



Introducción

Desde su creación la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Comisión o la CIDH), y posteriormente la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, han realizado un seguimiento constante a la vigencia y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el hemisferio¹. En ese sentido, la CIDH se ha referido a la importancia de garantizar el derecho que tienen los niños y niñas a un desarrollo integral y holístico, concepto que se vincula con la posibilidad del ejercicio y el goce efectivo del conjunto de derechos que los niños tienen reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

En ese contexto, el fenómeno de la violencia, en sus diversas manifestaciones, reviste una particular gravedad en el desarrollo integral de los niños puesto que no sólo puede vulnerar el derecho del niño a su integridad personal, sino que puede comprometer su derecho a la vida, y tener efectos negativos sobre otros derechos, como su derecho a la salud física y psicológica, a la educación y su derecho a un crecimiento armonioso y pleno como persona, entre otros. La CIDH ha enfatizado el derecho que tienen los niños, niñas y adolescentes a un desarrollo integral sin violencia, y ha identificado diversos contextos y ámbitos en los cuales los niños pueden enfrentar formas de violencia, como la familia, la comunidad, la escuela, las instituciones de protección y cuidado y los centros de justicia juvenil, entre otros. En adición, la CIDH ha formulado recomendaciones a los Estados para la prevención de la violencia y para la adecuada protección de la niñez y sus derechos².

En este marco, la Comisión ha tenido conocimiento a través de su sistema de peticiones y casos, medidas cautelares, audiencias y visitas, del impacto que tiene en los derechos de los niños el actuar del crimen organizado, o de grupos vinculados con actividades criminales, especialmente aquellos que tienen acceso y están en posesión de armas de fuego. Otras situaciones respecto de las cuales la Comisión ha hecho seguimiento se refieren a la violencia de las bandas o pandillas, en particular cuando éstas disponen de armas. La CIDH ha hecho seguimiento a las respuestas de los Estados en estos contextos y en diversas ocasiones la CIDH ha mostrado su preocupación por aquellas acciones de carácter represivo que no se encuentran estrictamente adheridas a los derechos humanos, y que inclusive pueden desencadenar mayor violencia, así como manifestado la importancia de centrar mayores esfuerzos en políticas públicas integrales de prevención.

Como antecedente, el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños³, presentado en 2006, ya apuntó con preocupación los efectos de la violencia armada organizada sobre los niños, niñas y adolescentes en esta región, así como la necesidad de que los Estados asuman sus obligaciones en materia de prevención y respuesta que sean consistentes con los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

1 Se utiliza el término "niño" o "niños" indistintamente para referirse a todas las niñas, los niños y adolescentes, entendiendo por éstos a toda persona menor de 18 años cumplidos, conforme al concepto utilizado por la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y el corpus juris internacional sobre la materia. Lo anterior sin perjuicio de que en algunas oportunidades se haga referencia a "niños, niñas y adolescentes" o sólo "adolescentes".

2 En este sentido, la CIDH publicó en el 2009 su Informe sobre "Castigo corporal y derechos humanos de las niñas, los niños y adolescentes"; en 2011 adoptó el informe sobre "Justicia Juvenil y derechos humanos en las Américas" en el cual se aborda, entre otros contenidos, la violencia en el ámbito de los centros de privación de libertad; y, recientemente, en el 2013, el informe sobre "El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado Alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas", donde se analiza la violencia en el ámbito de las instituciones de protección y cuidado.

3 El Estudio completo puede ser consultado en: <http://www.unviolencestudy.org/spanish/index.html>

Estudios recientes han puesto de nuevo de manifiesto que la región de las Américas es una región particularmente violenta a la luz de las estadísticas de homicidios en los países del hemisferio⁴, además de ser la región que presenta las cifras más elevadas de muertes violentas por armas de fuego en adolescentes, en especial de jóvenes pertenecientes a grupos tradicionalmente excluidos y en condición de vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos. Esta situación se explica por una concurrencia de factores, entre los que se encuentran el elevado número de armas de fuego en manos de particulares y la existencia de grupos con vinculaciones a actividades ilícitas o delictivas, como por ejemplo con el tráfico de drogas, el tráfico y trata de personas, y la extorsión, entre otras actividades. Adicionalmente, los niveles de impunidad en la investigación y sanción de los delitos, la escasa capacidad de re-integración social del sistema penitenciario, los casos de corrupción de servidores públicos e incluso casos de vinculación de personal de las fuerzas públicas de seguridad con las actividades del crimen organizado y/o grupos armados, crean un clima propicio para la reproducción de los escenarios de violencia e inseguridad, además de socavar la confianza en el funcionamiento de las instituciones democráticas.

