

# Violencia, niñez y crimen organizado



Organización de los  
Estados Americanos

OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 40/15

11 noviembre 2015

Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

# Violencia, niñez y crimen organizado

### **OAS Cataloging-in-Publication Data**

Inter-American Commission on Human Rights.

Violencia, niñez y crimen organizado / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-6531-4

1. Children's rights--America. 2. Organized crime--America. 3. Children and violence--America.

I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II.Doc. 40/15

Informe elaborado gracias al apoyo financiero de la organización Plan International.  
Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y no reflejan la postura de Plan International.



# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

## Miembros

---

Rose-Marie Belle Antoine

James L. Cavallaro

José de Jesús Orozco Henríquez

Felipe González

Rosa María Ortiz

Tracy Robinson

Paulo Vannuchi

## Secretario Ejecutivo

---

Emilio Álvarez-Icaza Longoria

## Secretaria Ejecutiva Adjunta

---

Elizabeth Abi-Mershed

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 11 de noviembre de 2015.

# ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1   INTRODUCCIÓN</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 2   CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA</b>	<b>29</b>
<i>A. Inequidad, exclusión social y violencia en las Américas</i>	29
<i>B. Los niños, niñas y adolescentes como grupo de especial preocupación</i>	35
<i>C. Multiplicidad y complejidad de las causas y los efectos de la violencia</i>	41
<i>D. Tendencias objeto de preocupación</i>	45
<i>E. La relación de la violencia con las políticas de drogas</i>	50
<i>F. La relación de la violencia con las políticas de control de armas</i>	54
<i>G. La necesidad de un abordaje preventivo y holístico</i>	58
<b>CAPÍTULO 3   LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LOS CONTEXTOS DE INSEGURIDAD Y VIOLENCIA</b>	<b>63</b>
<i>A. Vinculación y superposición entre diversas formas de violencia y vulneraciones a derechos</i>	63
<i>B. Presencia de grupos dedicados a actividades delictivas y la afectación en la niñez</i>	68
1. Utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades criminales	68
2. Niveles de victimización de niños, niñas y adolescentes	72
<i>C. Pandillas juveniles, grupos juveniles violentos y las maras</i>	75
<i>D. La violencia procedente de las fuerzas de seguridad del Estado</i>	84
<i>E. Factores que inciden en el riesgo y en la protección frente a la violencia</i>	92
<i>F. Grupos particularmente expuestos a la violencia</i>	99
<i>G. Diferencias en función del sexo y género</i>	105
<b>CAPÍTULO 4   MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL APLICABLE A LA PROTECCIÓN DEL NIÑO CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA</b>	<b>117</b>
<i>A. El corpus juris de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes</i>	117
<i>B. El deber de protección especial a los niños, niñas y adolescentes</i>	120

<i>C. Seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos humanos</i>	124
<i>D. Derecho del niño y la niña a una vida libre de violencia</i>	127
1. Derecho a la vida y a la integridad personal	129
a. Límites del uso de la fuerza por agentes del Estado	133
b. Ejecuciones extrajudiciales, tortura, y tratos crueles, inhumanos y degradantes por agentes del Estado	137
c. Desapariciones forzadas	138
d. Violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal cometidas por terceros	142
2. Derecho a la libertad personal, a la seguridad de las personas y a la libertad de circulación y residencia	143
a. Restricciones a la libertad de movimiento y normas de control social impuestas por los grupos criminales	144
b. Restricciones a la libertad de movimiento impuestas por las autoridades	145
c. Secuestros por grupos criminales	146
d. Desplazamiento forzado por grupos criminales	147
e. Otras consideraciones respecto a la movilidad humana y el actuar de grupos criminales	149
f. Otras consecuencias de la inseguridad	152
3. Impactos de la violencia en el derecho a la salud	153
4. Impactos de la violencia en el derecho a la educación y en los derechos a la recreación, al ocio, el juego y la cultura	155
<i>E. La lucha contra la impunidad: el deber de investigar y sancionar</i>	162

## **CAPÍTULO 5 | LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS FRENTE A LA INSEGURIDAD, LA VIOLENCIA Y EL CRIMEN ORGANIZADO**

---

<i>A. Lógicas de intervención represiva en la región</i>	177
1. Militarización	179
2. Justicia juvenil: rebaja de edad de responsabilidad penal, alargamiento de las penas, precariedad en las condiciones de internamiento y carencia de justicia restaurativa	186
3. Nuevos tipos penales: el delito de “asociación ilícita”	191
<i>B. Las políticas de drogas desde una perspectiva de niñez</i>	196

**CAPÍTULO 6 | LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA  
DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ** **209**

---

<i>A. Exigencia de una mayor preeminencia de las políticas de prevención</i>	209
<i>B. Carácter integral, holístico e intersectorial de las políticas públicas</i>	210
<i>C. Políticas sociales y acceso a servicios públicos</i>	211
<i>D. Descentralización y el rol de los gobiernos locales</i>	212
<i>E. Profesionalización y especialización</i>	213
<i>F. Sistemas de información, monitoreo y evaluación</i>	214
<i>G. Participación ciudadana y protagonismo de los niños, niñas y adolescentes</i>	216
<i>H. Políticas sociales de apoyo y fortalecimiento a las familias</i>	218
<i>I. El derecho a la educación y las escuelas como espacios seguros y protectores</i>	222
<i>J. Formación profesional y acceso a un empleo digno</i>	227
<i>K. Recreación, ocio y cultura</i>	227
<i>L. El modelo de policía. La policía comunitaria o de proximidad</i>	229
<i>M. La necesidad de avanzar en la justicia restaurativa</i>	231
<i>N. Los medios de comunicación</i>	234

