoría de edad a los 18 años cumplidos y el mayor de edad dispone libremente de su persona y de sus bienes. En la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el D. F. en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, reza que el Consejo de Menores es competente para conocer de la conducta de las personas mayores de 11 años y menores de 18 años de edad. Los menores de 11 años, son sujetos de asistencia social por parte de las instituciones de los sectores público, social y privado que se ocupen de esta materia, las cuales se constituirán, en este aspecto, como auxiliares del Consejo.

C A P Í T U L O I I
"NATURALEZA Y ALCANCE DE LOS PROBLEMAS DE LA INFANCIA"

A. LA SALUD DE LOS NIÑOS: NECESIDAD DE ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE TODO MENOR DE 12 AÑOS.

B. LA EDUCACIÓN: NECESIDAD DE UNA CULTURA EN DERECHOS HUMANOS DEL MENOR.

1. GUERRA DE CIFRAS.

C. LOS NIÑOS Y EL MEDIO AMBIENTE.

D. NIÑOS EN CONDICIONES ESPECIALES.

1. LOS NIÑOS INDÍGENAS: LA URGENTE TAREA DE SUPERAR EXCLUSIONES.

2. NIÑOS DE LA CALLE.

a. HAY UNA CARGA DE RECHAZO SOCIAL EN EL TÉRMINO CALLEJERO.

b. MENOR DE 18 AÑOS EN SITUACIÓN PERMANENTE DE VIOLENCIA MÚLTIPLE.

c. EL NIÑO EN RIESGO DE CONVERTIRSE EN CALLEJERO.

1). NIÑO TRABAJADOR EN LA CALLE.

2). NIÑO EN LA CALLE.

3). NIÑO TRABAJADOR DE LA CALLE.

4). NIÑO DE LA CALLE.

5). NIÑO CALLEJERO DE ORIGEN INDÍGENA.

6). NIÑOS TRABAJADORES Y DE LA CALLE.

7). NIÑOS CUYA SITUACIÓN DE VIDA ESTA EN RIESGO DE MANERA VISIBLE.

8). DOS PUNTUALIZACIONES: EDAD Y TRABAJO.

3. NIÑOS MALTRATADOS.

a. MARCO LEGAL DEL MENOR MALTRATADO.

4. MENORES INFRACTORES.

5. NIÑOS QUE TRABAJAN

CAPITULO II

"NATURALEZA Y ALCANCE DE LOS PROBLEMAS DE LA INFANCIA"

La necesidad de la atención a los problemas de la infancia resulta relevante debido a que los niños constituyen el potencial humano del futuro. El simple hecho de que la población infantil represente casi el 50% de la población en los países subdesarrollados, ubica la problemática mas allá de las concepciones filosóficas que plantean esta atención como un principio de justicia social.¹

Parece evidente el hecho de que para que un niño pueda desarrollarse es indispensable que sobreviva; no obstante, la satisfacción de las necesidades de supervivencia es uno de los retos más fuertes que enfrentan tanto las familias de escasos recursos como las instituciones gubernamentales y privadas orientadas a la atención infantil y familiar y se plantea como un doble reto, ya que no sólo se trata de dar una atención adecuada a las necesidades básicas de nutrición, salud, vivienda y educación; sino también, de racionalizar los escasos recursos con los que cuenta para provocar cambios cualitativos en la concepción de la población con respecto de su problemática, es imposible plantear la participación organizada de los padres de familia en beneficio de sus hijos y sus comunidades cuando sus

¹ Cfr. Unión Internacional de Organismos Familiares; III Encuentro Iberoamericano de la Familia memoria, México, DIF, 1986; pp. 261-262.

programas de atención que se implementan son meramente asistenciales y paternalistas.

La crisis que atraviesa México tiene como correlativo un marcado deterioro de las condiciones de vida de varios millones de niños y de familias de los sectores sociales más vulnerables. en México, a partir de 1982, la economía manifiesta una situación crítica en todas sus dimensiones básicas: descensos en el producto nacional bruto, caídas en el proceso de formación de capital, inflación, déficit fiscal y disminución en los niveles de las reservas internacionales netas.

México es un país cuya población se ha incrementado significativamente en el transcurso de las últimas décadas de tal forma que actualmente cuenta con una población eminentemente joven. Del total de 81 millones de habitantes que actualmente se estiman, más del 45% son menores de 18 años. Este núcleo de población no resulta particularmente importante para el país, por los requerimientos específicos en los renglones de educación básica y empleo que la misma presenta. De ese 45% que no han cumplido la mayoría de edad, el 13.3% tiene menos de cuatro años y el 24.8% corresponde al grupo de 5-14 años, mientras que los que tienen entre 15 y 17 años representan el 7.3%.

A lo largo de la pasada década la situación de los niños y de las familias afectadas por la pobreza ha quedado en gran medida determinadas por las severas restricciones que impuso la crisis de la deuda y por los requerimientos que los consiguientes esfuerzos de ajuste y estabilización imponen sobre política salarial y el gasto fiscal. Se puede estimar que hacia 1988 había en el país cerca de 28 millones y medio de pobres lo que representa el 35% de la población total estimada para ese año. Esto significa que la situación de pobreza afecta a más de 5 millones de niños menores de seis años.

En los años recientes el deterioro del nivel de vida de la población se vio agravado por los desajustes económicos y financieros que comprimieron los niveles del gasto social. En el caso del gasto en salud entre 1982 y 1987 éste cayó desde un 2.3 del producto bruto a un 2.0 igualmente en educación el gasto descendió desde un 5.3 a un 3.6.

En nuestro país, por las mismas razones cada día mueren 500 niños (185,000 al año) y 5,000 sobreviven dañados física o intelectualmente para el resto de sus vidas. Aun así, podemos decir que la situación de la niñez mexicana es grave pero no irremediable. Sus principales azotes son: la desnutrición; la falta de atención médica básica; el fracaso y la deserción esco-

lares; la creciente explotación de la fuerza de trabajo, muchas veces en condiciones que dañan la salud; la prostitución obligada o el inicio forzado en la drogadicción, el tráfico de menores y los delitos sexuales, el encarcelamiento ilegal y la tortura, sin que los niños puedan defenderse por sí mismos de estas situaciones.² La mitad de los mexicanos son menores de 18 años de edad. México es un país de niños y jóvenes. (INEGI-CEMEDIN). Entre 1982 y 1988, un millón de niños menores de 5 años de edad murieron por desnutrición o enfermedades asociadas a ella. (UNICEF Internacional-CEMEDIN). El 90% de los niños mexicanos padecen algún grado de desnutrición. (INN). México ocupa el 14 lugar mundial de mortalidad absoluta (UNICEF Internacional). Cada 24 horas mueren en todo el país 500 menores de 5 años por desnutrición; por la misma causa, también diariamente 5 mil menores quedan dañados física y mentalmente en forma irreversible (Programa Nacional de Alimentación-CEMEDIN). El DIF recibe mensualmente 110 denuncias de maltrato a menores. (DIF). Con más de cuatro millones de trabajadoras afiliadas, el IMSS cuenta sólo con 225 guarderías en todo el país, que atienden a sólo 35 mil niños (IMSS-CEMEDIN). Un millón de niños callejeros viven del subempleo en el D.F. En todo el País 8 millones de menores de 14 años de edad trabajan sin ninguna protección legal. (ARDF). Hay en México 6 millones de niños y jóvenes adictos a las drogas y al

² Cfr. CEMEDIN "Los Defensores de los Niños", 1991, p. 3.

alcohol. Trescientas veinte mil consumen drogas "baratas" en el Distrito Federal (ARDF). 12 millones de menores de 18 años de edad dependen de su propia actividad en las calles para sobrevivir. Son niños callejeros que viven fuera de los núcleos sociales primarios tradicionales como la escuela y la familia (INEGI-CEMEDIN). Si todas las madres dieran el pecho a sus hijos, la mortalidad infantil en México podría reducirse a la mitad (UNICEF). El cerebro humano madura en un 90% antes de los 5 años de edad. (INP-CEMEDIN). En los jardines de niños oficiales hay sólo un lugar para cada 10 niños en edad preescolar en el país. Las escuelas primarias dan atención sólo cuatro horas diarias a los niños. (SEP-CEMEDIN). Los escolares pasan 800 horas por año en la escuela y 1,500 frente a la televisión. (INCO-CEMEDIN). El Gobierno Mexicano dedica sólo el 2% del producto nacional bruto a la educación, cuando la recomendación de la UNESCO es la de dedicar el 6%, por lo menos. (CEMEDIN). En México, cuatrocientos mil maestros carecen de vivienda. (SNTE). El 40% de los partos que ocurren en el país son atendidos fuera de los hospitales. (UNICEF). Sólo 3 de cada 10 niños ingresan al sistema educativo nacional acaban la primaria. El 50% fracasa o deserta en los primeros 3 años (DIE-CINVESTAV).

A. LA SALUD DE LOS NIÑOS: NECESIDAD DE ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE TODO MENOR DE 12 AÑOS.

La salud de los niños: enfermedad y muertes por causas evitables con medidas de bajo costo y movilización social, sin embargo no se realizan. México es identificado como un país de mediana mortalidad infantil, ocupando el lugar número 73 entre 131 países. Hacia 1988 su tasa de inmortalidad infantil se situaba en el orden de 48, por mil nacidos vivos. Entre los determinantes de las defunciones de niños pequeños se encuentran, como causas principales, las afecciones originadas en el período perinatal, la enfermedad diarréica aguda, las enfermedades respiratorias y los accidentes.³

Por otra parte, para el período 1985-1987 sólo el 45 por ciento de la población tenía acceso a servicios de salud, siendo 80 por ciento el valor medio alcanzado por los países que componen el grupo de los de tasa mediana de mortalidad infantil.

Asimismo, las carencias respecto al agua entubada y a la dotación de instalaciones para la disposición de excretas son de enorme importancia en la determinación de los niveles que alcanzan entre los niños de las zonas rurales y de las áreas marginadas de las ciudades las enfermedades infecciosas y en

³ Cfr. "Aporte de la S.S.A. para el Diagnóstico sobre la Situación de la Niñez en México", Secretaría de Salud. 1990. p. 12.

especial las diarreas agudas. En la actualidad, como promedio nacional, cerca de un quinto de las viviendas no cuenta con agua entubada y cerca del 40 por ciento carece de instalación adecuada para la disposición de excretas, o bien utilizan pozos sin ninguna condición de asepsia. Es necesario precisar que en este terreno las variaciones interregionales llegan a ser muy marcadas y, por cierto varían con los niveles de pobreza.

Durante los últimos años México ha tratado de cumplir con las metas de vacunación universal para fines de 1994. En 1989, para la población de niños menores de un año, se logró una cobertura del 96 por ciento de niños con las tres dosis de vacuna oral antipolioméfica, un 85 por ciento de cobertura para la vacuna antisarampionosa y un 80 por ciento para la vacuna contra la tuberculosis. En todos estos casos, desde un punto de vista epidemiológico, ya se ha cumplido con las metas de inmunización universal.

Resta ahora, mediante un gran esfuerzo de los sistemas de salud y de la población, elevar hasta un 80 por ciento el actual nivel del 65 por ciento de cobertura con las tres dosis de la vacuna DTP o triple, que protege los niños contra la difteria, la tosferina y el tétanos.⁴

⁴ Cfr. Aporte de la S.S.A. op. cit. p. 14.

Entre las situaciones que con mayor claridad demandan la acción solidaria de la sociedad mexicana se encuentra la de las carencias alimentarias y nutricionales. Se estima que un 70 por ciento de la población carece de una alimentación balanceada. En el caso de la población escolar los consumos oscilan entre el 76 y el 91 por ciento de los requerimientos calóricos, lo cual cobra una expresión particularmente aguda en las zonas rurales donde se estima que más de la mitad de los niños presentan deficiencias nutricionales.

En el nivel nacional, uno de cada tres niños mexicanos muestran algún signo de desnutrición. Este déficit refleja un patrón de distribución del ingreso y el consumo que no ha sido objeto de preocupación por parte de la política social del gobierno.

Cabe mencionar, que la primera sociedad de beneficencia se funda legalmente en 1852, se trata de una asociación de carácter privado dedicada a la ayuda de la niñez y de la cual lo único que sabemos es lo que nos dice Moisés González Navarro en su estudio acerca de la pobreza en México: "Frente a la idea ilustrada de que la educación era una panacea, algunos le concedieron mayor importancia al pan que se les daba a los escolares. Por ejemplo, la sociedad de beneficencia para la educación y amparo de la niñez desválida, proporciono en 1852 un frugal desayuno en sus veinte escuelas a

sus cuatro mil alumnos".⁵

Este es un dato importante por que nos presenta los antecedentes de lo que en aquella época se conoció como "desayunos escolares". Actualmente en algunas escuelas de Gobierno el DIF, distribuye diariamente seiscientos cincuenta mil desayunos, pero significan sólo el 0.4% de la demanda total, pues se tienen quince millones de niños en el sistema educativo nacional haciéndose notar que los desayunos son sumamente raquíticos ya que constan de una pastilla minúscula y una palanqueta, aunque el precio sea mínimo.

Actualmente existe el programa de cocinas populares y unidades de servicios integrales. Este programa ha establecido, en concertación con las propias comunidades de las zonas urbanas pobres, un sistema de provisión de alimentos preparados de muy bajo costo, pero estos no proveen adecuadamente los requerimientos nutricionales de niños y adultos.⁶

Los datos de la Encuesta Nacional de Salud, para 1988, reflejan que el 37 por ciento de los menores de un año que presentaron patologías perinatales fueron niños prematuros o de bajo peso al nacer; en este hecho se

⁵ González Navarro, Moisés. "La Pobreza en México", México, El Colegio de México, 1985, p. 104.

⁶ Cfr. Aporte de la S.S.A. para el Diagnóstico sobre la Situación de la Niñez en México, Secretaría de Salud, 1990, p. 8.

manifiestan las carencias alimentarias y nutricionales de las mujeres gestantes.

Los países de América Latina reunidos en la ciudad de México, con motivo de la reunión preparatoria de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN) auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), reiteran el derecho de cada ser humano a una nutrición adecuada mediante una alimentación digna, suficiente y saludable, así como el acceso permanente a los servicios sociales básicas.

En México este derecho se consulta de manera sistemática, afectando a millones de personas principalmente a los menores de edad que sufren enfermedades y muerte evitables por mala nutrición y precarias condiciones de salubridad.

La gravedad del problema no se resuelve a través de expresiones declamatorias; requiere un esfuerzo conjunto de todos los habitantes del país, y del gobierno, esto es, su combate involucra a todo México.

El origen se encuentra en un proceso histórico caracterizado por la

Inequidad, acentuado en los últimos años por la grave crisis socioeconómica y en los programas de ajuste estructural que enfrenta nuestro país, lo cual provoca un deterioro de la situación alimentaria de nuestros pueblos.⁷

México se encuentra sumido en una etapa crítica de bajos niveles de PIB per cápita y de ingresos reales de la población, elevadas tasas de desempleo, sub-empleo y trabajo informal, unidos al deterioro del ambiente y al crecimiento demográfico especialmente ligado al área urbana.

A esta crisis han contribuido factores internos y externos, de manera tal que su superación compromete de manera primordial a todos los ciudadanos. Cada estado de la república debe adoptar medidas para propiciar una mayor y más eficiente canalización de recursos destinados al bienestar social.

Esto ha dejado desprotegidos a los grupos vulnerables, en particular a los niños, provocando desnutrición con deterioro físico y mental, sacrificando una parte importante del capital humano de las presentes y futuras generaciones. Asimismo, los índices de mortalidad indican el papel dañino de enfermedades inmunoprevenibles y crónicas no transmisibles, asociadas a la mal nutrición y a la pobreza.

⁷ Cfr. Esta Conferencia se efectuó en México, D.F., del 18 al 20 de marzo de 1992, p. 3.

Un gran número de niños mexicanos sobrevive, pero no se desarrolla física e intelectualmente. ¿Qué podemos esperar de nuestra infancia si una elevada cantidad de ella presenta cuadros graves de desnutrición. Recientemente apareció un estudio denominado Diagnóstico del estado de nutrición de los grupos de pobreza extrema, cuyas cifras son ciertamente aterradoras. Algunos datos son los siguientes: "de acuerdo con indicadores básicos (peso, edad y talla) existen 3.7 millones de menores de cinco años con algún grado de desnutrición. Estos se concentran en los Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Los niños que sobreviven crecen con algunos trastornos, su crecimiento es lento o no terminan de desarrollarse".⁸

"Más del 20% de los niños recién nacidos presentan, en mayor o menor grado, síntomas de desnutrición. Según el Instituto Nacional de Nutrición, entre 3.5 y 4 millones de niños del medio rural están desnutridos. La tasa de mortalidad infantil por desnutrición creció en los últimos diez años de 40.04 a 118.5 muertes por cada 100 mil nacidos vivos".⁹

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Nutrición, publicada por la Secretaría de Salud, el 30% de los niños menores de cinco años padecen

⁸ Cfr. El Nacional, Antonio Gómez Nashikí, "Los Niños Mexicanos", Diario 17 de septiembre de 1992, p. 15.

⁹ Proceso, número 822, 3 de Agosto de 1992, pp. 24 y 25.

desnutrición.

En 1990 la mitad de la infancia mexicana vivía en hogares de pobreza extrema. Es decir 20 millones de menores en condiciones de sub-alimentación, hacinamiento, falta de vivienda propia y servicios básicos, fuera de los sistemas de atención a la salud, alto grado de violencia familiar, y sin el sustrato material y afectivo para cumplir con una vida escolarizada.

La pobreza extrema en México contrasta con la riqueza extrema de un grupo. En las zonas acomodadas de la ciudad de México, de cada 100 defunciones 4 corresponden a menores, en cambio en las zonas marginadas 50 de cada 100 defunciones mensualmente son niños.

Todo niño en condición de pobreza extrema es candidato a estar desnutrido, muerto, desertor escolar, niño callejero, trabajador en autosubsistencia o menor infractor detenido por la policía y encerrado en Consejos Tutelares.

Hablar de la desnutrición infantil es un asunto social que se le ha dado un enfoque político, la desnutrición infantil es un desastre social producido por el hombre, por un sistema político que se caracteriza por la in-

justicia, la discriminación y la marginación. México está considerado como el país con mayor desigualdad alimentaria en el mundo, y los niños son las principales víctimas.