La CIDH ha observado que las condiciones de precariedad en las que viven personas de determinados grupos o comunidades, y que se surgen como consecuencia de las limitaciones que éstas enfrentan en el disfrute y ejercicio de sus derechos, se constituye en un factor de riesgo frente al fenómeno de la violencia armada organizada. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, estas limitaciones en el disfrute de sus derechos, aunadas a la ausencia de oportunidades para desarrollar su proyecto de vida, los sitúa en una situación de gran vulnerabilidad que puede conducirlos a vincularse a los grupos que ejercen la violencia en sus comunidades o a ser víctimas de su actuar.

La CIDH ha señalado que la reducción de la inseguridad y los niveles de violencia requiere la adopción de una perspectiva que se base en la protección y el respeto de los derechos de las personas y en la promoción del Estado de derecho. Si bien históricamente en la región este tema ha sido abordado desde una perspectiva casi exclusivamente policial y de represión de las actividades delictivas, actualmente se está abriendo una nueva conducción con mayor énfasis en la prevención y en el abordaje de las causas estructurales que facilitan la aparición de la violencia.

En la elaboración del presente informe, la CIDH considerará las afectaciones que tiene en los derechos de la niñez el fenómeno de la violencia armada organizada. La Comisión estima necesario analizar con mayor profundidad este fenómeno y conocer mejor sus causas estructurales, así como evidenciar cuáles son las diversas afectaciones y vulneraciones a los derechos de la niñez, además de precisar las responsabilidades que se derivan para los Estados, y cómo los Estados están dando cumplimiento a las mismas en la actualidad. La CIDH identifica a los niños, niñas y adolescentes como uno de los grupos especialmente vulnerables en contextos de violencia con las características descritas, resaltando los impactos que tienen en los niños, ya sea como víctimas de la violencia o por su vinculación a las estructuras y actividades de los actores armados.

La Comisión ha adoptado informes que se vinculan a la temática objeto del informe en curso. En el año 2009 la CIDH adoptó el "Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos"⁵ en el cual analiza las obligaciones de los Estados en materia de seguridad ciudadana desde la perspectiva de los derechos humanos. Posteriormente, en el 2013, la CIDH abordó las obligaciones que se desprenden para los Estados en materia de fortalecimiento de las familias y las comunidades, como medida que contribuye a la protección de la niñez, a través del informe sobre el "Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas"⁶. En el referido informe se pone énfasis en la importancia que tiene establecer medidas de apoyo a las familias a través de políticas públicas enmarcadas en los Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos que contemplen acciones a favor de las familias que les permitan criar y cuidar de sus hijos en ambientes favorables para la protección de sus derechos. Asimismo, en

4 Puede consultarse: <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011-Ex-summary-SPA.pdf>

5 CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., doc. 57, 31 diciembre 2009. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

6 <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/Informe-derecho-nino-a-familia.pdf>

2011, el informe de la CIDH sobre “Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas”⁷ estableció los principios y estándares del derecho internacional de los derechos humanos en relación a las personas menores de 18 años en conflicto con la ley penal, en el cual se recomienda a los Estados que refuercen las medidas integrales para la prevención y que se instauren sistemas de justicia restaurativa para los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal orientados a la reintegración social del niño.

La Comisión desea recabar información, a través del presente cuestionario, que le permita obtener un panorama actualizado sobre la presencia del fenómeno de la violencia armada organizada en los países de la región, los desafíos que presenta y los avances que se han realizado para enfrentarlo. La información que se presente en el marco de las respuestas al cuestionario le será de utilidad a la Comisión para la elaboración del referido informe. El informe tendrá como objetivo establecer los estándares internacionales en la materia, identificar los desafíos que persisten en los países y ofrecer recomendaciones a los Estados que contribuyan a un mejor cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Cuestionario

Contextos de inseguridad ciudadana vinculados a la violencia armada organizada

1. ¿Cómo describiría la presencia de contextos de inseguridad ciudadana vinculados a la violencia armada organizada en el país? ¿Existen zonas en el territorio particularmente expuestas a la violencia armada organizada, y cómo describiría estas zonas?
2. ¿En qué modo afectan estos contextos de violencia a los niños, niñas y adolescentes? ¿Existen grupos de niños, niñas y adolescentes particularmente afectados, cuál es su perfil, y por qué motivos considera que se ven particularmente expuestos? ¿Existe una afectación diferenciada en base al género? ¿Existe información en relación a las modalidades de participación y/o vinculación de los niños, niñas y adolescentes a estas formas de crimen y violencia? ¿Existen estadísticas sobre el número de víctimas mortales menores de 18 años que ocurren en este tipo de contextos?
3. ¿Existen estudios que analicen las causas estructurales, así como las causas inmediatas, respecto de la vinculación de los niños, niñas y adolescentes a estas formas de crimen y violencia? ¿Cuáles son los factores de riesgo y los factores de protección frente a la violencia armada organizada que se han identificado? ¿Se han recabado las percepciones (positivas y negativas) de los niños, niñas y adolescentes en cuanto a este fenómeno, y sus opiniones sobre cómo hacerle frente?