Los científicos y los médicos han encontrado métodos y diseñado técnicas y programas para erradicar la desnutrición, ahora los sociólogos y politólogos tendrán que hacer una acción conjunta si desean que esos conocimientos logren transformar efectivamente la realidad del hambre.¹⁰

La propuesta de incluir en la legislación mexicana el derecho del menor a la alimentación tuvo sus momentos de mayor énfasis en octubre de 1986, cuando el doctor Salvador Zubirán habló ante el Presidente de México Miguel de la Madrid, acerca de la viabilidad de una reforma legal "que consagre el derecho inalienable del pueblo a la alimentación y que fortalezca la soberanía alimentaria del país. Una semana después, el 15 de octubre, la representación legislativa de la CTM en el Senado hizo propia la demanda de Zubirán al proponer al Congreso de la Unión una iniciativa para darle rango constitucional al derecho a la alimentación. Arturo Romo Gutiérrez, entonces senador del PRI por la CTM, argumentó su propuesta al señalar que "el 30 por ciento de la población padece desnutrición".

¹⁰ Cfr. La Jornada, Diario, Bárcenas, Andrea, "Se Quiere Confinar al Hambre y a la Desnutrición Infantil a la Esfera de Vida Privada", 2 de diciembre de 1991, p. 7.

Dos fueron las respuestas que obtuvieron el doctor Zubirán, que planteó la reforma al serle otorgada la medalla "Belisario Domínguez", y Arturo Romo, que apoyó la propuesta del premiado. La primera reacción la tuvo la Concanaco, que consideró la iniciativa como "una burla", porque "daría mayor adjudicación al estado en la organización de los procesos de producción, distribución, comercialización y abasto de alimentos". Al señalar que el derecho a la alimentación lo tienen todos los hombres, calificó a los autores de la iniciativa de "malos médicos sociales por falta de comprensión de los fenómenos económicos y sociales", y les atribuyó convicciones estatistas.

La otra respuesta, la contundente, la dio el entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Héctor Hernández Cervantes. "Quien hizo saber a los líderes legisladores que el Ejecutivo no veía con buenos ojos la iniciativa por considerarla inoportuna".¹¹ Contraatacó Romo Gutiérrez al señalar: "¿Quién puede calificar la inoportunidad de la iniciativa? ¿Inoportuna para quiénes? ¿Inoportuna para los niños que padecen por inanición o que sobreviven con deficiencias físicas y mentales a consecuencia del consumo insuficiente de proteínas durante los primeros años de vida? ¿Inoportuna para los intereses moralmente pequeños de las minorías de extranjeros y

¹¹ Cfr. La Jornada, op. cit. p. 9.

mexicanos que detentan el control de la industria alimentaria? Hasta ahí quedó este episodio único de intentar elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación.

De acuerdo con estadísticas de la SS, Inco y UNICEF, 40 de cada mil menores de cinco años del Distrito Federal fallecen, 15 de cada 100 nacen con patologías y bajos de peso, y el 8 por ciento sufre alto grado de desnutrición. Sin embargo, a nivel nacional las cifras son alarmantes: el Instituto Nacional de Pediatría informa que 60 por ciento de los niños mexicanos están desnutridos; UNICEF indica que uno de cada tres niños sufren las deficiencias por la mala alimentación; Liconsa dice que el 75 por ciento de los menores del país padece desnutrición, por lo que 50 por ciento de las defunciones son de menores de 4 años; el IMSS señala que el 40 por ciento de la mortalidad infantil se debe a la desnutrición.

El problema, a nivel mundial, no dista mucho en dramatismo de la situación en México: la Organización Panamericana de la Salud señala que en América Latina un millón 700 mil menores mueren anualmente de diarrea y desnutrición, en tanto que cifras de la FAO asientan que cada minuto 15 niños mueren de hambre en el mundo. En esta tesitura, el Instituto Nacional de Pediatría ha señalado que la desnutrición es el principal problema de salud

pública de los niños mexicanos y considera que hay casos similares a los de Etiopía, Biafra o Bangladesh.

Uno de los mayores obstáculos para enfrentar el flagelo de la desnutrición es la carencia de una cultura alimentaria, porque en efecto, a principios de siglo había desnutrición por falta de alimentos, pero en la actualidad existen por falta de esa cultura, amén de la pérdida del poder adquisitivo, que no permite cubrir los gastos ni de la mitad de la canasta básica, y en el caso de la desnutrición infantil, entre otras causas, por la escasa distribución de desayunos escolares del DIF y la falta de atención a zonas marginadas, rurales y suburbanas. Estos planteamientos han sido reiterados por especialistas en diversos foros sin que hasta el momento se haya recibido una respuesta concreta de parte de las autoridades correspondientes.

La propuesta de elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación no ha vuelto a mencionarse ni siquiera en las cumbres, convenciones y actos en favor de la infancia. El DIF, por otra parte, ha confirmado su intención de no convertirse en un organismo paternalista, por lo que ha acordado no incrementar su producción diaria de desayunos escolares, de por sí ya insuficientes. Las propuestas de las organizaciones no gubernamentales referentes a la creación de comedores infantiles en favor de cualquier menor

que se acerque a solicitar el servicio, han sido ignoradas, no obstante la proliferación de los niños de la calle en labores de autosubsistencia. Mientras la sociedad no esté instruida respecto de la prevención del problema desnutritivo y no se atienda el problema alimentario, miles de niños morirán y muchos otros sobrevivirán con retraso mental y otros males irreversibles.

En tanto la legislación mexicana y la convención Internacional sobre los derechos del niño evaden la responsabilidad de otorgar al menor el derecho a la alimentación, ya que ninguno de los artículos hace alusión a ese respecto y ninguno de los convenios de la segunda explica que el menor debe por derecho recibir alimentación. México es uno de los países golpeados con mayor severidad por la desnutrición, que afecta por lo menos al 40% de la población según estadísticas; es causa de mortalidad infantil en el 40% de los casos, reporta el IPN; y la sufre uno de cada 3 menores de acuerdo con el UNICEF.¹²

Un estudio a cargo del Instituto Nacional de la Nutrición, dependiente de la Secretaría de Salud, realizado en octubre de 1993 mostró que en el área rural del país 50% de los niños sufren desnutrición. Luego de hechos públicos, el Doctor Jesús Kumate, Secretario de Salud, se apresuro a corregir

¹² Cfr. El Ciudadano, Villegas, Alfredo C. "El Flagelo del Hambre", mensual, agosto de 1991. p. 13.

la cifra al señalar " No es tan grande el problema de la desnutrición en el país, pues la duplicación de casos agudos y la limitación de funciones orgánicas e intelectuales en que derivan sólo se da en el área rural ", y remató " el índice de desnutrición en el área rural es de 2% ".

"Sin embargo, estudios realizados por diversos organismos gubernamentales y de asociaciones civiles confirman que el porcentaje de desnutrición en el país no está por debajo del 30%. No obstante la variedad de cifras acerca de este problema de salud de la población y en especial de los infantes quizás entre la problemática infantil la desnutrición es la más documentada en México, el Doctor Kumate Rodríguez ha dicho que "En materia de salud en México no hay pobres".¹³

De la desnutrición a la muerte o a la mala supervivencia el primer flagelo de la infancia mexicana es la desnutrición. En 1990 más del 50% de los menores del país padecían algún grado de desnutrición. Este índice crecía hasta el 80% en las zonas marginadas de las grandes ciudades y en las áreas indígenas rurales.

Hoy, la desnutrición infantil no ha disminuido. Existen 3.7 millones de

¹³ Ibidem.

niños en etapas graves que dejaran al final del sexenio un saldo de 2 millones de menores muertos y 20 millones de supervivientes con daño físico, intelectual y emocional en diversos grados.

El DIF sólo proporciona 650,000 desayunos escolares diarios. Cubre menos del 4% de las necesidades de ayuda alimentaria de la infancia nacional.¹⁴

¿Cuándo es oportuno que los niños coman? - ¿Cuándo será oportuno garantizar la sobrevivencia y el desarrollo pleno de todos los niños mexicanos?

Tenemos la convicción que la desnutrición infantil no podrá combatirse si no contamos con la conciencia de todos. Hoy como nunca los derechos tienen que defenderse con la plena convicción de que son derechos y no dádivas. El derecho de los niños a comer es el primero de los derechos humanos; significa no sólo la posibilidad de sobrevivir, sino la de convertirse en el ser humano. El derecho de todos los niños al alimento debe consagrarse constitucionalmente, si porque las leyes sean suficientes para cambiar la realidad, si no porque son una primera condición en el crecimiento de la

¹⁴ Cfr. CEMEDIN, "Situación de la Niñez Mexicana a un Año de la Cumbre Mundial por la Infancia", octubre de 1991. p. 9.

conciencia social.

B. LA EDUCACIÓN: NECESIDAD DE UNA CULTURA EN DERECHOS HUMANOS DEL MENOR.

La educación de los mexicanos se encuentra sustentada en el artículo 3o. constitucional. En lo que se refiere a la educación y su incidencia en la situación de bienestar y desarrollo de la infancia, esta problemática es alarmante la marginación de grandes sectores de la población rural, la pauperización de áreas periféricas en las mayores concentraciones urbanas del país, la exclusión social de las minorías étnicas y las marcadas desigualdades en el acceso al conocimiento que experimentan los niños de los sectores más pobres, constituyen sólo algunos de los problemas que tiene la infancia mexicana.

Actualmente, sólo el 54% de los 14.6 millones de alumnos concluyen sus estudios de primaria en seis años y se advierten disparidades regionales de hasta uno a cuatro en los promedios de escolaridad en sectores de la población rural en contraste con la urbana. También alrededor de 300 mil niños no tienen acceso a la escuela, y cerca de 880 mil niños abandonan cada año la escuela primaria.

Según las estimaciones de cada dos mexicanos uno no ha logrado

superar el nivel de educación primaria y se calcula que algo más de cuatro millones de personas mayores de quince años son analfabetas. Es importante retener estos índices pues conforman un entorno educativo para los niños que reclama un sostenido esfuerzo de educación hacia los adultos, las familias y las comunidades locales.¹⁵

La tarea no es fácil pues en el país existen grandes sectores de la población cuyo aislamiento, dispersión y reducido número de habitantes hacen difícil proporcionarles servicios educativos utilizando modalidades tradicionales. Lo lamentable es que México no cuenta con las capacidades técnicas para el diseño y puesta en práctica de modalidades innovativas, en marcos de participación de las familias y organizaciones comunitarias, adecuadas a las circunstancias aquí descritas.

Es "Necesaria" una cultura en derechos humanos. El 40 por ciento de los niños maltratados en el país tienen uno y seis años, y el 23 por ciento sobrepasa los tres. En el Distrito Federal cuatro de cada diez infantes menores de doce años, sufren desde agresiones de palabra y golpes sin importancia, hasta violaciones y muerte, informó la CNDH en su documento "Hacia una cultura de los derechos humanos".

¹⁵ Cfr. "Hacia un Concepto sobre la Infancia", Secretaría de Educación Pública, p. 14.

Por ello, es necesaria una cultura en derechos humanos, donde se informe al adulto para que pueda, por una parte, hacer valer sus derechos, y por la otra, no violarlos, sobre todo en lo que respecta a los derechos de los niños, quienes no están capacitados para exigirlos.

Debe realizarse un trabajo sistemático de concientización, desde el jardín de niños hasta la universidad, no solamente informativo, sino también formativo, de tal manera que se practiquen y se ejerzan libremente los derechos humanos.

Para alcanzar estos objetivos, es indispensable una educación en derechos humanos, concebido como una práctica pedagógica de protección preventiva, en la cual el educando adquiera un papel relevante y el adulto defienda y promueva los valores de justicia, respeto a la personalidad de los menores, igualdad entre los niños y las niñas.

La CNDH precisó, que actualmente nuestros niños no gozan de estos derechos y libertades en el medio familiar y escolar, y agregó que el niño maltratado termina por convertirse en un psiconeurótico que seguramente será agresivo y violento al llegar a la edad adulta. "Es evidente que sólo la educación en derechos humanos puede contribuir para que esta situación se

modifique".¹⁶

Por lo anterior considero conveniente que en las escuelas a nivel primaria se agregue la asignatura de Derechos Humanos para que nuestros niños vayan recibiendo una cultura en Derechos Humanos desde pequeños.

El objetivo de acabar con la mortalidad y la desnutrición infantiles a escala masiva y de ofrecer protección básica para la vida y el desarrollo normal de la infancia representa un cambio social tan difícil y significativo como cualquiera de los anteriores. Y este deseo sólo podrá hacerse realidad con una amplia aceptación de una nueva ética en favor de la infancia.

La esencia de la nueva ética en favor de la infancia está resumida en el principio del Plan de Acción aprobado en la Cumbre: << Los niños ante todo. Es decir, las necesidades esenciales de los niños deben tener la máxima prioridad en la asignación de los recursos >> .

Como suele ocurrir en este ámbito, la necesidad de una nueva ética tiene sus raíces en consideraciones prácticas además de morales. La especial vulnerabilidad y capacidad de respuesta del niño durante sus primeros años

¹⁶ El Herald de México, Diario, 23 de octubre de 1992, Artículo Clemente Castro. p. 12.

de vida obliga a conceder la máxima prioridad en nuestro orden de intereses y capacidades a la protección de su única oportunidad de alcanzar un desarrollo normal.

Por la misma razón, es preciso que la infancia tenga la seguridad de que ese compromiso se mantendrá tanto en los buenos como en los malos tiempos, en tiempos de penuria y en tiempos de abundancia, en tiempos de paz y en tiempos de guerra, en tiempos de recesión o en tiempos de creciente y continuada prosperidad. El desarrollo físico y mental de un niño no puede esperar hasta que desciendan los tipos de interés, o hasta que se recuperen los precios de los productos básicos, o hasta que se consiga una aplazamiento de la devolución de la deuda, o hasta que se restablezca el crecimiento económico, o hasta que se celebren unas elecciones generales, o hasta que finalice una guerra. El principio ético de <<los niños ante todo>> no sólo obliga a conceder la máxima prioridad a la protección de la vida y el desarrollo de la infancia, sino también a que esta prioridad sea absoluta. Exige un compromiso que no puede posponerse en favor de otras prioridades que puedan parecer más urgentes, sino que por el contrario debe mantenerse firme frente a los vientos de cambio que siempre soplan en el

mundo de los asuntos humanos.¹⁷

Siempre habrá algo más inmediato. Nunca habrá nada más importante.

Es posible que en el pasado a menudo fuera inevitable que el desarrollo físico, mental y afectivo de la infancia se viera expuesto a los ataques de la sociedad adulta. Sin embargo, ahora se nos ofrece por primera vez la oportunidad de empezar a proteger la vida y el desarrollo normal de los niños frente a los peores excesos, desventuras y errores del mundo en el que han nacido. Y si nuestra sociedad no lo hace llegará un día en que esta conducta se juzgará tan inconcebible e incivilizada como la idea de la esclavitud en la actualidad.

Todas estas consideraciones son directamente relevantes para la consecución de los objetivos establecidos en favor de la infancia en los próximos años. En efecto, el principio de máxima prioridad para la infancia implica que el hecho de que un niño sobreviva hasta la edad adulta, de que alcance un desarrollo físico y mental normal, de que su nutrición sea adecuada, de que reciba atención de salud, esté inmunizado y pueda asistir a la escuela ya no

¹⁷ Cfr. UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 1991, p. 35.

tenga que depender, en el año 2000, del estado de la balanza de pagos, o del nivel de los tipos de interés, o de las fluctuaciones en la relación real de intercambio o de la elección de cualquier partido político concreto ni de cualquier otra de las inevitables turbulencias del mundo adulto.

Como otros grandes cambios en la ética imperante, la aceptación a escala mundial de este principio de máxima prioridad en favor de la infancia no será un proceso rápido ni fácil. Pero, igual que otros cambios análogos, representará un auténtico progreso para la propia civilización.¹⁸

De lo anterior se desprende que ya se contempla una nueva ética en favor de la infancia la cual fue aprobada en la Cumbre "Los Niños ante todo", a la cual México se sumó, pero de que sirve si nunca se la ha dado difusión para que los mexicanos conozcan estos principios.

Por otra parte, en el discurso político los niños son en blanco por excelencia de la demagogia y los "buenos propósitos", pero en realidad es muy poco lo que se hace por ellos. Inclusive, en nuestro país no existe todavía una cultura de respeto hacia los niños.

¹⁸ Cfr. UNICEF, op. cit. p. 38.

Al ocaso del siglo XX México tiene un reto: el cuidado y educación de su niñez. Con una población de corte muy joven (los niños de 0 a 14 años ocupan el 38.3% de la población), nuestro país puede contar con un gran potencial para el próximo milenio y esto depende, indudablemente, del apoyo que se le brinde hoy a los niños.

Es muy poco lo que sabemos de nuestros niños y de su mundo: ¿qué opinión tienen de los adultos y de lo que hacen?, ¿sobre el trato que reciben?, ¿en qué trabajan?, ¿cómo se divierten?, ¿a qué problemas se enfrentan?, ¿qué derechos tienen?, ¿cuántos asisten a la escuela?, ¿hasta qué niveles y cuál es la calidad de la enseñanza que reciben?, ¿cuántos niños callejeros hay?, ¿qué es lo que se puede esperar en el futuro de los niños que actualmente no tienen una mínima posibilidad de comer bien, vestir adecuadamente y acudir a la escuela?, ¿qué trato reciben en las escuelas?, ¿cómo son las relaciones con y en el medio que les rodea?, ¿qué formación cultural reciben nuestros niños cotidianamente en la calle y en sus casas?

Los niños son todavía el grupo más desprotegido de la sociedad, y los esfuerzos para atender sus problemas son importantes pero insuficientes. En el discurso político los niños son el blanco por excelencia de la demagogia y los "buenos propósitos", pero en realidad, es muy poco lo que se sabe y lo

que se hace por ellos. Inclusive en nuestro país no existe todavía una cultura de respeto y de tolerancia hacia los niños. Los niños se convierten, de hecho, en víctimas, siempre a disposición de los padres y de sus acciones a merced de una sociedad acostumbrada a verlos como una propiedad.

La disyuntiva que enfrenta el problema de la niñez mexicana es que, de la forma en que se resuelva, dependerá el camino que seguirá México por muchas décadas. De igual forma, esto determinará que nuestro país avance en la educación de sus ciudadanos o por el contrario, entre en un ciclo histórico de desintegración nacional.¹⁹

La cotidianidad de los niños mexicanos es diferenciada, pero puede ser patética. Hay niños que trabajan en las calles o que virtualmente viven en ellas. Sin embargo, muy pocos gozan del privilegio de tener una infancia plena, pues los que trabajan desde pequeños son abandonados en sus casas, maltratados por la gente o por sus padres, otros son explotados por empleadores sin escrúpulos, y en el extremo, asesinados.

¹⁹ Cfr. El Nacional, Diario, Gómez Nashikl Antonio, Art. "Ángeles sin Alas", 17 de septiembre de 1992, p. 15.

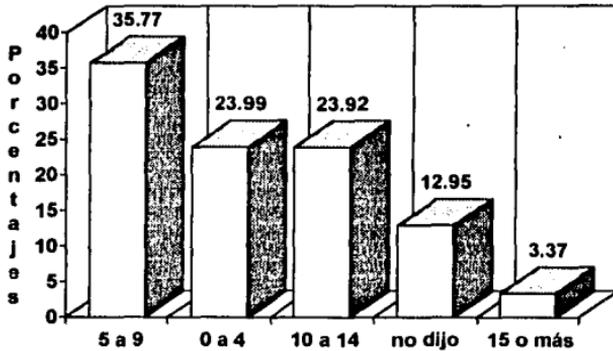
1. GUERRA DE CIFRAS

Instituciones oficiales, grupos no gubernamentales y asociaciones civiles, no se ponen de acuerdo en cuanto a las cifras de niños callejeros, abandonados, desnutridos, maltratados, explotados laboralmente, prostituidos, adictos a las drogas, entre otros aspectos. El problema de los criterios y de la manipulación de la información se convierte en un obstáculo que impide una visión de conjunto del estado que guarda la niñez mexicana. Por ejemplo, en 1991 el Departamento del Distrito Federal (DDF) aseguraba que existían un "millón 250 mil niños sin hogar en todo el país; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) calculaba que había entre 5 y 7 millones de menores de 16 años en situación de abandono y extrema pobreza en México; el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), estimaba que eran tres millones en todo el país en tanto que el Centro Mexicano para los Derechos de la Infancia (Cemedín) aseguraba que había entre 13 y 15 millones de criaturas explotadas, prostituidas, enfermas de los Inhalantes y alcoholizadas en el país". ¿Cuál es la cifra verdadera?

Dado el fracaso político y social que las cifras revelan, así como el asunto de los números que no llega a ser una cifra declarada, sí se constituye un campo de tensión entre las cifras oficiales y las de otras instituciones. La

gravedad del fenómeno no disminuye, aun aceptando los registros más bajos.²⁰

DENUNCIAS EN RELACION CON LA EDAD DE LOS MENORES MALTRATADOS

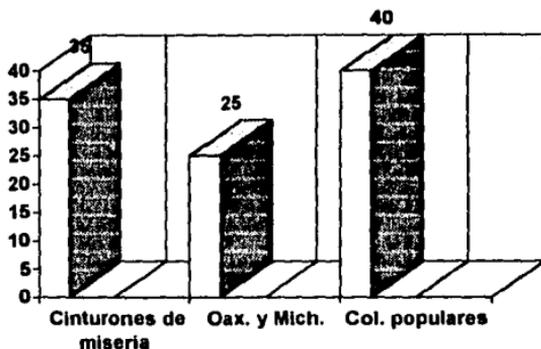


Niños maltratados

Gráfica elaborada con base en datos del estudio DIF-PREMAN, 1986.

²⁰ Cfr. El Nacional, op. cit. p. 16.

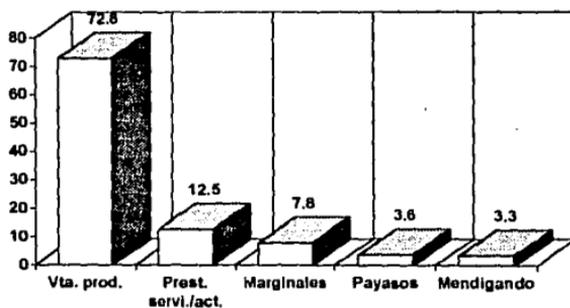
PRINCIPALES ENCLAVES GENERADORES DE NIÑOS QUE TRABAJAN EN EL DF (1990)



Niños que trabajan

Gráfica elaborada con base en datos de Foro sobre los niños que trabajan, ARFD, 31 de julio de 1991.

LOS NIÑOS DE LA CALLE



Actividades

Gráfica elaborada con base en Ciudad de México: estudio de los niños callejeros. DDF, UNICEF, 1992.

C. LOS NIÑOS Y EL MEDIO AMBIENTE

Los niños, en virtud de las condiciones adversas del medio ambiente, son doblemente vulnerables: por una parte, resienten los efectos de la degradación ambiental a través de variadas patologías asociadas a la calidad del aire, del suelo y de las aguas; por otra parte, podrían heredar un país substancialmente disminuido en sus posibilidades productoras muy deteriorado como habitat para la reproducción de la vida.

Sin embargo, el gobierno no ha situado un esfuerzo de recuperación del medio ambiente siendo que debería ser una de las más altas prioridades nacionales y expresar la preocupación por los niños mexicanos.

Se ha demostrado que la población joven, sobre todo los niños de corta edad, son más vulnerables a los efectos de las condiciones ambientales de mala calidad. En particular, inhalan el doble de contaminantes atmosféricos por unidad de peso que los adultos. Dicha situación los coloca en condiciones de alto riesgo en escenarios como el de las grandes concentraciones urbanas de México.

Las insuficiencias en el campo de la salud, la educación y los deterioros en la calidad del medio ambiente representan áreas de problemas cuyas

manifestaciones se expresan en muy grandes volúmenes de población: se trata de efectos sobre la situación de la infancia que se manifiestan en gran escala en todas las regiones del país.²¹

D. NIÑOS EN CONDICIONES ESPECIALES

1. LOS NIÑOS INDÍGENAS: LA URGENTE TAREA DE SUPERAR EXCLUSIONES.

En México al rededor del 9% de la población pertenece algún grupo indígena. En general los menores en el medio rural enfrentan con mayor severidad las restricciones que ha impuesto la situación de pobreza. Allí los déficits alimentarios y nutricionales son más elevados, las tasas de analfabetismo son más altas, también son mayores las posibilidades de enfermar y morir a edades tempranas y los niveles de ingreso familiar exigen la incorporación temprana del niño al trabajo en calidad de jornaleros o de empleados en los servicios domésticos en el caso de las niñas, sin embargo, son los niños indígenas quienes enfrentan las manifestaciones más agudas de la pobreza.

Los niños indígenas viven en condiciones de marginalidad, en zonas que suelen ser las últimas en recibir los beneficios de que dispone el resto de

²¹ Cfr. "Diagnóstico sobre la Niñez en México", Secretaría de Desarrollo y Ecología 1990. p. 8.

la sociedad. Puede afirmarse con certeza que cuando aparecen márgenes de insuficiencia o de desatención en el terreno de la salud o en la educación, los niños indígenas son los primeros afectados por las restricciones.

En la salud los problemas son semejantes: las condiciones de marginación y pobreza extrema propician que la población indígena esté expuesta a un mayor riesgo de enfermedad y muerte que el resto de los habitantes del país. En las zonas indígenas predominan las enfermedades infecciosas, respiratorias, gastrointestinales y parasitarias, asociadas a las malas condiciones ambientales, la escasa infraestructura sanitaria y la alimentación insuficiente.

En las zonas de población indígena existen actualmente algunos servicios; sin embargo, esta oferta de servicios sigue resultando insuficiente para dar atención a más de veinte mil comunidades.

En la educación la población infantil indígena cuenta con un servicio escolar insuficiente, además del sistema bilingüe, diseñado expresamente para atender este sector. Al considerar que la atención se proporciona a las localidades con una mayor densidad de población, se desprende que la mayoría de los niños que no son atendidos viven en comunidades rurales dis-

persas, marginadas, con baja población en edad escolar y de difícil acceso. Para atender esta población infantil dispersa, el Instituto Nacional Indigenista se ha hecho responsable de la operación del programa de albergues escolares cuyo objetivo es el de entregar alimentación, alojamiento y apoyo educativo a niños procedentes de comunidades que carecen de estos servicios.²²

Actualmente el programa cuenta con mil doscientos cincuenta albergues que atienden una población escolar de más de sesenta mil niños aproximadamente, todos pertenecientes a zonas de población indígena. Sin embargo, pese a este esfuerzo, la población en edad escolar no atendida sea incrementado en números absolutos y relativos, pasando del 27% en 1980 a un 28.5% en 1987.

El ritmo de crecimiento de la educación destinada a los niños indígenas resulta a todas luces insuficiente; la población desatendida podría mantener los actuales niveles si no tiene lugar un gran impulso a este segmento del sector educativo mexicano.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

²² Cfr. "El Niño Indigenista" Instituto Nacional Indigenista, 1990, p. 6.

2. NIÑOS EN LA CALLE.

Los niños en la calle son parte del escenario cotidiano en la mayor parte de las concentraciones urbanas del país. El desigual desarrollo en el campo y la ciudad ha propiciado fuertes corrientes migratorias hacia las zonas urbanas sin que las condiciones de este proceso faciliten una integración adecuada al desarrollo de los diversos grupos de la población.

Los procesos de concentración urbana dentro de un marco definido por la expansión de asentamientos pobres y los deterioros en la situación de las familias pobres, explican el incremento notable de esta población de niños en situación extraordinaria.

Para una parte de estos niños las jornadas diarias transcurren en la calle pero manteniendo aún el vínculo con sus familias de origen. Sin embargo, las múltiples carencias experimentadas en el ámbito familiar, provocan desajustes que se traducen en alteraciones en el desarrollo biopsicosocial de los menores y un ensanchamiento de las probabilidades de transformar la calle en ámbito regular donde transcurre la vida de los niños.

Otro sector de estos niños, los niños de la calle tienen la calle como su único espacio en la vida. Todos estos niños desempeñan actividades in-

formales para generación de ingresos. Ambos grupos conforman la categoría de los niños en riesgo, aquellos que debido a las limitaciones y deterioros de sus ambientes sociales y más específicamente de sus entornos familiares no satisfacen requerimientos mínimos para su desarrollo integral e ingresan prematuramente a espacios de vida de familias desintegradas, sus experiencias de vida están denominadas por altos grados de maltrato o abandono, su relación con el sistema escolar es precario y está caracterizado por el ausentismo.

Como se verá más adelante, las acciones para enfrentar este grave problema ocupan un lugar irrelevante en el ámbito de los programas destinados a los grupos vulnerables en el país.

La presencia creciente de niños sin hogar deambulando a todas horas en busca de medios de subsistencia es una demostración de lo mucho que falta por hacer para impulsar una justicia social acorde con las perspectivas de progreso que tiene México.

Según el Centro Mexicano para los Derechos de Infancia, organización civil no gubernamental, el departamento del Distrito Federal ha tendido a minimizar este problema, dificultando así soluciones de fondo. De acuerdo con

datos del Cemedín, los niños de la calle ascienden a más de 5 millones de los cuales un millón cincuenta mil viven en las arterias capitalinas.

Sin embargo, el DDF asegura, basado en un censo propio, que apenas son mil veinte niños que viven en la calle, y que diez mil ciento cincuenta y dos trabajan en la vía pública pero cuentan con hogar. Por su lado la II Asamblea de Representantes emitió recientemente una convocatoria orientada a promover acciones en favor de dichos niños, pero hasta la fecha no se ha llevado acción alguna, según la directora del Cemedín Andrea Bárcena.²³

Independientemente de las cifras, es obvia la urgencia de favorecer un rescate de la niñez desamparada, cuanto antes para evitar que dicho problema adquiera perfiles inmanejables, o se llegue a extremos inadmisibles, como sucede por ejemplo en Brasil o en Colombia, donde miles de niños sin hogar son perseguidos y muertos, sin que las autoridades puedan frenar tales crímenes.

Aún cuando estamos muy lejos de tales extremos, no deja de ser preocupante la realidad que viven cotidianamente miles de niños que aun teniendo padres, subsisten bajo presiones muy dramáticas que los conducen a

²³ Cfr. El Universal Gráfico, Diario, 14 de diciembre de 1992, p. 13.

la drogadicción y a la pérdida total de la autoestima, con riesgos muy claros de convertirse en delincuentes, en el caso de llegar a la adolescencia.

Las autoridades, no han respondido al reto de ayudar a la niñez desamparada a salir de su situación. No es posible continuar sin hacer nada efectivo en ese sentido. El progreso y la modernización del país serán incompletos en la medida que haya niños sin ninguna expectativa y ni siquiera una mínima esperanza de llevar una vida digna.

a. HAY UNA CARGA DE RECHAZO SOCIAL EN EL TERMINO CALLEJERO.

- + No existe un acuerdo generalizado sobre lo que se entiende del niño callejero;
- + Podemos afirmar que, en todo caso, se trata de un término utilizado principalmente por la sociedad adulta para referirse a un tipo específico de niños;
- + Este término se ha usado, inicialmente, de una manera peyorativa y es todavía muy común que, al escucharlo, la gente lo entienda como algo discriminatorio hacia el niño. De hecho, no es raro que el mismo niño sienta también un rechazo en la forma como este

término es pronunciado;

- + Es claro que este tipo de niños no niegan su propio reconocimiento como callejeros pero tampoco podemos decir que hayan construido una idea y un sentimiento específico sobre el hecho de ser callejero y que su entidad tome fuerza en ese sentido;

De cualquier forma, el fenómeno que de alguna manera se encuentra comprendido bajo este término tiene serias repercusiones a nivel social, político, económico y cultural, de manera que su estudio, hace necesaria una conceptualización tal, que permita la explicación y la comprensión de esta realidad por la sociedad en su conjunto para que, con ello, se facilite su participación.

EDNICA ha realizado una revisión de términos y conceptos que podrían ser utilizados para denominar este fenómeno y pese a ello, no ha encontrado un mejor que el de NIÑO CALLEJERO.

En efecto, el término niño callejero, lejos de revestir connotaciones peyorativas, implica el reconocimiento abierto de esta realidad y puede constituir, para los mismos niños, un acto de aceptación donde se vergue su pro-

pia existencia y se construye una acción reivindicadora de esta situación.

**b. MENOR DE 18 AÑOS EN SITUACIÓN PERMANENTE DE VIOLENCIA
MÚLTIPLE.**

La definición descriptiva del término niño callejero incluye a toda persona menor de 18 años cuya sobrevivencia depende o está en condiciones de depender de su propia actividad en la calle.²⁴

La definición de carácter explicativo considera que el niño callejero es aquel que:

- + Se encuentra en una situación de abandono a causa de problemas familiares;
- + De cualquier forma, sabe sobrevivir en la calle;
- + Dispone de una red social callejera;
- + Comparte, con los miembros de esta red, elementos de una cultura callejera;
- + Padece y aprende el uso de violencia;

²⁴ Aguilar, Guerrero Alonso, Jueves de Excelsior, México, Abril 26, 1986. p. 6.

- + Sufre la imposición de una imagen deformada del callejero, en la sociedad donde convive.²⁵

Ambas definiciones son complementarias y se entienden bajo la situación de marginación en que viven las familias y comunidades de origen de estos niños, descrita por la carencia de recursos económicos y de los servicios básicos indispensables, condiciones que obligan a los niños a salir a la calle como única opción de supervivencia.

El conjunto de estas carencias se entretreje de manera distinta en cada caso individual, pero puede enmarcarse en los siguientes apartados:

- + Origen y ambiente sociocultural del menor;
- + Relaciones estructurales de la unidad familiar;
- + Características individuales del niño;
- + Situación de oferta laboral;
- + Sentido de pertenencia a su comunidad;
- + Posibilidades de escolarización.²⁶

²⁵ Vid. Gigengack, Roy A, Verslang Leconderzch, Universidad de Amsterdam, 1990, p. 27.

²⁶ Vid. Merodio, B. Análisis Sociológico del Menor en Situación Extraordinaria, México, UNAM, Tesis. Sociología, 1990. p. 28.

c. EL NIÑO EN RIESGO DE CONVERTIRSE EN CALLEJERO.

Estudios realizados con los niños callejeros han mostrado diversas formas del cómo se conjugan las condiciones indicadas, lo que ha dado origen a una tipología básica que se propone para una mejor comprensión de la realidad de los callejeros y la identificación de sus características específicas.

Debemos distinguir, previamente, las características del niño en riesgo de convertirse en callejero, y son las siguientes:

- + Su familia se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza.
- + Sus padres, o quien asume ese papel, pasan gran parte del día fuera de casa y brindan muy poco tiempo de atención a los hijos; frecuentemente se añaden actos de agresión, rechazo y violencia en esta situación.
- + Como quiera que sea, el niño tiene lazos continuos con sus padres y pasa algún tiempo en su casa.
- + Hay bajo aprovechamiento en la escuela y constantemente ausentismo.
- + Existe necesidad de salir a la calle y buscar los satisfactores que la familia no proporciona.

El encuentro continuo con niños callejeros y el esfuerzo de conceptualización nos ha llevado a la caracterización de los tipos siguientes:

1) NIÑO TRABAJADOR EN LA CALLE.

- + Trabaja en la calle, en el sector informal de la economía;
- + Lo hace para contribuir al ingreso familiar, ya sea de manera voluntaria u obligada;
- + Conserva una relación cercana con su familia;
- + Presenta ausentismo escolar o ha desertado;
- + Está en riesgo de romper completamente el vínculo con su familia;

2) NIÑO EN LA CALLE.

- + Conserva una relación parcial y periódica con su familia (acude a dormir, a comer);
- + Desempeña diversas actividades de subsistencia (robo, mendicidad, etc.);
- + Convive con niños de la calle;

+ Presenta bajo aprovechamiento escolar o ha desertado;

3) NIÑO TRABAJADOR DE LA CALLE.

+ Trabaja en la calle en el sector informal de la economía;

+ No vive con su familia: generalmente arrienda un cuarto con alguno de sus compañeros;

+ Ha desertado de la escuela;

+ Sus actividades "recreativas" generalmente están asociadas con el uso de estimulantes;

+ Tiene una vida sexual activa;

4) NIÑO DE LA CALLE.

+ Conserva débiles o conflictivos lazos con su familia o bien, no cuenta con ella;

+ Vive en tiempo completo en la calle;

+ Realiza diversas actividades de subsistencia de manera temporal e inestable (robo, mendicidad, prostitución, etc.);

+ Ha desertado de la escuela y a veces es analfabeto;

- + Generalmente usa estimulantes;
- + Tiene una vida sexual activa, en ocasiones con personas de su mismo sexo. Frecuentemente es abusado sexualmente por adultos;

5) NIÑO CALLEJERO DE ORIGEN INDÍGENA.

- + Proviene de un grupo étnico o comunidad indígena con elementos culturales diferentes a los urbanos;
- + Su lengua materna no es el español y en ocasiones ni siquiera lo habla;
- + No vive con su familia;
- + Trabaja en la calle, generalmente en los centros de abastos popular (central de abasto, mercados);
- + Generalmente es analfabeto;
- + Tiene expectativas de obtener mejores ingresos económicos, aprender a leer y escribir, para defenderse de la agresión urbana;

6) NIÑOS TRABAJADORES Y DE LA CALLE.