Marco normativo e institucional

4. Describa cómo está organizado el Sistema Nacional de Promoción y Protección de los derechos de la niñez en su país, y si existe un abordaje integral para la prevención de la violencia, en particular en su intervención a nivel local, y en qué consiste. En ese sentido, describa cómo se aborda la efectiva protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en contextos donde en el día a día y en los espacios donde se desarrollan los niños, éstos pueden estar expuestos a la criminalidad y a la violencia armada. En particular, describa el rol del sistema educativo en esta estrategia, y los datos de acceso y permanencia en el sistema educativo de los niños, niñas y adolescentes que viven en zonas expuestas a la violencia armada organizada.
5. ¿Cuáles son las disposiciones normativas, no sólo a nivel penal, relativas a la seguridad ciudadana? En particular, indique el marco normativo y las políticas públicas en materia de prevención y control de los

⁷ Informe sobre Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., doc. 78, 13 julio 2011. Disponible en: <http://cidh.org/countryrep/JusticiaJuvenil2011sp/jjindice.sp.htm>

factores que generan violencia en el ámbito de la comunidad. ¿Existen este tipo de políticas y planes en otros niveles, como a nivel Provincial/Departamental/Estatal, y a nivel local? ¿Existen en estas normas y políticas componentes específicos relativos a los niños, niñas y adolescentes?

6. ¿Cómo describiría el enfoque de derechos humanos de estas políticas? ¿Cuál considera que ha sido el nivel de efectividad de estas políticas y planes nacionales para hacer frente al fenómeno? ¿De qué medios de recopilación de datos y de qué tipo de información estadística dispone el Estado para la formulación de políticas públicas en esta materia? ¿Los planes incorporan objetivos claros e indicadores que permitan una medición de los avances y los resultados? ¿Cuál considera que es el mejor ejemplo de progreso y/o éxito? ¿Cuáles considera que han sido los principales obstáculos para su implementación y la obtención de resultados?

7. En el poder ejecutivo, ¿qué Ministerio/Secretaría/Departamento está a cargo de modo principal de los temas relacionados con la seguridad ciudadana? Este Ministerio/Secretaría/Departamento ¿tiene una unidad especializada en derechos de los niños, niñas y adolescentes? ¿Existen otros niveles territoriales, como las Provincias/Departamentos/Estados en el caso de los Estados Federados, o el nivel local, con competencia en la materia?

8. ¿Existen comités/consejos, en particular a nivel local, para abordar esta temática? ¿Cómo funcionan, quienes los integran, y qué competencias tienen asignadas? ¿Incorporan la participación ciudadana, particularmente de las comunidades más afectadas por la violencia? ¿Existe algún mecanismo para integrar las opiniones de los niños, niñas y adolescentes expuestos a este fenómeno? ¿Qué resultados o logros han conseguido? ¿Qué retos enfrentan en su funcionamiento? Describa si conoce buenas prácticas al respecto.

9. ¿Qué otras autoridades sectoriales (por ejemplo, servicios sociales) tienen responsabilidades o competencias vinculadas con la prevención y la respuesta a la violencia en estos contextos? ¿Cuáles son las estrategias y programas específicos de sectores como salud, educación y formación profesional, servicios sociales, cultura y espacios públicos, trabajo y programas de apoyo a las familias, en relación a la prevención de la violencia en estos contextos? Describa los mecanismos de articulación inter-sectorial.

10. Indique el marco normativo y las políticas en materia de protección y asistencia a víctimas, así como en materia de desvinculación, recuperación, rehabilitación y reintegración de niños, niñas y adolescentes vinculados a la violencia en los referidos contextos.

Fuerzas de seguridad pública

11. Identifique qué fuerzas de seguridad pública (policía, policía militar, fuerzas armadas) son responsables por la protección de los ciudadanos frente al actuar del crimen organizado y/o los grupos que ejercen el control a través de la violencia con armas. ¿Las fuerzas de seguridad tienen estrategias y programas específicos para prevenir la violencia y proteger a los niños, niñas y adolescentes en estos contextos, más allá de controlar, investigar y perseguir la comisión de delitos, y en qué consisten? ¿Tienen una unidad especializada en esta materia? ¿Cómo se coordina las fuerzas de seguridad con otros sectores, en particular con los organismos integrantes del Sistema Nacional de Promoción y Protección de Derechos del Niño?