Los niños provenientes de hogares en pobreza extrema, mayores de 5 años, de una u otra manera están involucrados en el fenómeno del callejeris-

mo. Así, en todo el país unos 12 millones de niños tienen en la calle la posibilidad -pagada a veces con un alto precio- de obtener lo que en la escuela y el hogar no encuentran: alimentación, afecto, aprendizajes vitales y más que nada libertad.

En 1991 sólo el gobierno del D.F., concretó acciones bien planteadas en favor del niño trabajador y de la calle (casa del niño trabajador, fideicomiso de apoyo a proyectos con niños de la calle). Todo lo demás continúa haciéndolo la sociedad civil y sus organizaciones no gubernamentales. Son 5 mil niños desamparados en el D.F., que viven en casas y albergues.

Cada año 3 millones de niños emigran hacia los campos de Sonora y Sinaloa, en busca de empleo. También se van del país. Sólo en septiembre de 1991 se detuvo a 2,114 en la zona fronteriza de B.C. Así, en la calle y buscando la autosubsistencia o el apoyo a la economía familiar es muy fácil llegar a ser un menor infractor.

7) NIÑOS CUYA SITUACIÓN DE VIDA ESTA EN RIEGO DE MANERA VISIBLE.

Esta tipología no es exhaustiva ni lineal tampoco se debe utilizar de manera tajante y cerrada. En algunas ocasiones no podremos enmarcar al niño en estas variantes. En todo caso, esta tipología nos habla de niños cuya

situación de vida está en riesgo de manera visible, pero deja de lado casos de niños con una realidad de vida deprimida y no tan visible: niños en servicio doméstico, prostituidos, trabajadores en fábricas, traficantes, etc.

8) DOS PUNTUALIZACIONES: EDAD Y TRABAJO.

Si aceptamos una caracterización de niño callejero como la que estamos trabajando, bien podemos asumir en nuestro país, las cifras que estiman por cinco millones a estos niños.²⁷ No se hablaría de niños que rigurosamente viven de tiempo completo en la calle, sino que comprende a los que integran los cinco tipos descritos que, en la práctica, es difícil separar con una línea muy clara.

Es conveniente poner atención al parámetro de edad porque en el término niño callejero quedan comprendidos tanto niños como adolescentes. Tal vez debería de hablarse de niños y adolescentes callejeros.

También es importante mencionar que el criterio de trabajo no es tan claro en el caso de los niños callejeros: Indudablemente ellos perciben su propia actividad como trabajo, así se trate del robo o la mendicidad, sin embargo, la sociedad adulta considera estas labores como actividad de subsistencia

²⁷ Vid. El Nacional, Diario, febrero 4 de 1991. p. 8.

y no como trabajo en sí, aunque se acepta el término "trabajo" para actividades corruptas de adultos. Este es un tema muy amplio que sale de los fines de esta reflexión pero debe tenerse presente.

3. NIÑOS MALTRATADOS

Bien se sabe lo que conocemos por "problemas sociales o políticos", y que remiten a áreas y situaciones que según la sociedad o ciertos sectores, merecen y reclaman la atención pública y los esfuerzos de la comunidad política para encararlos, no son entidades inmutables que existan al margen de las perspectivas e intereses de los distintos actores políticos y sociales. Son, por el contrario, construcciones discursivas elaboradas por estos mismos actores, las cuales otorgan sentido a su acción y permiten legitimar determinados cursos de acción. Quiere esto decir que buena parte de la lucha socio-política se libra en este ámbito y tiene que ver, por un lado, con la transfiguración de prácticas y situaciones sociales en "problemas" propiamente dichos que demandan acciones transformadoras y, por otro, con la construcción de "áreas inmunes".²⁸ A la preocupación del interés de la sociedad por que no son percibidas por ésta como problemas.

Lo anterior viene a colación por que así como en algún momento his-

²⁸ Cfr. Murray Edelman, *La Construcción del Espectáculo Político*, Ed. Manantial, Buenos Aires, 1991, p. 43.

tórico se definió como problema, por ejemplo, la existencia de las brujas, hoy en día son recientemente aceptados como problemas, en mayor o menor grado, cuestiones tales como la pobreza, la discriminación contra las minorías y las mujeres, que en otro tiempo fueron vistas en todo caso como propias del orden natural.

Algo semejante ha ocurrido con el maltrato al menor. Considerando en muchas culturas, durante siglos, como un comportamiento legítimo aún en expresiones que hoy nos resultan bárbaras, y todo ello en nombre de determinados valores y del derecho de los padres a la corrección, al disciplinamiento y a la educación de los hijos, este conjunto de conductas se ha transformado en un problema social y político. La deslegitimación de tratos autoritarios y actitudes persecutorias o negligentes respecto de los menores ha corrido paralela a la expansión de la perspectiva sobre los derechos humanos, la justicia social y la igualdad democrática. El maltrato al menor no se entendería cabalmente sin atender a las transformaciones moleculares ocurridas en los ámbitos del pensamiento social y científico, y la institucionalidad estatal de un siglo a la fecha.

Pero la irrupción en la conciencia social no ha sido fácil. Incluso parece haber sido más lenta y conflictiva que la de otros sectores, y haber en-

frentado mayores y más profundas resistencias. Ello quizá obedezca a que, como lo menciona Browne y Saqi, "Como sociedad, preferimos no reconocer el hecho de que muchos niños son atacados física y emocionalmente, ya sea con intención o, más común aún, impetuosamente por sus propios padres. En realidad, en una nación que utiliza el castigo físico tanto en lo institucional como en lo doméstico, la condena de aquellos cuya disciplina ha ido demasiado lejos lo acerca casi a la autocondena".²⁹

En todo caso, el problema del maltrato se ha ganado un sitio con plenos derechos en la agenda pública luego de un complicado recorrido, lleno de retrocesos, dudas y espacios en blanco, que ha consumido un poco más de un siglo. En efecto, si bien siempre que se habla del maltrato al menor se identifica al Doctor Henry Kempe como el precursor de los estudios en la materia, los antecedentes se pueden remontar sin forzar en absoluto las cosas, a los detallados trabajos de Ambrose Tarde, profesor Francés de Medicina Legal, escritos en 1860. En ellos se encuentran los rasgos forenses, clínicos y psiquiátricos característicos de los niños maltratados. Si los hallazgos de Tarde, como las iniciales intuiciones de Freud en torno a la estrecha correlación existente entre abuso sexual en la infancia y neurosis en la edad adulta (luego desechadas inopinadamente por el propio fundador del psicoanálisis),

²⁹ Browne, Kevin y Saqi, Sarah, *El Abuso Contra los Niños*, Col, los noventa, Conacult, Grigalbo, México, 1990. pp. 113-114.

no hallaron mayor resonancia en su tiempo probablemente se debió a que los rígidos patrones culturales de la época, que convertían al niño en virtual propiedad de los padres, no estaban en condiciones de admitir la crítica a uno de sus pilares fundamentales. Basta ver las influencias pedagógicas de un personaje como Daniel Gottlieb Schrebe para percatarse hasta qué punto el contexto cultural era adverso a toda problemática del maltrato al menor.³⁰

En este cuadro, los esfuerzos precursores, en ese sentido, por ejemplo la fundación de una sociedad para prevenir la crueldad con los niños en 1871 en Nueva York, debieron verse con profundo recelo y quizás como peligrosas diserciones respecto de lo "bueno" y lo "justo".

Como quiera que sea, no fue sino hasta el presente siglo cuando se empezó a acumular y a sistematizar evidencia médica de maltrato y a desplegar, a partir de ella, un discurso reivindicador de los derechos del niño a la protección más amplia por parte de sus padres y de la sociedad. No es gratuito que fuese un pediatra y radiólogo, el estadounidense J. Caffey, quién se percatará de que varios de sus pacientes, lactantes y niños pequeños presentaban lesiones de origen traumático difícilmente atribuibles a accidentes. Caffey publicó los resultados de su investigación en 1946 y abrió una veta

³⁰ Cfr. Schatzman, Mortón (El Asesinato de Alma, Siglo XXI Ed.; México, 1990), p. 34.

que pronto sería explorada por otros médicos como Silverman, Wolley y Evans, quienes en la década del 50 concluyeron que el origen de las lesiones en los menores estudiados eran de origen traumático e intencional. Los años sesenta fueron testigos de un notable auge de los estudios en la materia tanto en Europa como en Estados Unidos. En éste último país, y en un célebre artículo, C.H. Kempe sistematizó la información y acuñó el término de Battered Child Syndrome, el Síndrome del Niño Golpeado, al que definió como "el uso de la fuerza física en forma intencional, no accidental, dirigido a herir, lesionar o destruir a un niño, ejercido por parte de un padre o de otra persona responsable del cuidado del menor". Esta definición orientaría en los años siguientes los esfuerzos todavía muy inarticulados, de detección de maltrato y de tratamiento y rehabilitación del menor.

En México, el primer caso identificado bajo los criterios de Kempe fue el de un menor atendido en el Hospital de Pediatría del Centro Médico Nacional en 1966.³¹ Posteriores a revisiones de expedientes de las Instituciones Públicas de Salud han revelado la existencia de casos que bien pudieran en su momento haberse tipificado como de maltrato, pero que en ese entonces, sin una clara conciencia del problema y sin criterios y parámetros mínimamente para su detección, pasaron desapercibidos y fueron clasificados en

³¹ Cfr. Foncerrada, Miguel. "Los Problemas del Manejo Actual del Niño Maltratado dentro del IMSS". En DIF, Manejo Actual del Niño Maltratado en México, Memoria del Seminario del mismo nombre, México, 1983, p. 45.

otras categorías.³² generalmente como lesiones accidentales.

En la década siguiente no sólo se multiplicaron los estudios sino que se produjo una redefinición y ampliación del concepto del maltrato y, por otra parte, se crearon diversas latitudes instituciones tanto públicas como privadas específicamente orientadas a estudiar y a tratar esta problemática. Por lo que toca al primer aspecto, el propio Doctor Kempe llegó a admitir que "El Síndrome del Niño Golpeado es sólo una tría expresión para referirse a aquella situación de maltrato que incluye heridas graves, barreras al desarrollo normal, explotación sexual y abuso emocional".³³

En México en el primer Simposio Nacional de Niño Golpeado, el Profesor Ruíz TavieI llamó la atención sobre los componentes psíquicos que subyacen a las heridas y planteó el problema en términos de conducta de relación interpersonal, dentro de una estructura social. La observación de Ruíz TavieI buscaba, que no se perdiera de vista que el maltrato podía ser no sólo físico sino emocional y que la existencia de este tipo de conductas remitía, a fin de cuentas, a una estructura social enferma. En consecuencia, el autor proponía, por un lado, definir el maltrato como el conjunto de lesiones orgánicas y psíquicas en un menor por la acción directa e intencional en un mayor en uso y

³² Cfr. Foncerrada, Miguel. op. cit. p. 44.

³³ Jaime Marcovich, Comp. "El Maltrato a los Hijos" Edicol, México, 1978. p. 24.

abuso de su superioridad física y social, y por el otro lado, identificar como causas no sólo las disfuncionalidades y conflictos del maltratador a nivel individual, sino las perturbaciones de la dinámica familiar, así como los patrones culturales y las estructuras socioeconómicas que podrían concurrir a la generación del problema.³⁴

Hoy es ampliamente aceptada la fórmula según la cual por maltrato se entiende "Los actos y las carencias que turban gravemente al niño, atentan contra su integridad corporal, su desarrollo físico, afectivo, intelectual y moral, y cuyas manifestaciones son el descuido y las lesiones de orden físico, psíquico o sexual por parte de un familiar y otras personas que cuidan del niño". A partir de esta perspectiva se habla fundamentalmente de 3 tipos básicos de maltrato: Físico, emocional y sexual.

El primero de ellos es relativamente el más fácil de identificar. El maltrato emocional, que incluiría tanto negligencia de los familiares para atender las necesidades psíquicas y físicas del menor como la violencia psicológica, por su propia naturaleza tiende a ser más invisible e incluso a aparecer revestido como legítima preocupación del adulto por el bienestar del menor. Sobre esto hay general coincidencia. Hay una amplísima gama de conductas espe-

³⁴ Cfr. Ruiz TavieI, Antonio "Comentarios al Trabajo del Doctor Marcovich" pp. 57-62.

cíficas que forman parte del maltrato emocional y que, a decir del licenciado Francisco Gamboa Cuéllar, jefe del Departamento de Servicios Sociales del DIF, pueden ir desde la falta de provisión de seguridad y cariño por parte de los padres hasta omisiones tales como no enviar a los niños a la escuela, no alimentarlos o vestirlos adecuadamente (en función, se entiende, de sus posibilidades reales). Para Bárbara Illán Rondero, Directora del Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI), dependiente de la Procuraduría General de Justicia del D.F., a quién entreviste, esta modalidad del maltratado incluye abandono, desamor y toda actitud que, consciente o inconscientemente tienda a la anulación o a la degradación del menor y que genere en él depresiones que son muy difíciles de superar. También aquí cabrían, de acuerdo con la funcionaria, todas las situaciones en las que no obstante que el menor no es el destinatario directo de la violencia en el seno familiar, sí vive y padece los conflictos conyugales de sus padres, las separaciones e incluso llega a convertirse en objeto de disputa entre aquellos.

Para el director del Instituto Nacional de Salud Mental del DIF, Víctor Manuel Guisa, no se pueden descartar como maltrato emocional aquellas conductas en que los padres buscan por vías inadecuadas -producto de la ignorancia, de los patrones culturales prevaletentes y de los que en función de ellos aparece como deseable, o bien de sus necesidades psicológicas insatis-

fechas- lo que ellos estiman como positivos para sus hijos. Aquellos padres que a toda costa pretenden convertir a su hijo en un genio, en un virtuoso o en el niño más versátil, precoz y "presumible" de la colonia están seguramente anulando sus intereses y violentando sus capacidades.

El abuso sexual, por su parte, remite al involucramiento de niños y adolescentes menores de edad e inmaduros en su desarrollo, en actividades sexuales que no comprenden cabalmente, a las cuales son incapaces de consentir en forma consciente y a las que les orilla un adulto en función de posición de poder, autoridad o afecto.³⁵ Como varios autores han hecho notar, por lo general el abuso sexual no es un episodio aislado y momentáneo en la vida del menor, sino un ejercicio continuo de violencia que se llega a prolongar incluso por años. Los efectos emocionales en las víctimas del abuso suelen ser devastadores, tanto más por cuanto a la mayoría de ellas guarda silencio, no sólo por el miedo a las represalias, sino por la vergüenza y degradación que para sí comporta el haber sido objeto del abuso, por la percepción de que no se les creará e incluso por el temor a que la denuncia termine desintegrando a la familia.

Tales son los tipos básicos de maltrato. Sin embargo, si uno se atiene

³⁵ Cfr. Kenward Helen. "El Abuso Sexual Contra los Niños", op. cit. pp. 175-193.

a la letra y al espíritu de la Declaración sobre los Derechos del Niño y a la basta literatura existente sobre el tema, que precisamente habla de garantizar al niño el acceso más amplio posible a los bienes culturales y materiales que permitan su desarrollo integral por ejemplo, a la alimentación, la salud y la educación, se dará cuenta de que tales responsabilidades recaen no sólo en los padres o tutores sino más en general en la sociedad. Si una sociedad está estructurada de forma que tales garantías y derechos no sean efectivos para amplios sectores de la población bien podríamos estar ante un caso de maltrato social a los niños. La idea ciertamente no es nueva. Fue enunciada, entre otros, por Jill Korbin hace más de una década quien se refirió a los abusos y descuidos de la sociedad hacia los niños, expresados en términos de pobreza, hacinamiento, desnutrición, etcétera, como una de las dimensiones del maltrato infantil.³⁶ La noción de maltrato social parece especialmente útil para reflexionar sobre el tema en sociedades como la nuestra, en donde millones de niños padecen pobreza extrema, desnutrición, falta de atención sanitaria y educativa, etcétera. A final de cuentas, el denominador común de todas las formas de maltrato a los niños es el efecto limitante que tiene en sus posibilidades viales. Fue Anselmo Von Feuerbach, un juez en el siglo pasado acuñó la frase de asesinato del alma para describir el célebre caso de Kaspar Hauser (recluido en un sótano oscuro durante años) y referir el crimen de "matar la

³⁶ Cfr. Ruiz, Taviel, op. cit. p. 65

dicha de vivir e interferir con el sentido de identidad de otro ser humano". El maltrato infantil es, sin hipérbole, una muerte silenciosa.

El maltrato a los niños es el producto de las sociedades e instituciones del hombre. El problema no puede enfocarse sólo desde el punto de vista psicológico del agresor, hay que estudiar los factores sociales y ambientales involucrados en dicho fenómeno, sabemos que condiciones tales como desempleo, hacinamiento, sobrepoblación, ignorancia, factores nutricionales y educacionales, contribuyen a exacerbar y complicar las situaciones del maltrato, pero sabemos que esto no es privativo de las clases sociales más carenciadas. En otros niveles y a mayor sofisticación social y cultural.¹⁷

El maltrato se matiza bajo formas de la agresión encubierta, se habla entonces del maltrato emocional, de la indiferencia, del descuido afectivo, características que dejan secuelas en la personalidad del niño en formación.

Cada año los médicos, intervienen en cientos de casos de menores que han sido golpeados, quemados, mal nutridos o abandonados por sus padres. Estos son los niños maltratados y los padres que lo han hecho padecen lo que los médicos llaman síndrome del niño maltratado.

¹⁷ Cfr. Unión Internacional de Organismos Familiares; III Encuentro Iberoamericano de la Familia Memoria, México, DIF, 1986, p. 406.

Por lo general estos padres anormales maltratan a su hijo porque llora demasiado, es difícil de alimentar o se ensucia constantemente, los padres que sufren el síndrome del niño maltratado consideran el comportamiento de un niño como "perverso", "terco", o "sucio" esperan que su hijo se comporte de un modo utópico para su edad. Aunque el niño se comporta del modo habitual y la mayoría de los niños de su edad, estos padres piensan que se les desafía erróneamente, para educarlos los golpean, les dejan pasar hambre o abandono en su cuidado. En otros aspectos, muchos niños han sufrido lesiones permanentes como resultado de tal tratamiento, otros han muerto.

En algunos países la ley dice que informar acerca de casos de maltrato infantil es deber de médicos, profesores, asistentes sociales y otros ciudadanos, protegiéndolos contra demandas ante autoridades.

Después de que una denuncia ha sido investigada, las autoridades para proteger al niño pueden pedir al juzgado que lo ponga bajo la custodia del estado, hasta que los padres sean dados de alta de su tratamiento, en ciertas ocasiones es necesario separar definitivamente al niño de sus padres; promoviendo acciones como depósitos judiciales de menores, adopción, tu-

torías legítimas, etc., que son alternativas para proteger al menor.³⁸

La adopción se ha definido genéricamente como el acto por virtud del cual un mayor de treinta años plenamente capaz, que no tenga descendientes, toma bajo su cuidado y protección a un menor o un incapacitado, aunque sea mayor de edad para establecer entre ellos un parentesco civil.

Es indudable que la práctica profesional dentro del derecho familiar motiva a investigar las experiencias adquiridas y se ha detectado que los padres de un niño adoptado experimentan todas las alegrías y satisfacciones de los padres naturales, y también asumen todos los problemas, preocupaciones y tensiones derivadas normalmente del hecho de ser padres, sin embargo, tener un hijo adoptado no es exactamente lo mismo que tener un hijo propio, principalmente porque los padres adoptivos tienden a ser demasiado exigentes con ellos mismos.

Cuando el hijo es infeliz, colérico, temeroso, tímido, tirante o celoso, todos los padres se preguntan alguna vez si en realidad cumplen bien su misión, pero los padres adoptivos tienden a ser hipersensibles a este tipo de conducta, cuando su hijo se comporta mal a menudo tienen la tendencia de

³⁸ Cfr. Unión Internacional, op. cit. p. 411.

deducir apresuradamente que no sirven para padres, deben recurrir al amor, protección y orientación como ingredientes básicos para ayudar al niño, no deben tener ninguna sospecha acerca de su capacidad.

a. MARCO LEGAL DEL MENOR MALTRATADO

Es difícil hablar sobre los aspectos jurídicos del maltrato y descuido del niño sin discutir todos los aspectos del proceso de protección de éste debido a que buena parte del mismo, está establecido y regulado por la ley, y es ingenuo presentar el sistema de ley sin explicar su verdadero funcionamiento, ya que una adecuada legislación protectora del niño debe ser a su vez aplicada eficazmente ³⁹.

El reconocimiento temprano, y denuncia de casos de niños maltratados y descuidados, es el primer paso esencial para prevenir nuevos atentados. La víctima del maltrato está en la mayor parte de las veces, demasiado asustada para buscar ayuda por sí misma. Por consiguiente la sociedad debe realizar esta función en favor de los niños, proporcionando procedimientos de denuncia adecuados y funcionales, si no se reporta un caso de niño sospechoso de maltrato, el investigador está imposibilitado para indagar la situación de la víctima, y la denuncia tampoco podrá ser registrada, en el control

³⁹ Cfr. Ponencia presentada por el Lic. Fernando Sánchez Larraga. Procurador de la Defensa del Menor y la Familia, DIF, En el Estado de San Luis Potosí. p. 3.

de casos de maltrato de niños.

Las autoridades requieren la denuncia por parte de una variedad de funcionarios y profesionales, de los casos sospechosos de abuso y maltrato, desgraciadamente, muchos niños presentan lesiones que sugieren abuso o maltrato, que son vistos por médicos, enfermeras, trabajadoras sociales o maestros, y, sin embargo, no son denunciadas a las autoridades.

El método aislado más eficaz para estimular la denuncia completa, es educar al personal profesional, que esta obligado, como todo ciudadano, a formularla. Los profesionales de la asistencia infantil, incluyendo a los médicos, las enfermeras, los trabajadores sociales, y los maestros deben ser sensibilizados para percibir los casos de abuso, capacitados para su identificación e instruidos sobre el procedimiento de denuncia, haciendo hincapié en lo que los procedimientos de protección del niño no son sólo de carácter punitivo, si no que su objeto primordial es la protección de la familia.

Sin embargo, la impresionante insensibilidad y olvido de la ley mostradas por aquellos que continúan violando su obligación cívica y legal de denunciar los casos de sospecha de maltrato no pueden seguir consinténdose.

Por lo tanto, aunque es absolutamente apropiado que las personas que denuncien la buena fe deben estar libres de cualquier responsabilidad, es asimismo correcto que los asistentes infantiles obligados a denunciar, que de manera premeditada dejen de hacerlo, sean civil y penalmente responsables de esa falla.

Otra forma de estimular la denuncia es exigir que las personas, como los parientes, amigos y vecinos hagan conciencia que su deber es denunciar tales casos.

Es cierto que muchas denuncias de vecinos resultan infundadas, vicladas o exageradas, mismas que de todos modos deberán verificarse para ser rectificadas darlas por inexistentes, y en su caso cancelar las denuncias infundadas o que no respondan a la verdad.

4. MENORES INFRACTORES

Aún cuando el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño protege ampliamente al niño frente a las autoridades policiales y judiciales, ha sido 1991 el año en que la brutalidad policiaca y los sistemas carcelarios para menores saltan a la luz pública por sus excesos. En todo el país aumenta el número y violencia de las razzias, se denuncia a la policía como con-

troladora de los inhalantes que usan los niños de la calle, un niño muere arrollado al ser perseguido por la policía, se dan a conocer casos de menores torturados, y se descubren infantes encerrados y legalmente en cárceles para adultos.

Las autoridades denominan "aumento en la delincuencia infantil" a lo que en más del ochenta por ciento son pequeños robos, sin embargo, con éste argumento se desentierra un viejo proyecto de poder penalizar a los menores a partir de los 16 años de edad.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, realizó un proyecto de reformas a la Ley de Consejos Tutelares del D.F., en donde asegura: a). Que un menor no sea detenido sin una orden de presentación expedida por la autoridad competente; b). Que goce de los auxilios de un defensor y de un juicio justo; c). Que se analice su caso y reciba sanciones distintas al encierro y d). Que si es menor de 10 años no sea llevado a consejos tutelares, sin embargo esto sólo quedó en proyecto.⁴⁰

La protección constitucional que existe para los mayores delincuentes no se aplica a los menores infractores, ya que los menores infractores se en-

⁴⁰ Cfr. CEMEDIN "Situación de la Niñez Mexicana a un Año de la Cumbre Mundial por la Infancia", 1991. p. 19.

cuentran total y absolutamente desprotegidos en relación con los delincuentes adultos, ya que estos cuentan con las garantías consagradas en los artículos 14, 16 y 20 Constitucionales, estas garantías deberían ser extensivas a los menores infractores.

La ley del Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicada en el Diario Oficial el 24 de Diciembre de 1991, y con vigencia a partir de sesenta días después, reglamenta la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en la adaptación social de aquéllos. Nace el Consejo de Menores con atribuciones específicas entre las que destacan el conocer la conducta de mayores de 11 años y menores de 18 años.

La estructura de los órganos de los consejos de menores queda debidamente establecida en el capítulo II de esta Ley y se crea la unidad de defensa para los mismos.

Se integran los expedientes con una averiguación previa seguida ante un Ministerio Público por un acto ilícito que se haya cometido.

El Consejo Unitario recibe las actuaciones y demás elementos para es-

tar en posibilidades de dotar resolución. Técnicamente se trata de una Ley con la parte adjetiva y sustantiva integradas, sin tratarse de dos códigos para los respectivos efectos.

Se toman medidas para el tratamiento externo e interno del menor, tendientes a lograr la adaptación social del mismo, método que tiene por objetivo la autoestima y desarrollo de su personalidad.

El tratamiento en algunos casos debe ser intensivo y prolongado cuando revelan alta inadaptación y pronóstico negativo.

Existen documentos de carácter internacional en materia de menores entre los que se pueden citar "Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores", mejor conocidas como las "Reglas de Pekín" por haber sido elaboradas en este lugar en 1984.

"Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil" (Directrices de Riad) y "Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad" y el Decreto Promulgatorio de la "Convención sobre los Derechos del Niño", de los más recientes con vigencia.

El 24 diciembre de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Esta Ley aún es muy joven, el tiempo y la práctica tendrán mucho que decir sobre sus aciertos y limitaciones.

A continuación haré un análisis de la Ley, señalando sus avances y sus limitaciones.

Esta Ley tiene como objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores en un sentido "amplio". Es incongruente que un ordenamiento destinado a conocer las conductas tipificadas en leyes penales regule, simultáneamente, la protección de los derechos de los menores en un contexto universal.

En México, hasta ahora, había optado por la edad de 6 años como límite inferior para aplicación de la Ley de menores. Ello se deduce de la redacción de la Ley de la Administración Pública Federal (Artículo 27, fracción XXVI), ya que ni el Código Penal ni la Ley del Consejo Tutelar hacen mención de cuál es la edad inferior en que puede actuarse contra el menor infractor.

Sin embargo, es conveniente fijar el ámbito de aplicación subjetivo de todo ordenamiento, no sólo en el máximo límite cronológico, sino también en el mínimo. Es, por tanto, acertado que la nueva Ley haya corregido esta omisión. Igualmente es un acierto el haber fijado tal límite en los 11 años. No es fácil fijar éste y siempre será un tanto arbitrario. No obstante, en atención a la etapa del desarrollo del ser humano en que se deja la infancia, este límite parece adecuado, ya que los niños menores de 11 años no pueden considerarse en términos generales y siempre arbitrarios plenamente conscientes de la ilicitud de sus actos y, por tanto deberán ser sujetos de asistencia social.

Esta asistencia quedará a cargo de las instituciones de los sectores públicos, social y privado que se ocupen de esta materia, y que resultará positiva siempre y cuando estas instituciones "de asistencia y protección" no se conviertan en cárceles de menores.

Integración, Organización y Atribuciones del Consejo. La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores al regular la función del Estado en relación con los menores de la Ley penal, establece un nuevo sistema integral de administración de justicia del menor .

El Consejo de Menores, es un órgano administrativo desconcentrado

de la Secretaría de Gobernación, prácticamente igual a un tribunal.

Ahora bien, creo incorrecta la decisión del legislador de mantener dentro de la esfera administrativa, y por ende fuera de la estructura judicial, a los tribunales de menores. Lo anterior por cuatro consideraciones importantes; las tres primeras jurídicas y la cuarta de política criminal.

Primera. El artículo 21 constitucional establece que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Disposición que se establece en razón del principio de separación de poderes y en función de la naturaleza de los bienes jurídicos que se protegen, entre los cuales se encuentra uno de los de mayor jerarquía: la libertad.

La imposición de penas, por ser la reacción más severa del Estado, debe estar rodeada por todas aquellas garantías y derechos que garanticen al gobernado una adecuada administración de justicia. Entre estas garantías, especial énfasis debe darse al principio de división de poderes o en estricto sentido, de funciones.

El Consejo de Menores, sin embargo, no contempla la separación entre los órganos de decisión, acusación y defensa, ya que tanto las funciones

de decisión como la de acusación quedan en manos del Poder Ejecutivo.

En virtud de lo anterior, y en razón que las medidas que se imponen a los menores como ya se menciono son penas, en tanto que consisten en privación o restricción coactiva de bienes y derechos, es una garantía del menor el que corresponda en exclusiva al Poder Judicial la imposición de las mismas.

Segunda. La Convención sobre los Derechos del Niño firmada y ratificada por México es, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, norma suprema de la nación. En tal carácter y en función del principio de supremacía de las leyes deberá prevalecer sobre las leyes de menor jerarquía.

En este contexto el artículo 40, fracción b, inciso iii, de la Convención ordena que:

Los Estados partes reconocen ...b)Que todo niño del que se alegue que ha infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente...

Tercera. El sistema de tribunales administrativos consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales completamente distinta de la que forma el Poder Judicial, encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la administración y los particulares.

Alfonso Norlega comenta al respecto: "La justicia administrativa se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente, una acción administrativa".⁴¹

Hasta ahora, la imposición de "medidas de seguridad" a los menores se consideraba un acto administrativo. Ello con fundamento en la doctrina *parens patriae*, conforme a una cual el Estado actúa en sustitución de los padres para la corrección de los menores imponiendo medidas educativo correctivas.

Actualmente es indebido considerar que las medidas que se imponen a los menores no son sanciones. Asimismo lo es, afirmar que el Estado está facultado para imponer estas medidas administrativamente.

Cuarta. Los argumentos de conveniencia en favor de que los órganos

⁴¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1988, p.686.

de menores sean administrativos se fundamenta en una concepción errónea sobre las diferencias entre los tribunales judiciales y administrativos.

Mismas que analizaremos de la manera siguiente:

a) El carácter administrativo de un organismo no garantiza a los menores un trato más noble y menos rígido que el impartido por órganos judiciales. El mito de la severidad con la que actúan los jueces debe ser replanteado, ahora que los consejeros vuelven a ser, propiamente, eso: jueces, aunque de una jurisdicción administrativa, que no admite ningún recurso judicial.

b) El formalismo con que se desempeñan los tribunales judiciales no es una característica innata de los mismos, sino consecuencia directa de las normas que lo regulan. Si la Ley no exige formalismos, no estará a los tribunales el inventarlos porque hacerlo sería violatorio de las garantías consagradas en la Carta Magna.

c) La lentitud de los tribunales judiciales no es exclusiva de los mismos, sino común a todo órgano decisorio, independientemente de su naturaleza judicial o administrativa.

A pesar de todo lo anterior, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores persiste en mantener al menor dentro de una jurisdicción administrativa.

El procedimiento contenido en la nueva Ley para el Tratamiento de los Menores Infractores tiene características muy similares a las de un procedimiento estrictamente penal, circunstancia velada por un viejo prejuicio de no utilizar terminología penal.

La intención del legislador fue garantizar al menor ciertos derechos consagrados en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales y no obstante, el pretexto de no reconocer a los menores como "delincuentes" reos de un juicio del orden criminal especial, sino como "infractores" sujetos a un proceso tutelar, conlleva a que las "garantías constitucionales" que se les conceden no son todas y son limitadas.

Por otra parte mientras no se compruebe la participación del menor en la comisión de la infracción que se le atribuya, gozará de la presunción de ser ajeno a los hechos constitutivos de la misma. Se le concede la presunción de inocencia.

El menor tendrá derecho a la libertad provisional, de acuerdo al artículo 46 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

En caso de conductas no intencionales o culposas, o cuando estas correspondan a ilícitos que en las leyes penales no merezcan pena privativa de libertad o que permitan sanción alternativa, el Ministerio Público o el Comisionado integrarán de inmediato al menor a sus representantes legales o encargados, fijando en el mismo acto la garantía correspondiente para el pago de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados.

Cabe destacar que el Código Federal de Procedimientos Penales prevé para los mayores que, cuando se trate de delito no intencional o culposo, el Ministerio Público dispondrá la libertad del inculcado, si éste garantiza mediante caución suficiente el no sustraerse a la acción de la justicia, además del pago de la reparación de los daños y perjuicios que pudieran ser reclamados. Esto salvo en aquellos casos cuando el término medio aritmético de la pena de prisión que corresponda no exceda de tres años. La Ley de Menores no requiere de esta caución para poner en libertad.

El carácter humanitario de esta medida es manifiesto. El que no exija al menor el pago de garantía de no sustraerse a la acción de la justicia resulta

sumamente ventajoso para él. El menor, quien generalmente no dispone de los fondos necesarios para cubrirla, en ocasiones carece de padres o encargados legales que lo asistan, o bien cuando éstos se niegan a hacerlo, podría quedar ilegítimamente privado de su libertad, Esta medida impedirá que un menor quede privado de libertad por no poder cubrir la caución.

Por otro lado las lagunas más notorias que presenta la Ley, son las siguientes:

a). Cuando en una averiguación previa seguida ante el Ministerio Público se atribuya a un menor la comisión de una infracción que corresponda a un ilícito tipificado por las leyes penales, dicho representante social lo pondrá a disposición del comisionado en turno, para que éste practique las diligencias para comprobar la participación del menor en comisión de la infracción.⁴²

La Ley no dispone nada respecto de la querrela como requisito de procedibilidad.

Las autoridades no están facultadas para proceder de oficio en todos los casos. Existen ciertos delitos, explícitamente señalados por la Ley en los

⁴² Sánchez Obregón, Laura: Menores Infractores y Derecho Penal, Ed. Porrúa, México, D.F., 1995, p.111

que sólo se puede proceder por querrela necesaria. Esto es, sólo mediante querrela del ofendido podrá iniciarse el proceso.

Incluso una vez iniciado el proceso, cuando se trate de delitos en los que solamente se pueda proceder por querrela necesaria, si ésta no se hubiere presentado, la autoridad debe proceder a la suspensión del procedimiento. De la misma manera, cuando el querellante otorgue el perdón al acusado la autoridad deberá sobreseer el procedimiento.

La Ley para el Tratamiento de Menores omite, toda mención y previsión al respecto.

b). La resolución inicial determina si el menor quedará sujeto o no al procedimiento. Esta resolución, según el artículo 50 de la Ley deberá ser emitida con base en el hecho de haber sido debidamente acreditada o no la infracción y la probable participación del menor en la comisión de dicha infracción.

Por otra parte, la ley para el Tratamiento de Menores Infractores exige como elemento para procesar a un menor su probable participación en una infracción. Luego entonces la participación de un menor en un hecho delictivo

no es siempre suficiente para procesarlo, existiendo una gran contradicción en los supuestos señalados, misma que debe ser resuelta mediante la legislación adecuada.

Cabe mencionar que la resolución inicial dispondrá, en caso de decretar la sujeción del menor al procedimiento, si el mismo se llevará a cabo estando el menor bajo la guarda y custodia de sus representantes legales o encargados, o si quedará a disposición del Consejo, en los centros de diagnóstico. La Ley no establece, con base en qué criterios se debe dictar esta resolución.

La libertad provisional, sin embargo, no se establece explícitamente como un derecho del menor en los términos de la fracción I del artículo 20 Constitucional.

c). Posteriormente se dicta la resolución definitiva que determina si los hechos efectuados por el menor son constitutivos de la infracción que se le imputa, así mismo, precisa si quedó plenamente comprobada su participación en la misma. Señalándose en dicha resolución las medidas que deban aplicarse al menor, tomando en consideración, el catálogo de medidas a aplicar, la decisión de cuales medidas se deben imponer en cada caso queda al

total arbitrio del consejero, situación que es totalmente ilegal, toda vez, que el menor se encuentra a la total merced del consejero, pues va a influir en las medidas que aplique al menor infractor, situaciones anímicas, de personalidad del consejero y de la simpatía que exista entre el consejero y el menor, dejando de ser esta resolución totalmente imparcial e ilegal, vulnerándose de esta manera el principio de proporcionalidad de las penas en perjuicio de los menores infractores.

La única oportunidad que tiene el menor infractor de impugnar la resolución definitiva que le fue dictada, es a través del recurso de apelación del que conoce la Sala Superior del Consejo que es un órgano diferente al que emitió la resolución apelada.