12. ¿Existe un protocolo de actuación específico para las intervenciones de las fuerzas de seguridad cuando se trata de niños, niñas y adolescentes, en qué consiste?; ¿Cómo describiría las experiencias de las fuerzas de seguridad en esta materia? ¿Qué retos enfrentan para incrementar su eficacia en la prevención y protección frente a la violencia en los contextos referidos en este cuestionario? ¿Existen evaluaciones sobre el éxito/eficacia de estas intervenciones, y cómo se mide?

13. Dentro de las medidas que adoptan las fuerzas de seguridad para enfrentar la violencia, existen prácticas dirigidas específicamente a los niños, niñas y adolescentes, como el “toque de queda” para personas menores de 18 años a partir de una determinada hora, o requerimientos de identificación a este grupo poblacional a

través de mostrar su documento de identidad, u otras medidas dirigidas específicamente niños, niñas y adolescentes? Describa en qué consisten.

El sector de la Justicia

14. Aporte estadísticas sobre el porcentaje de personas privadas de libertad correspondiente a personas menores de 18 años. ¿Dispone de estadísticas sobre el tipo y número de delitos por los que fueron procesados y/o condenados las personas menores de 18 años?

15. Indique la normativa aplicable al sistema de justicia juvenil en su país y los principales principios y características de este sistema. Describa el tratamiento específico que reciben los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, respecto del tratamiento que reciben los adultos.

16. ¿Está previsto en la ley un sistema de justicia restaurativa para adolescentes, y en qué consiste? ¿Existen estudios que comparen los resultados/eficacia de la justicia restaurativa frente a los resultados/eficacia de los sistemas penales no-restaurativos? ¿Existen estudios que analicen el nivel de reincidencia de los adolescentes, y cuáles son los principales hallazgos en materia de reintegración social?

17. Aporte información sobre la tipificación de delitos relacionados con la captación, la utilización y/o la explotación de niños, niñas y adolescentes en actividades ilícitas, delictivas o que pongan en riesgo la integridad personal de las personas menores de 18 años. Aporte datos sobre el número de adultos procesados y/o condenados por estos delitos.

18. En el sector de la justicia, ¿existe normativa y previsiones específicas en relación a los niños, niñas y adolescentes víctimas de la violencia (por ejemplo, tribunales especializados, procedimientos adaptados, garantías judiciales, asistencia legal, protección de víctimas, etc.)? Describa en qué consisten.

Control de armas de fuego

19. ¿Cuáles son las principales disposiciones normativas relativas a la producción, comercialización, uso y control de las armas de fuego? ¿El Estado dispone de datos sobre el número de armas de fuego en la sociedad? ¿Existen políticas y programas específicos para reducir el número de armas en la sociedad?

20. Indique de qué tipo de estadísticas dispone el Estado en relación a la posesión y utilización de armas de fuego por niños, niñas y adolescentes, así como las estadísticas de homicidios o lesiones por armas de fuego en personas menores de 18 años.

Política Nacional de Drogas

21. ¿Cuáles son los objetivos de la política nacional en materia de drogas y sus principales componentes? Aporte las cifras disponibles sobre el consumo de drogas por personas menores de 18 años. ¿Cómo describiría los resultados de la política de drogas en relación a los niños, niñas y adolescentes?

22. Describa cómo el Estado toma en consideración los instrumentos internacionales de derechos humanos en lo relativo a la utilización de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, y las medidas de prevención y protección que se derivan. ¿Cuál es el número de adolescentes en conflicto con la ley penal por delitos asociados a las drogas ilícitas, y qué porcentaje representa del total de adolescentes en conflicto con la ley penal?

Cuestiones generales

23. De modo general, ¿cuáles considera que son los principales desafíos que enfrenta el país en materia de violencia armada organizada? ¿Qué avances se han logrado, y a qué lo atribuye?

24. Para dar respuesta a este cuestionario, ¿se han considerado las opiniones de los niños, niñas y adolescentes sobre cómo perciben los contextos en los cuales se da la violencia armada organizada y cómo esta violencia les afecta, y sus opiniones sobre cómo en la actualidad el Estado está respondiendo a este fenómeno, y sus propuestas para mejorar la respuesta del Estado?

25. Agregue cualquier otra información que estime conveniente.