La situación jurídica del menor infractor es incompleta, ya que no se encuentra facultado o con la posibilidad de acudir al juicio de amparo, como lo hacen los adultos delincuentes.

La Ley para el Tratamiento de Menores viola en perjuicio de los mismos el principio de legalidad consagrado en el artículo 14 Constitucional, el cual prohíbe la aplicación de penas no previstas en la Ley y en el caso, esta Ley no determina la especie o duración de la misma, contraviniendo el conte-

nido del precepto constitucional en cita.

Así también esta Ley viola el principio de proporcionalidad que obliga a la autoridad a imponer la sanción en función de la gravedad del hecho y la culpabilidad del autor, situación que no se cumple en el caso de los menores infractores y se pone en peligro la seguridad de los menores a quienes puede imponerse una pena proporcionalmente más grave a la infracción cometida.

Haciendo un estudio sobre los menores infractores me encuentro que en ellos no existe el concepto de familia como normalmente lo entendemos. Reconstruyendo su historial, hallamos padres maltratadores, abandonadores. El delincuente generalmente viene de familias así. En esto hay una relación casi de causa-efecto.

Los hallazgos del INSM vienen a confirmar, para el caso mexicano, la correlación altamente significativa entre maltrato y delincuencia o criminalidad.

Bloch ⁴³, cita varios estudios sobre el perfil de asesinos que demuestran fehacientemente la existencia de un denominador común en su temprana

⁴³ Cfr. Bloch, Dorothy, *Para que la Bruja no me Coma. Fantarfa y Miedo de los Niños al Infanticidio*. Siglo XXI, Ed., México, 1986. cap. 6, p. 82.

Infancia: la brutalidad implacable por parte de uno de los padres con la conformidad del otro.

Para el doctor Guisa, la relación entre maltrato y enfermedad mental, en cambio, es más sutil. Ciertamente, en presencia de abuso, "la base de la personalidad será muy endeble" y ello puede ser condición de posibilidad para que se presenten alteraciones en la personalidad, pero de ello -asegura- no se puede desprender que provoque esquizofrenia u otros padecimientos".

Hay otros estudiosos en la materia, sin embargo, que sin alejarse demasiado de lo afirmado por el doctor Guisa han encontrado un nexo altamente significativo entre maltrato y enfermedad mental. A partir de algunos estudios de caso, el psiquiatra argentino Horacio Marín ha aseverado por ejemplo que "la psicosis no surge de la nada; es, por el contrario, la respuesta a un exceso de violencia proveniente de un medio violento".⁴⁴

Para Marín, la precaria ingesta psíquica del pequeño debido al maltrato interrumpe el proceso de estructuras del Yo, de configuración de su propia identidad, "el proceso de humanización de la criatura humana".

⁴⁴ Marín, Horacio R., Niños Psicóticos y sus Familias. Una Mirada Psicoanalítica Hacia un Sector de la Infancia Maltratada, Ed. Búsqueda, Buenos Aires, 1986, p. 103.

Pero quizás ningún estudio sea tan provocador como el emprendido por Morton Schatzman sobre el famosísimo caso Schreber, un eminente juez alemán nacido a mediados del siglo pasado que enloqueció a los 42 años y fue diagnosticado como paranoico y esquizofrénico. Schatzman argumenta convincentemente que las extrañas alucinaciones que padeció Schreber y que quedaron asentadas en sus Memorias fueron producto de las prácticas educativas extremadamente autoritarias y del maltrato a que fue sometido por el padre durante su infancia.

Bajo esta perspectiva, dichas alucinaciones no serían sino transfiguraciones de los tormentos a que lo expuso su padre.

Lo que afirma Schatzman, a fin de cuentas, es que la paradoja de Schreber era una tortuosa expresión de una persecución real a manos del padre, ocurrida durante sus primeros años. Esta reflexión conduciría a desplazar la atención de los paranoicos a lo que este autor denomina personas paranoicógenas, es decir, aquellas que generan en los demás estados paranoicos. Como se observa, ha aquí una interesante veta de análisis.

5. NIÑOS QUE TRABAJAN

Hay millones de niños que trabajan, a menudo realizando tareas difíciles y peligrosas y en contravención de las convenciones internacionales en virtud de las cuales se les debería proteger de la explotación económica y no se debería permitir que realizaran trabajos que interfirieran con su educación y pusieran en peligro su salud e impedirían su pleno desarrollo. Teniendo esto presente, todos los Estados deberían esforzarse por poner fin a esas prácticas de trabajo de los niños y velar por la protección de las condiciones y circunstancias de los niños que trabajan en forma legítima, a fin de dar a esos niños oportunidades adecuadas para criarse y desarrollarse sanamente.⁴⁵

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su capítulo de garantías sociales, estipuló la prohibición de labores insalubres o peligrosas para menores de 16 años; para los de 12 a 16 años fijó una jornada máxima de seis horas diarias. En 1962 se modificó el artículo citado, elevándola edad para laborar a los 14 años como mínimo.

Es razonable suponer que en los últimos años, en el contexto de la crisis económica, puede haberse incrementado el número y proporción de los niños que trabajan. Sin embargo, no existen cifras confiables que permitan

⁴⁵ Cfr. Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, Naciones Unidas, Nueva York, 30 de septiembre de 1990, p. 18.

determinar la cantidad de menores que se encuentran en ese sector.

A pesar de que las normas protectoras prohíben el trabajo de quienes no han cumplido los 14 años, muchos menores de este límite de edad realizan alguna actividad productiva, fundamentalmente en el sector informal de la economía desempeñándose por cuenta propia, sin que ello configure una relación laboral sujeta a la norma jurídica. Es en este contexto donde las regulaciones normativas destinadas a proteger a los menores prácticamente carecen de eficacia, toda vez que la acción de las autoridades laborales se circunscribe a los individuos sujetos a una relación de trabajo.⁴⁶

México cuenta con disposiciones precisas acerca de la incorporación del niño al trabajo. Por una parte, la Constitución prohíbe utilizar el trabajo de los menores de 14 años, al mismo tiempo precisa que los mayores de esta edad y menores de 16 tendrán como jornada máxima la de seis horas. Igualmente, consigna las prohibiciones para que los menores desarrollen labores peligrosas o insalubres y trabajos extraordinarios y nocturnos.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo establece que no podrá ser utilizado el trabajo de los menores de 14 años; los mayores de 14 y menores

⁴⁶ Cfr. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Jornadas de Análisis sobre la Problemática de los Niños que Trabajan en el Distrito Federal, México, Ed. ARDF. p. 51.

de 16, para hacerlo requieren tener concluida su educación primaria, a menos de que a juicio de la autoridad exista compatibilidad entre el trabajo y sus estudios, cuenten con la autorización de sus padres o tutores, obtengan un certificado médico que acredite su aptitud, además de otras regulaciones.

No obstante que la Constitución, su ley reglamentaria y los convenios internacionales que ha signado México, en el sentido de prohibir el trabajo de menores de 14 años, puntualizó que nuestra realidad social es que nuestros niños trabajan, ya víctimas de explotación con una disfrazada relación laboral o en autoempleos, con las graves consecuencias que ésto implica, dado el riesgo en que se coloca al menor y sin la debida protección jurídica y de seguridad social, por lo que consideró se debe hacer una acuciosa revisión de las normas atinentes, con el objeto de prestarle la adecuada tutela en la ley; enfatizando que deben tenerse en cuenta en todo programa de promoción y desarrollo social, a fin de garantizar su óptima formación integral, en la que destaque de modo importante su educación.

En el marco histórico existe un "Convenio que fija la edad mínima de admisión de los niños al trabajo marítimo", del 15 de Junio de 1920, por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado para su aplicación en México por el Senado. El 6 de Diciembre de 1938 y

publicado en el Diario Oficial el 3 de diciembre de 1948, contenido en 12 artículos en cuyo 2o. prohíbe esta actividad a menores de 14 años.

En este caso, me estoy refiriendo a una ley de carácter laboral, en México no existe una auténtica protección para los menores en esta materia, y los encuentro constantemente vendiendo por las calles o ayudando con cargas en los mercados, no sólo desde los catorce años, sino desde los siete.

Lamentablemente en una ley no se puede describir en qué forma se deben aplicar las virtudes como el amor, por su forma etérea, al igual que la justicia, la prudencia, etc. Se interpreta que al tratar de hacer el menor se autovalore, que tenga la ilusión por un buen futuro y en demostrar que puede hacer cosas buenas para él y para la sociedad, lleva implícito este valor universal.⁴⁷

En la Ciudad de México existen 11,300 niños de la calle, según datos del primer censo real que efectuaron las autoridades capitalinas.

Los menores trabajan en las principales avenidas de la zona metropoli-

⁴⁷ Cfr. Excelsior, Diario, 19 de septiembre de 1992. p.7.

tana. Alrededor de 10,000 infantes tienen un lugar en donde pasar la noche y 1,300 tienen su "hogar" a las afueras del Metro, en las bancas de los parques o arrinconados en cualquier banqueta.

En la mayoría de los casos los niños de la calle se emplean como limpiaparabrisas, payasos en la venta de chicles, dulces o simplemente piden limosna a los automovilistas y transeúntes.

Sobre este grave problema Juan Carlos Sansores Betancur, presidente de la Comisión de Salud y Asistencia Social dijo que apenas en el mes de Abril de 1992, las autoridades realizaron el primer censo real sobre los infantes de la calle en el Distrito Federal, explicó que es necesario se realicen programas que ayuden a este desprotegido sector que no cuenta con recursos económicos para vivir dignamente y mucho menos para recibir educación escolar.

Sansores Betancur explicó que en el estudio realizado por las autoridades salió a relucir que 10,000 niños solamente se dedican a trabajar en las calles, ya que sí cuentan con una familia y llegan a dormir a su casa y que únicamente 1,300 duermen a la intemperie, por lo que ambos grupos deben

de recibir un trato diferente durante los programas de asistencia social.⁴⁸

El panorama actual en México de los niños que trabajan es: aproximadamente dos millones de trabajadores entre 14 y 16 años y un millón y medio de trabajadores menores de 14. El trabajo de los primeros, lo permite la Constitución y la Ley Federal del Trabajo; el de los segundos, lo prohíbe expresamente dichos ordenamientos.

Esta cifra de tres millones y medio de menores trabajadores está referida tan sólo al trabajo subordinado, al trabajo que los menores prestan en los talleres mecánicos y eléctricos, de carpintería, en restaurantes, tiendas comerciales, fábricas, en el campo, etc. Es ese tipo de trabajo donde existe un patrón, a quién el trabajador puede reclamar todos sus derechos legales.

Paralelamente al trabajo subordinado encontramos el trabajo autónomo o independiente, en el cual el trabajador no se halla bajo la subordinación de ningún patrón; se trata de legiones y legiones de menores que día con día deambulan por las calles, trabajando como agricultores, boleros, vendedores de chicles, de periódicos, "dragones" (lanza fuego), lavacoches, etc.

⁴⁸ Cfr. El Universal Gráfico, Diario, 21 de septiembre de 1992, p. 8.

El trabajo autónomo constituye un fenómeno jurídico que rebasa los alcances del derecho del trabajo. Nada justificaría negar a ese sector de trabajadores el bálsamo generoso de la seguridad social. Los modernos sistemas de seguridad social han de proteger a los menores que trabajan por su cuenta en las distintas contingencias a que están expuestos por motivos de su trabajo.

Los patrones que ocupan a trabajadores menores que pretenden justificar el incumplimiento de las disposiciones legales con el torpe argumento de que al contratarlos les están haciendo un favor, toda vez que se arriesgan hacer sancionados por las autoridades, y por tanto deben ser agradecidos y no exigir mayores prestaciones ni crearles problemas, ya que de lo contrario serán despedidos.

Las graves injusticias de que son objetos los menores trabajadores entre 14 y 16 años, se agravan todavía más en el caso de los menores de 14 años.

No ha faltado quienes han llegado al absurdo de pretender negar la condición de trabajadores a los menores de 14 años. Se basan en la amañada interpretación de que si la Constitución y la Ley prohíben el trabajo de los

menores de edad, entonces no puede reconocérseles la categoría de trabajadores.

Los preceptos respectivos efectivamente contienen una prohibición contundente, pero la realidad es otra. Si se da la ocupación de esos menores, se producen necesariamente consecuencias jurídicas laborales. Conforme a la legislación, trabajador es la persona física que presta a otra física o moral un servicio personal subordinado. Patrón es la persona física o moral que ocupa los servicios de uno o varios trabajadores. La Ley Federal del Trabajo señala que, independientemente de la causa que le de origen, si se presta un servicio personal subordinado por parte de una persona física, a otra persona física o moral, habrá entonces una relación de trabajo y todas las consecuencias legales consistentes en los derechos mínimos que corresponden a todo trabajador.

Así, pese a la prohibición constitucional, lo evidente, lo real es que hay trabajador, también patrón y existe una relación de trabajo, por esto debe aplicarse la legislación relativa. El Derecho de trabajo protege al trabajo del hombre. Esta es su esencia.

El problema del trabajo de los menores tiende agravarse día con día,

de tal suerte que es urgente buscar la solución precisa para que quienes se ven obligados a irrumpir en el mundo del trabajo abandonando prematuramente su estado de niños, encuentran al menos alivio en sus fatigas y compensación a sus sacrificios.⁴⁹

Los niños no dejan escuchar su voz ni elevan su puño porque no tienen conciencia de las injusticias que padecen. Se atenta sin ningún recato en contra de su salud física, intelectual y espiritual, por que ellos ignoran que existen medios de protección. Por ello los adultos, principalmente los estudiosos del derecho del trabajo, pero en general todos aquellos que sientan algún respeto por la dignidad humana, deben tomar con amor la bandera de la defensa del trabajo de los menores.

⁴⁹ Cfr. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, *Jornadas de Análisis Sobre la Problemática de los Niños que Trabajan en el D.F.*, México, Ed. ARDF, p. 145.

CAPITULO III

"INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES"

A. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO 1959.

- 1. PUBLICIDAD QUE HA DE DARSE A LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO.**

B. CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

- 1. TENDENCIAS ACTUALES DEL DERECHO: LOS DERECHOS HUMANOS.**

C. NECESIDADES DE UN PROYECTO DE LEY NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA INFANCIA EN MÉXICO.

CAPITULO III

"INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES"

A. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO 1959.

Esta declaración es el mínimo indispensable para el desarrollo integral del niño, con este instrumento los estados tendrán un elemento vinculante con instancias especiales de seguimiento, promoción y protección de éste segmento fundamental de toda sociedad. (UNICEF), es la Organización mandatada por la Asamblea General desde 1946, para responder a las necesidades de los niños en el mundo.

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y su determinación de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, considerando que las Naciones Unidas han proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos que toda persona tiene los derechos y libertades enunciados en ella, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquiera otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición,

Considerando que el niño, por su falta de madurez física 116 y mental, necesita protección y cuidado especial, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.

Considerando que la necesidad de esa protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los convenios constitutivos de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño, considerando que la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle.

Proclama la presente Declaración de los Derechos del Niño a fin de que éste pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian, e insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos y luchen por su observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas progresivamente en conformidad con los siguientes principios:

PRINCIPIO 1

El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

PRINCIPIO 2

El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

PRINCIPIO 3

El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.

PRINCIPIO 4

El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.

PRINCIPIO 5

El niño física y mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especial que requiere su caso particular.

PRINCIPIO 6

El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el

mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.

PRINCIPIO 7

El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.

El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deberán estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

PRINCIPIO 8

El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro.

PRINCIPIO 9

El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata.

No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación, o impedir su desarrollo físico, mental o moral.

PRINCIPIO 10

El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquiera otra índole. Debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar

sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes.¹

1. PUBLICIDAD QUE HA DE DARSE A LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

La Asamblea General

Considerando que la Declaración de los Derechos del Niño insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales para que reconozcan los derechos en ella enunciados y luchen por su observancia.

1. Recomienda a los gobiernos de los Estados Miembros, a los organismos especializados interesados y a las organizaciones no gubernamentales pertinentes que den la máxima publicidad posible al texto de la Declaración de los Derechos del Niño;

2. Pide al Secretario General se sirva dar amplia difusión de la Declaración y que, a tal efecto se valga de todos los medios de que disponga para

¹ Secretaría de Gobernación, 1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. 1era. ed. México Talleres Gráficos de la Nación, 1989. pp. 60-63.

publicar y hacer distribuir su texto en todos los idiomas en que sea posible.²

B. CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO 1990.

Sesenta y un jefes de Estado y de Gobierno y representantes de 86 países observadores (y del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas) celebraron una histórica reunión Cumbre en Favor de la Infancia y concluyeron con la suscripción y aprobación de la Declaración sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, y el Plan de Acción correspondiente, que contiene su compromiso de mejorar las condiciones de vida de la niñez en los próximos diez años. Presidentes, Primeros Ministros y Monarcas, estuvieron de acuerdo en trabajar conjuntamente para reducir, con respecto a 1990, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años en una tercera parte o a un nivel de 70 por 1,000 nacidos vivos. Se comprometieron, asimismo, a reducir la tasa de mortalidad materna en un 50 por ciento con respecto al nivel de 1990, lo mismo que a disminuir la malnutrición de los niños menores de cinco años; dar acceso al agua apta para el consumo, expansión de la educación básica y reducción del analfabetismo en los adultos, así como proteger a los niños en circunstancias especialmente di-

² Aprobado unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1959. p. 6.

fáciles, sobre todo en situaciones de conflictos armados.³

Esta reunión Cumbre superó todas las expectativas: Ha sido hasta ahora la reunión más grande de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en la sede de la Organización de las Naciones Unidas para abordar los problemas de la Infancia. La participación de los líderes mundiales fue intensa, lo que les permitió entrar en contacto más directo con los temas de la niñez en la década de los 90.

Al concluir la jornada, los jefes de Estado acordaron comprometerse en favor de la niñez del mundo y suscribieron la Declaración. Por primera ocasión se llegó a un acuerdo para implantar mecanismos de seguimiento de los puntos convenidos en la Declaración, de ahí que el Plan de Acción constituye un instrumento básico para los países con el cual se podrán evaluar las medidas adoptadas para el bien de la Infancia.

El UNICEF, en coordinación con las agencias de las Naciones Unidas se encargará del monitoreo del Plan de Acción. En el caso específico de México, el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari -uno de los seis líderes promotores de la Cumbre Mundial-, anunció que el Gobierno Mexicano llevará

³ Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, UNICEF, Naciones Unidas, Nueva York, octubre de 1990. p. 5.

a cabo evaluaciones semestrales de los avances del Plan de Acción junto con el UNICEF.⁴

La celebración de la Cumbre impulsó considerablemente el proceso de ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, gracias a lo cual, a la fecha, 50 países han refrendado su contenido. En virtud de aquellas decisiones, la Convención se ha tornado en el primer instrumento internacional vinculado a los derechos humanos que entra en vigencia meses antes de cumplir un año de su aprobación, ocurrida el 20 de noviembre de 1989.

En 1990, durante la Declaración de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, que los líderes políticos de todo el mundo, firmaron un acuerdo elaborando cláusulas para proteger a los niños en situaciones de violencia y conflictos bélicos.

La UNICEF en su informe anual, asegura que en 1994 cuatro millones de niños han quedado discapacitados, ciegos o han sufrido lesiones por hechos de guerra; cinco millones más se han convertido en refugiados; y doce millones se han visto desarraigados de sus comunidades. Yo me pregunto, ¿El refrán es atinado? ¿Cuál es la intención de promulgar leyes? ¿Con las le-

⁴ Cfr. Aprobado Unánimemente, op. cit. p. 8.

yes se tapan pozos? ¿Necesitaban los demagogos nuevas leyes? ¿No les alcanzaban las existentes? ¿No tenían con que tapar los pozos de los niños que siguen muriendo?.

Imagino preguntarle a uno de estos niños qué quiere ser cuando crezca. Quizá en su rostro se dibuje un signo de interrogación ¿caso puede elegir?. La UNICEF denuncia que en muchas partes del mundo se han torturado a niños y niñas, otros han sido reclutados por los ejércitos y se les han distribuido drogas, provocando en ellos síntomas graves de "stress" post-traumático. Tal vez, si quedan vivos algunos de estos niños, elijan como profesión la de diseñar bombas para acabar con el mundo.

"El niño tiene derecho a que se le proteja contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso y entorpecer su educación o que sea nocivo para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social". En nuestro país fue aprobada la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que obliga al Estado mexicano y a la sociedad en general a preservarlos.⁵

A cuatro años de la celebración de la Cumbre Mundial por la Infancia, actualmente poco han cambiado las pautas a seguir en la protección a lo ni-

⁵ Cfr. "Qué Pasa", Raúl Osorio, Mensual, julio, 1994. p.9.

ños. Ninguna transformación profunda se ha experimentado, los derechos de los menores siguen siendo los más violados en México. Los menos comprendidos, conocidos, cuantificados y nombrados. Este año continuaron y se incrementaron los casos de violaciones y abusos sexuales en su contra, lo mismo en sus hogares que en la calle, o en las guarderías infantiles del Estado. La precaria situación de los niños y de sus carencias básicas, son despojados de sus derechos humanos más elementales: las oportunidades de salud, de aprendizaje, de distracción. "El derecho a ser niño y a vivir como tal, es cancelado masivamente".

Millones de niños en todo el mundo, incluido nuestro país son expulsados a la calle por sus familias y de la escuela, lo que los obliga a luchar en ella por la sobrevivencia. La contraparte de la gloria de estos aguerridos supervivientes es la aniquilación de que son objeto, mediante el negocio de la droga y la prostitución, controlados por adultos y policías, los niños también son víctimas de la brutal represión policiaca y de la inevitable delincuencia.⁶

Estoy convencida de que la defensa de los derechos humanos de los niños nos corresponde a toda la sociedad en general.

⁶ Uno más uno, Diario, 23 de octubre de 1991, p. 15.

Por otro lado en la antigüedad, los chinos vendían a sus hijas y los musulmanes las enterraban vivas. Pero actualmente las cosas han cambiado; ahora, no sólo se venden las niñas, también los niños tienen signo de pesos, así lo describe la periodista Manú Dornbier: "El comercio local e internacional de órganos de niños es un negociazo". "A veces los mismos padres venden a sus hijos a sabiendas de que su bebé servirá para prácticas sexuales aberrantes o que lo matarán para utilizar sus órganos".

En Brasil hay 15 millones de niños en la calle, ellos buscan la forma de sobrevivir, roban los comercios, se acercan a los grandes hoteles y restaurantes para asaltar los platos de comida de los turistas o los bolsos de las señoras. Los comerciantes prósperos pagan para que maten a los niños.

Ellos estorban, asustan al turista y esto deteriora la imagen de sus negocios, mermando sus ganancias.

Este derecho lo ejercen todos los niños, sólo que generalmente se escuchan voces más fuertes a las de ellos, que "amablemente les sugieren": ¡Cállate, a ti no te hablo! ¡Tú quién eres para juzgarme! ¡Aquí se hace lo que

yo digo! ¡Aquí la única que tiene derecho a gritar soy yo! etc., etc.⁷

1.- TENDENCIAS ACTUALES DEL DERECHO: LOS DERECHOS HUMANOS

El tema de los Derechos Humanos está ligado con la dignidad humana; tuvo un gran impulso hace poco más de dos siglos, con las declaraciones norteamericanas y francesas sobre ellos; pero es especialmente después de la Segunda Guerra Mundial y en estas últimas cuatro décadas cuando se convierte en una de las grandes preocupaciones de las sociedades y cuando el tema se internacionaliza. Los horrores y la barbarie del fascismo, y especialmente del nazismo, provocaron una reacción e indignación mundial. Con claridad se vio que este planeta tenía una alternativa: vivir civilizadamente bajo regímenes democráticos y representativos donde se respete la dignidad humana, o bajo regímenes salvajes donde impere la ley del más fuerte.

En 1945, al término de esa guerra, difícil era predecir las tendencias y los cambios que se iban a dar en los próximos años para proteger y respetar los Derechos Humanos. Ha sido una etapa heroica en la que se han logrado importantes victorias, pero aún el camino por recorrer es muy largo y muy difícil. A pesar de los grandes progresos internacionales, regionales y naciona-

⁷ "Qué Pasa", Op. Cit. p. 25.

les en esta materia, en la gran mayoría de los países. hoy en día, existen todavía violaciones de Derechos Humanos que indignan a la conciencia más moderada, porque aun prácticas atroces como la tortura y las ejecuciones extrajudiciales ocurren cotidianamente en muchos de ellos, y siempre los más perjudicados son los grupos más vulnerables en especial los niños.

En consecuencia, las pasadas cuatro décadas son las más importantes para la historia de los Derechos Humanos, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Sin embargo, es indispensable que las dos próximas décadas sean mucho más fructíferas que las pasadas cuatro, porque lo que el mundo aún tiene que alcanzar en materia de Derechos Humanos es muy grande.

La idea de la dignidad humana es un valor supremo por encima de los demás. Por ello, como ha afirmado Héctor Gros Espiell, los Derechos Humanos no se extinguirán nunca, "porque por ser consustanciales con la idea del hombre, subsistirán siempre ontológicamente y renacerán en la realidad de la existencia política, ya que la libertad jamás podrá ser eliminada, porque el hombre es, en esencia, su libertad".⁸ Así es, y por ello el interés por los Derechos Humanos no es una moda transitoria, no es algo pasajero que hay que

⁸ Gros Espiell, Héctor. Estudios sobre Derechos Humanos II. Civitas Madrid 1988, p. 292.

soportar por algún tiempo mientras se crean o reviven otros temas. Los Derechos Humanos son el tema de hoy y de siempre, porque son lo más valioso que el hombre tiene y es: su dignidad.

Es posible apuntar algunas tendencias sobre los Derechos Humanos, contemplando su desarrollo a partir de 1945 y lo que ha sucedido desde 1965. Si es posible, tomando el pulso a lo que está aconteciendo en el mundo de nuestros días, sintiendo y comprendiendo las aspiraciones de nuestras sociedades, las cuales están generalmente mejor informadas y organizadas que en cercanas épocas anteriores. Desde luego, sólo se puede hablar de tendencias, las cuales se modificarán o alterarán de acuerdo con múltiples circunstancias, que es imposible conocer de antemano; pero lo que sí se puede asegurar es que esta lucha por la dignidad humana, aunque tenga tropiezos y retrocesos, caídas y percances, triunfará; necesariamente tiene que triunfar, si es que el hombre como tal, como hombre, ha de seguir habitando este planeta.

Los Derechos Humanos se han internacionalizado y esta tendencia continuará. Los Estados miembros de la ONU, al adherirse a su Carta, reconocen que los Derechos Humanos son parte ineludible del mundo internacional y, por tanto, que no son exclusivamente preocupación de cada uno de

ellos. Esta es la razón de que a partir de 1948 se hayan expedido las declaraciones universales y regionales, y firmado diversos pactos, convenios y protocolos sobre los Derechos Humanos. Todos son muy importantes, crean conciencia y precisan estos derechos. Ayudan a que les conozca y se les discuta más.

Sin embargo, lo realmente trascendente es la existencia de controles internacionales sobre su cumplimiento; o como bien se ha dicho: la eficacia del sistema internacional depende de su aptitud para imponer sus garantías contra el poder estatal.⁹ De ahí la existencia de Comisiones y Cortes internacionales y regionales.

Estas Comisiones y Cortes se encuentran aún con problemas diversos. Desde luego, su competencia tiene que ser aceptada por el Estado, el cual puede hacer las reservas que considere necesarias. En diversos casos el individuo no accede directamente a ellas, sino a través de un intermediario, y con frecuencia la actividad de estos órganos se ve obstaculizada por insuficiencia de recursos económicos.

⁹ Cfr. Nikken, Pedro. *En Defensa de la Persona Humana*. Ed. J. Venezolana, Caracas, 1988, p. 47.

Aquí podemos encontrar dos tendencias importantísimas:

a) Cada día más Estados aceptan la competencia de las Comisiones y Cortes, como ha acontecido en Europa Occidental y como ya está en América, aunque en este Continente el proceso sea más lento y con más reticencias; b) Cada día más los individuos pueden recurrir directamente a las instancias internacionales, siempre y cuando se hayan previamente agotado las internas. Realmente este principio rompió con una de las bases del Derecho Internacional clásico, en donde generalmente sus sujetos eran los Estados.

La internacionalización de los Derechos Humanos y la creación de esas Comisiones y Cortes internacionales y regionales plantea un problema respecto a la idea clásica de soberanía. Esta cuestión es un tema apasionante, que implica una revisión de las teorías tradicionales de la soberanía y sobre lo cual aún no existen las precisiones que necesariamente tendrán que darse en la doctrina y en la realidad.

Por ahora, sólo asentamos que en la realidad los países han delegado o subordinado en muy diversos grados, algunos aspectos de soberanía, mediante todas o algunas de las siguientes condiciones: a) ha sido por voluntad propia; b) la participación es el organismo supranacional es el plan de igualdad con los otros Estados; c) se trata de alcanzar fines o desarrollar activida-

des que se realicen mejor por Estados asociados que solos; d) se aceptan instancias jurisdiccionales supranacionales, porque se reconoce que los asuntos en cuestión son de interés de la comunidad internacional o regional; e) se crean órganos regionales de carácter político, como el parlamento Europeo. Así, la idea de soberanía presupone la libertad y la igualdad de los países y, a partir de ella, se aceptan las nuevas realidades que los propios países van creando.

Los aspectos antes mencionados han permitido que diversos países realicen delegaciones reales de soberanía a órganos y organizaciones regionales, así como la aceptación, en algunos de esos países, de la primacía del Derecho Internacional o del comunitario sobre el nacional.

Empero, no puede desconocerse que la base de estos desarrollos implica la igualdad jurídica de los Estados, el apego al Derecho Internacional, con todo lo que ello significa, y que la idea de soberanía continúe siendo la defensa de los países pequeños y débiles frente a los grandes y poderosos.¹⁰

Basados en esos pensamientos, claro es que la internacionalización de

¹⁰ Cfr. Carpizo, Jorge. "Desafíos Contemporáneos del Derecho Constitucional". En Edición Conmemorativa del Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México 1991, pp.264-265. Carpizo, Jorge "La Soberanía del Pueblo en el Derecho Interno y en el Internacional" en Boletín Mexicano del Derecho Comparado, número 46. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1983, pp.62-65.

los Derechos Humanos no es un nuevo imperialismo, en el cual un Estado fuerte y poderoso se inmiscuya en los asuntos internos de otro Estado y lo quiera juzgar por presuntas violaciones de Derechos Humanos, o que con ese pretexto pretenda dictar y determinar las políticas nacionales. Desde luego, no y no. La internacionalización de los Derechos Humanos es y debe ser, primordialmente, la aceptación de órganos jurisdiccionales, internacionales y regionales,

Otra tendencia es la progresividad de los Derechos Humanos. Por ella se entiende que su concepción y protección nacional, regional, e internacional, se va ampliando irreversiblemente, tanto en lo que toca al número y contenido de ellos como a la eficacia de su control. Esta es la misma idea que René Cassin expresó como la impresionante expansión del concepto y de su contenido.¹¹

Lo anterior se ha favorecido a través de las convenciones sobre los Derechos Humanos, las cuales poseen una gran flexibilidad que ha permitido que, a partir de las obligaciones centrales, los órganos que las aplican vayan ampliando su contenido y los Estados lo acepten explícita o implícitamente.

¹¹ Cassin René. Les Droits de l'Homme en Recueil des Cours, volumen 140. Academie de Droit International. Leyden, Holanda 1974, p. 326.

Existen derechos que se van reconociendo y definiendo progresivamente. Tal es el caso de los económicos y sociales, en los cuales es necesario que existan los recursos materiales para poder satisfacerlos, como sería el derecho al trabajo y el derecho a la vivienda. Desde luego, en esta clase de derechos los hay de exigibilidad inmediata, como son los derechos de sindicación y de huelga.

En esta progresividad ha sido y continuara siendo muy importante el Derecho Internacional consuetudinario, a través del cual los órganos internacionales de protección flexibilizan las normas procesales en beneficio de una mejor aplicación del sistema y de la justicia. A este respecto hay que tener presente que esta evolución no ha sido producto sólo de la voluntad política de los Estados dado que los órganos internacionales han tenido que actuar en contra de los intereses o posiciones de muchos Estados sino que aquí ha sido determinante, y deberá continuar siéndolo, la presión de la opinión pública internacional, a lo cual indudablemente han contribuido los nuevos medios de comunicación, que con facilidad y rapidez informan actualmente a grandes sectores de la población del mundo.

Otra tendencia consiste en el proceso de la regionalización a la universalización. Actualmente, además de la protección universal de los Derechos

Humanos, existen tres grandes sistemas regionales de protección: el europeo, el americano y el africano. Desde luego, los tres tienen muchos puntos comunes, pero también divergencias. Los aspectos que en un sistema prueban ser buenos y útiles, y que no existen en algunos de ellos, deben irse aceptando en los otros; como ejemplo podemos mencionar que "La competencia general e incondicional de la Comisión (Interamericana) para recibir peticiones individuales es una particularidad del sistema interamericano con respecto al universal y al europeo, que sujetan esa competencia al cumplimiento de requisitos adicionales. Otra peculiaridad específica del sistema americano radica en que el derecho a dirigir peticiones no es reconocido solamente a la víctima, sino a cualquier persona o entidad no gubernamental."¹²

Asimismo, la carta africana de 1986 se refiere a derechos de los pueblos muchos de los cuales son de la tercera generación, mismos que generalmente son omisos en los documentos europeos y americanos, principalmente por razones cronológicas.

Otra tendencia, que en varios organismos aún es incipiente, consiste en realizar investigaciones in situ, cuando es necesario, reuniéndose una serie

¹² Buergenthal, Thomas; Grossman, Claudio; Nikken, Pedro. Manual Internacional de Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Ed. Jurídica Venezolana. Caracas/San José 1990, p.99.

de requisitos que hacen que las investigaciones sean más completas. Desde luego que ello sólo puede realizarse en casos excepcionales y complicados, y los procedimientos que se pueden emplear son, entre otros, la concesión de audiencias y las entrevistas con líderes representativos del país.

En el ámbito internacional existe no sólo responsabilidad para el Estado, sino también para el individuo infractor, como en las situaciones de genocidio. Es la misma e importante idea a la cual ya nos hemos referido: los sujetos del Derecho Internacional ya no son sólo los Estados, sino también los individuos, y para llegar a esta conclusión, la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sido un factor determinante.

Violaciones a los Derechos Humanos las habrá probablemente mientras el hombre viva en este planeta, porque es un ser complejo, capaz, por un lado, de actos heroicos y de bondad infinita, y por el otro, grandes atrocidades, alimentadas de pasiones incomprensibles y abismos internos. Lo importante es que si un funcionario público viola los Derechos Humanos de un gobernado, a aquél se le aplique la ley, y que, de acuerdo con el Derecho, esa violación no quede impune, porque si por desgracia la impunidad triunfa en uno y otro caso, los funcionarios públicos sentirán que tienen manos libres para cometer arbitrariedades. No hay nada más nocivo que el mal ejemplo. En

cambio, la aplicación de la ley para impedir la impunidad tiene efectos multiplicadores y es una advertencia para todo funcionario público.

Una buena parte del futuro de los Derechos Humanos se encuentra en el conocimiento, la educación y la cultura sobre ellos. De esto no cabe duda alguna y, por tanto, hay que instrumentar campañas para mejorar la educación sobre los Derechos Humanos, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. En este aspecto, todo lo que se realice será insuficiente. Más cultura, más educación, más conocimientos sobre los Derechos Humanos. Más difusión, más comprensión de que son ellos y cómo se les protege, siempre será muy útil.

Sin embargo, pensemos sólo en que uno de los pueblos más educados y cultos del orbe, el alemán, cometió durante el nazismo algunas violaciones masivas de los Derechos Humanos más horribles de toda la historia de la humanidad. En consecuencia, la sola cultura y la educación no son suficientes para asegurar una apropiada protección de los Derechos Humanos. Es indispensable la formación de una cultura de respeto a la dignidad humana, aunada a la aplicación de la ley y a la lucha contra la impunidad. Cuando internamente ni estos principios ni estas leyes pueden parar su violación, entonces adquiere singular importancia el Derecho Internacional de los Dere-

chos Humanos.

Varias de las declaraciones de Derechos Humanos, principalmente las primeras en el tiempo, se formularon como limitaciones a los funcionarios públicos, precisándoles lo que no pueden realizar. Este fue primordialmente la idea de las declaraciones norteamericanas e inglesas. Los Derechos Humanos definen aquella área que es propia a la dignidad de las personas y que debe ser respetada por las autoridades. En las relaciones entre particulares, los conflictos y los actos antijurídicos deben resolverse aplicando la ley, y se supone que es una relación entre iguales o que la ley trata de igualar las desigualdades sociales o económicas. Empero, en las relaciones entre funcionario público que tiene poder del Estado y un particular, la relación no es de igualdad, y el Derecho protege al particular: que todos sus derechos sean preservados al tener que actuar el funcionario de acuerdo con el principio de legalidad; lo anterior adquiere una importancia muy especial cuando se trata de los derechos inherentes a la naturaleza humana.

Luego, los Derechos Humanos se precisaron y se garantizaron frente a la autoridad. Por ello es que, para que exista violación a un Derecho Humano, es necesaria la intervención de un funcionario público.

El anterior concepto ha ido evolucionando y hoy en día, en muchos países y en grandes sectores de la doctrina, se admite que a veces la violación no realiza directamente el funcionario público, sino algún otro agente social que cuenta con la anuencia, la tolerancia o el apoyo de un servidor público, y que en estos casos debe considerarse que existe violación a un Derecho Humano. Desde luego que así debe ser, porque en estas situaciones el individuo también está sufriendo una arbitrariedad cometida por alguien que está respaldado por el poder del Estado.

El mundo moderno se ha vuelto muy complejo, y el individuo actualmente se enfrenta a organizaciones y poderes fuertes que, en su actuación, pueden lesionar sus derechos al encontrarse en una situación de superioridad, como acontece en su relación con el Estado. Estas organizaciones pueden ser sindicatos, organismos profesionales, medios masivos de comunicación u organismos cercanos al Estado, aunque descentralizados de éste, como muchas veces lo son los encargados de la seguridad social.

En estos casos, ¿si los funcionarios de esos organismos violan derechos, puede considerarse que también están violando Derechos Humanos? La contestación no responde a una necesidad teórica, sino a una muy práctica, ya que para el resarcimiento de los Derechos Humanos, los órdenes jurídicos

cuentan generalmente con recursos más rápidos, ágiles, diversos y efectivos que cuando se trata de otra clase de violaciones. Esta es otra tendencia importante y que consideramos irá ganando terreno, en el sentido de ampliar los actores que pueden violar los Derechos Humanos.

Los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales forman una unidad. Realmente no se podrá llevar una vida digna si falta libertad, igualdad y seguridad jurídica, pero éstas poco dirán si no existen satisfactores económicos y sociales mínimos para poder subsistir como ser humano.

Sin embargo no puede negarse que mientras unos implican una abstención del Estado, los otros necesitan de una actuación que en muchos casos requiere la disposición de cuantiosos recursos económicos por parte del Estado, y si éstos no existen difícilmente se podrá impulsar el incumplimiento de estos últimos derechos mencionados. Sobre este problema existe claridad en el ámbito internacional. Es por ellos que el inciso 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, manifiesta que:

"Cada uno de los estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas,

hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos."

Luego, la plena efectividad de estos derechos ha de ser de forma progresiva. Esta es una realidad que no se puede desconocer. Sin embargo, como ya dije hay derechos económicos y sociales que no implican recursos económicos, como el derecho a la sindicación y a la huelga.

En estos aspectos, el sistema más adelantado es el europeo, pues intenta lograr que la Comisión y la Corte Europeas de Derechos Humanos amplíen su jurisdicción respecto a los derechos económicos y sociales. Empero, aún se están dando los primeros e indecisos pasos.¹³ En el sistema americano, la efectividad de estos derechos se ira alcanzando por medio de providencias que dependerán, de acuerdo con el artículo 26 de la Convención Americana, de los recursos disponibles.

Aquí se encuentra uno de los grandes desafíos de nuestra época y del futuro cercano: la realización de la justicia social. Que todo niño cuente con los satisfactores económicos, sociales y culturales para llevar una existencia

¹³ Cfr. Etienne Llano, Alejandro. La Protección de la Persona Humana en el Derecho Internacional. Los Derechos Humanos. Trillas, México 1987, pp. 128-136.

digna, sin carencias que lo degraden. Y aquí son muchas metas, y muy difíciles por cierto necesitan alcanzarse: sin tregua en contra del hambre, la miseria y la ignorancia. Una mejor distribución de la riqueza y del ingreso en el ámbito de los países incluso el más rico del mundo, los Estados Unidos de Norteamérica y una mejor y más sana relación económica entre los países ricos y los países pobres.¹⁴

Dar pasos hacia adelante en la obtención de la justicia social tiene que ser realmente de las metas de los próximos años y décadas. Esta debe ser una tendencia que se convierte en realidad, y una de las más importantes.

Otra tendencia, aún incipiente aunque vigorosa, apunta al surgimiento de nuevos Derechos Humanos, denominados de solidaridad o de la tercera generación, los cuales se van precisando como resultado de las necesidades y los problemas que actualmente tiene la humanidad. Entre estos derechos se encuentran: el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho aun medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad y el derecho a ser diferente.

Estos derechos se consideran "nuevos" porque su reconocimiento,

¹⁴ Cfr. Carpizo, Jorge. op. cit. p. 267. Gros Espiell, Héctor, op. cit. pp. 337-338.

sea en el plano interno o en el orden internacional, apenas comienza a cristalizar en normas jurídicas. Estos derechos, además de expresar nuevas aspiraciones o reivindicaciones, requieren para su efectiva realización de la concertación de esfuerzos de todos los actores sociales; es decir, de individuos, Estados, instituciones u organizaciones públicas o privadas y, fundamentalmente, de la comunidad internacional.

El esfuerzo encaminado a lograr el reconocimiento interno e internacional de cierto número de Derechos Humanos de la tercera generación ha encontrado reservas y reticencias de carácter doctrinal, las cuales se traducen en una serie de críticas y objeciones a la admisión de esos nuevos derechos.¹⁵

Sin embargo otra tendencia de nuestros días y de los próximos es la consolidación de estos derechos, hasta que logren ser aceptados como parte indispensable del catálogo de los Derechos Humanos. La discusión sobre ellos es muy parecida a la que se dio en décadas respecto a los derechos sociales y económicos. Estos también lograrán penetrar en la conciencia internacional y en la de los Estados y las personas.

¹⁵ Cfr. Carpizo, Jorge, *Discurso en la Asamblea de Derechos Humanos*. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1985, pp. 12-15.

Otra tendencia es que los Ombudsman se especialicen cada día más en la defensa de los Derechos Humanos. Realmente la figura del Ombudsman no viene a sustituir los recursos y medios de defensa existentes, sino a completarlos y enriquecerlos, y debido a su antiburocratismo y flexibilidad, puede ser un instrumento valioso en un efectivo control para su protección.

En México, hoy en día los derechos humanos del niño son los más impune y consistentemente violados, a pesar de que en 1990 el Gobierno se comprometió a cumplir y hacer cumplir la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1989.

Son muchas las formas en que se violan cotidianamente los derechos de la infancia, aunque son principalmente las políticas oficiales y las autoridades quienes más atentan contra la posibilidad de tener una niñez feliz y plena.

Esta situación puede y debe corregirse, y considero urgente que los padres y los maestros empiecen a conocer, respetar y difundir los derechos del niño. Sólo un gigantesco movimiento de la sociedad civil podrá detener la mortalidad y desnutrición infantil masiva, la deserción escolar, el maltrato policiaco, la explotación.... en fin, la desdicha de que la situación de nuestros

niños nos mantenga para siempre como país del Tercer Mundo.

C. NECESIDAD DE UN PROYECTO DE LEY NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA INFANCIA EN MÉXICO.

El conocimiento de la Legislación aplicable a menores ha sido motivo de estudio de unas cuantas personas que se han preocupado por la situación jurídica y social del niño. Los cuerpos de leyes de nuestro país contienen normas que regulan escasamente la situación jurídica de los menores, sin embargo, el acceso a estas leyes se dificulta por encontrarse dispersas en diversos ordenamientos legales y no ser del dominio general.

Ahora bien, con objeto de proteger y promover a la infancia y poner al alcance del público las disposiciones jurídicas que regulan, directa o indirectamente, la situación jurídica, económica, educativa, laboral y social de los menores, es urgente e indispensable la elaboración y promulgación de una ley a nivel nacional para la protección y promoción de la infancia en México, ya que las normas jurídicas que existen se encuentran dispersas en códigos, cuerpos de leyes y otros ordenamientos que se refieren al tema.

Es el momento de hacer un esfuerzo para dignificar y proteger al menor obteniendo una nueva forma de protección y ayuda. Si este proyecto se

hiciera una realidad sería un gran logro de la nación mexicana por proteger a los menores, tutelar sus intereses, y derechos jurídicos, velar su porvenir, su educación, su desarrollo físico y moral y en consecuencia se mejoraría la calidad del ciudadano mexicano en todos sus aspectos.

CONCLUSIONES

1.- Del análisis jurídico y social efectuado en este trabajo, se concluye que es urgente la elaboración y aprobación de una ley a nivel nacional para la protección y promoción de la infancia en México, ya que la protección del menor en nuestro país es ineficaz.

2.- Los Legisladores cuando elaboren las leyes de protección al menor, no deben considerar a éste como propiedad del Estado, sino como un patrimonio nacional que se debe cuidar y proteger adecuadamente.

3.- A fin de tutelar adecuadamente a los menores debe otorgarse un presupuesto muy alto para garantizar la protección y el cuidado de los niños mexicanos.

4.- Establecer legalmente la capacidad de denuncia por cualquier ciudadano en contra de los padres por que abandonan a sus hijos, incluyendo al menor abandonado, pudiendo hacer la denuncia el menor asistido por un abogado proporcionado por el Estado.

5.- Se debe convertir en una acción prioritaria la divulgación del res-

peto a la garantías y derechos de los niños, a fin de concientizar y crear una cultura de derechos humanos entre los mexicanos. Ya que el grupo más vulnerable en materia de violaciones a derechos humanos son los niños.

6.- Se debe obligar a los padres a respetar y a cumplir las obligaciones que tienen con sus hijos en materia de salud, alimentación y protección jurídica, todo ello en coordinación con el estado.

7.- Establecer canales de información interinstitucional, mantener campañas permanentes de difusión, información, motivación y promoción de los programas de bienestar para la niñez.

8.- Se debe promover a nivel nacional el conocimiento de los derechos del menor como se comprometió el Gobierno de México en la Convención Nacional de los Derechos del Niño.

9.- Los puntos esenciales que debe contener la Ley que se propone son los siguientes:

- a). La Ley debe declarar de interés público la vida, la salud, la educación, la alimentación y el bienestar en general de todos los menores

mexicanos o extranjeros que se encuentren dentro del territorio nacional.

b). El Estado se obliga a tutelar el bienestar y cumplimiento de la Ley por parte de los padres, tutores o personas que ejerzan la patria potestad de los menores y en caso de incumplimiento o de incapacidad de los padres para cumplir con los menores, el Estado se obliga a otorgar la ayuda y apoyo necesarios.

c). El Gobierno se obliga a través de ésta Ley a promover y divulgar el conocimiento de los derechos de los menores, de las obligaciones de los padres y del propio Estado. Debiendo señalarse los medios de divulgación y difusión de ésta Ley.

***** BIBLIOGRAFIA *****

Alvarez Amézquita, José; et. al. Historia de la Salubridad y Asistencia en México. Cuatro Tomos. Ed. SSA. México. 1960.

Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Jornadas de Análisis sobre la Problemática de los Niños que Trabajan en el Distrito Federal, México, Ed. ARDF.

Benavides, Francisco. Ponencia Presentada en el Congreso Nacional de Seguridad Social y Aplicada en la Historia de la Salubridad y Asistencia en México. Tomo III. México, D.F., 1960.

Boltvinik, Julio: "Satisfacción Desigual de las Necesidades Esenciales en México" en La Desigualdad en México. Ed. Siglo XXI. México. 1984.

Buergenthal, Thomas; Grossman, Claudio; Nikken, Pedro. Manual Internacional de Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Ed. Jurídica Venezolana. Caracas/San José 1990.

Bloch, Dorothy, Para que la Bruja no me Coma. Fantasía y Miedo de los Niños al Infanticidio. Siglo XXI, Ed., México, 1986, cap. 6.

Browne, Kevin y Saqi, Sarah, el Abuso Contra los Niños, Col. Los Noventa, Conacult, Grigalbo, México, 1990.

Carpizo, Jorge. "Desafíos Contemporáneos del Derecho Constitucional". En Edición Conmemorativa del Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México. Universidad Nacional Autónoma de México 1991, pp.264-265. Carpizo, Jorge "La Soberanía del Pueblo en el Derecho Interno y en el Internacional" en Boletín Mexicano del Derecho Comparado, número 46. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1983.

Carpizo, Jorge, Discurso en la Asamblea de Derechos Humanos. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1985.

Cassin Rene. Les Droits de l'Homme en Recueil des Cours, volumen 140. Academie de Droit Internacional. Leyden, Holanda 1974.

De la Madrid, Miguel: "Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" en Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.

Etienne LLano, Alejandro. La Protección de la Persona Humana en el Derecho Internacional. Los Derechos Humanos. Trillas, México 1987.

Foncerrada, Miguel. "Los Problemas del Manejo Actual del Niño Maltratado Dentro del IMSS". En DIF, Manejo Actual del Niño Maltratado en México, Memoria del Seminario del mismo nombre, México, 1983.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1971.

Gigengack, Roy A, Verslang Leeronderzch, Universidad de Amsterdam, 1990.

González Díaz Lombardo, Francisco: "El Derecho de la Asistencia y Bienestar Social". En Revista de la Facultad de Derecho No. 74, Ed. UNAM, México, 1969.

González Navarro, Moisés. "La Pobreza en México", México, El Colegio de México, 1985.

Gros Espiell, Héctor. Estudios sobre Derechos Humanos II. Civitas Madrid 1988.

Herraez, Julia: Beneficencia de España en Indias. (Avances para su estudio).

Ed. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Escuela de Estudios Hispanoamericanos. Sevilla. 1949.

Iglesias, Juan Derecho Romano. Ed. Barcelona, 1958. Jaime Marcovich, Comp. "El Maltrato a los Hijos" Edicol, México, 1978.

Kaplan, Marcos: "El Derecho a la Protección de la Salud y el Estado Social de Derecho" en Derecho Constitucional a la Protección de la Salud, Ed. Miguel Ángel Porrúa. México. 1983.

Kenward Helen, "El Abuso Sexual Contra los Niños", Coedición UAM, Unicef, OIT, Covac y Centro de Derechos Humanos Dr. Francisco de Victoria, México. 1991.

Marín, Horacio R., Niños Psicóticos y sus Familias. Una Mirada Psicoanalítica Hacia un Sector de la Infancia Maltratada, Ed. Búsqueda, Buenos Aires, 1986.

Merodio. B. Análisis Sociológico del Menor en Situación Extraordinaria. México, UNAM, Tesis. Sociología, 1990.

Montesquieu, Carlos Luis de Secondat, Barón de Brede y de: Del Espíritu de las Leyes. Ed. Porrúa. México. 1977.

Murray Edelman, La Construcción del Espectáculo Político, Ed. Manantial, Buenos Aires, 1991.

Nikken, Pedro. En Defensa de la Persona Humana. Ed. J Venezolana. Caracas 1988.

Poder Ejecutivo Federal: "Exposición de Motivos de la Ley General de Salud" en Ley General de Salud. Ed. SSA. México 1986.

Ruíz Taviel, Antonio "Comentarios al Trabajo del Doctor Marcovich".

Sánchez Obregón, Laura: Menores Infractores y Derecho Penal, Ed. Porrúa S.A., México, D.F., 1995.

Schatzman, Morton (El Asesinato de Alma, siglo XXI Ed.; México, 1990).

Secretaría de Asistencia Pública: La Asistencia Social en México, en el Sexenio 1934-1940. Ed. SAP. México, 1940.

Secretaría de Gobernación, 1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. 1era. Ed. México Talleres Gráficos de la Nación, 1989.

Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, D.F., 19981.

Unión Internacional de Organismos Familiares; III Encuentro Iberoamericano de la Familia Memoria, México, DIF, 1986.

Velazco Ceballos, Rómulo: Fichas Bibliográficas sobre Asistencia en México. México, 1963.

Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

***** REVISTAS Y PERIODICOS *****

Aguilar, Guerrero Alonso, Jueves de Excelsior, México, Abril 26, 1986.

"Aporte de la S.S.A., para el Diagnóstico sobre la Situación de la Niñez en México", Secretaría de Salud. 1990.

CEMEDIN "Los Defensores de los Niños", 1991.

CEMEDIN "Situación de la Niñez Mexicana a un Año de la Cumbre Mundial por la Infancia", 1991.

Cumbre Mundial en Favor de la infancia, Naciones Unidas, Nueva York, 30 de septiembre de 1990.

Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño, UNICEF, Naciones Unidas, Nueva York, octubre de 1990.

"Diagnóstico sobre la Niñez en México", Secretaría de Desarrollo y Ecología 1990.

El Ciudadano, Villega Alfredo C. "El Flagelo del Hambre", Mensual, agosto de 1991.

El Heraldo de México, Diario 23 de octubre de 1992.

El Nacional, Antonio Gómez Nashikí, "Los Niños Mexicanos", Diario 17 de septiembre de 1992.

***** LEGISLACION *****

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ed. de la Comisión Federal Electoral. Secretaría de Gobernación, México. 1985.

Convención sobre los Derechos del Niño 1990.

Declaración de los Derechos del Niño 1959.

Diario Oficial de fecha 24 de enero de 1877.

Diario Oficial de fecha 20 de agosto de 1924.

Diario Oficial de fecha 8 de junio de 1926.

Diario Oficial de fecha de 18 de septiembre de 1926.

Diario Oficial de fecha 30 de junio de 1937.

Diario Oficial de fecha 13 de enero de 1977.

Diario Oficial de fecha 3 de septiembre de 1982.

Diario Oficial de fecha 29 de diciembre de 1982.

DIF Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia Compilación de Legislación sobre Menores 1986-1987 4a., Edición Actualizada.

Ley de Protección al Niño en el Estado de Durango.

El Nacional 20 de abril de 1992.

El Nacional, Diario, febrero 4 de 1991.

El Nacional, Diario, Gómez Nashikí Antonio, Art. "Ángeles Sin Alas", 17 de septiembre de 1992.

El Niño Indígena, Instituto Nacional Indigenista 1990.

El Universal, Diario, 8 de julio de 1990.

Excelsior, Diario, 19 de septiembre de 1992.

El Universal Gráfico, Diario 14 de diciembre de 1992.

El Universal Gráfico, Diario, 21 de septiembre de 1992.

Esta Conferencia se efectuó en México, D.F., del 18 al 20 de marzo de 1992.

"Hacia un Concepto sobre la Infancia", Secretaría de Educación Pública 1990.

La Jornada, Barcena, Andrea, "Se Quiere Confinar al Hambre y a la Desnutrición Infantil a la Esfera de Vida Privada", Diario 2 de diciembre de 1991.

"Los Padres ante las Necesidades Psicológicas de sus Hijos", en Bordón No. 229, septiembre-octubre 1979.