**CAPÍTULO 7 | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES** **239**

---

<i>A. Conclusiones Generales</i>	239
<i>B. Recomendaciones Generales</i>	241



# RESUMEN EJECUTIVO

## RESUMEN EJECUTIVO

1. Las condiciones de inseguridad y la violencia son importantes factores de preocupación en la región que conllevan graves vulneraciones a los derechos humanos de las personas. En la opinión pública se suelen asociar estos contextos con los adolescentes<sup>1</sup>, a quienes se responsabiliza en gran medida por el clima de inseguridad que se vive en muchas comunidades. La atención se centra especialmente en los adolescentes varones de los barrios pobres y periféricos, que pertenecen a grupos tradicionalmente excluidos y discriminados, a quienes con frecuencia se estigmatiza y señala como potenciales “peligros sociales” que deben ser controlados. Sin embargo, la realidad difiere de estas percepciones y es mucho más compleja. Las niñas, niños y adolescentes de hecho representan uno de los grupos más afectados por diversas formas de violencia y de vulneraciones a derechos, así como por el actuar del crimen organizado. En general, las respuestas de los Estados no son suficientes para prestar una adecuada protección a la niñez más afectada por estas condiciones, para garantizar sus derechos y prevenir que sean captados y utilizados por el crimen organizado.
2. Por otro lado, las políticas de control y de represión hacia los grupos criminales han llevado en la práctica a frecuentes abusos y arbitrariedades ejercidos por las fuerzas de seguridad del Estado en contra de los adolescentes. Así mismo, frente a

---

<sup>1</sup> Para los fines del informe, cuando la Comisión utilice el término “niño” o “niños” se referirá indistintamente 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 la Comisión en el presente informe haga referencia a “niños, niñas y adolescentes”, a “niños y niñas” o a “adolescentes”. De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos las personas menores de 18 años tienen reconocidos derechos y una protección especial en consideración a su condición de desarrollo.

El concepto “adolescente” suele utilizarse para referirse a una etapa vital, de desarrollo biológico, psicológico, sexual y social, en la vida de los niños y las niñas, usualmente correspondiente al período de los 10 a los 18 años.

En relación al concepto de “joven”, las Naciones Unidas y la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes utilizan este concepto para referirse a las personas entre 15 y 24 años. Sin embargo, otras fuentes utilizan rangos de edad distintos para referirse a la “juventud”; las normas de los países también incluyen franjas de edad diversas. En este informe la CIDH utiliza de modo general el término “jóvenes” para referirse a personas entre 15 y 24 años, lo cual supone incluir en esta categoría a “niños” según la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, es decir, a personas menores de 18 años. El hecho de utilizar el término “joven” no supone negar a las personas menores de 18 años el tratamiento especial que se les debe dispensar de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos. La utilización del término se realiza en este informe a efectos de visibilizar como determinadas situaciones afectan de modo particular o distinto a las personas en función de su edad, desarrollo personal, y momento biológico en el que se hallan, coincidiendo con un rango de edad por debajo y por encima de los 18 años.

los adolescentes que cometen delitos, los Estados siguen priorizando la respuesta punitiva y retributiva a través del sistema penal y de la privación de la libertad, en detrimento de los programas de rehabilitación y reinserción social, encerrando a los adolescentes en condiciones muy precarias, exponiéndolos a situaciones de abuso y violencia en las prisiones, y sin ofrecer los apoyos necesarios para su efectiva re-vinculación de forma positiva y constructiva en la sociedad.

3. Algunos países sufren con mayor intensidad el flagelo de la violencia, en particular debido a la presencia de grupos del crimen organizado armados. Estos grupos se dedican a diversas actividades ilícitas como el tráfico de drogas y estupefacientes ilegales, la trata y el tráfico de personas, la explotación laboral y sexual, el tráfico de armas, robos y extorsiones, entre otros. El mercado ilegal de las drogas ha contribuido de modo destacado al surgimiento de grupos criminales los cuales controlan, o compiten por controlar, el mercado ilícito de estupefacientes y sus elevados réditos económicos. La presencia de estos grupos dinamiza la violencia en especial en los Estados que se encuentran en las rutas del tráfico de la droga así como en muchas de las grandes ciudades de los países de la región. El fácil acceso a las armas de fuego y el elevado número de ellas en manos de particulares contribuyen a agravar el clima de inseguridad y la violencia.
4. Las estadísticas que dibujan el mapa de la violencia en el territorio muestran que los niveles más altos de comisión de delitos violentos se encuentran usualmente en las grandes urbes. Las zonas especialmente afectadas por la inseguridad y la violencia son los barrios periféricos, pobres, con acceso limitado a servicios básicos, y con una escasa presencia del Estado. Son zonas con población en situación de vulnerabilidad que no tienen garantizados sus derechos y que integran grupos sociales tradicionalmente excluidos y discriminados. Los bajos niveles de desarrollo, la falta de oportunidades y la escasa presencia institucional en estas zonas facilitan el surgimiento y la expansión de grupos que se dedican a cometer delitos y de organizaciones criminales. El actuar de estos grupos criminales armados precariza aún más la situación de los habitantes de estos barrios y los exponen a constantes violaciones a sus derechos.
5. En el presente informe la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la “Comisión Interamericana”, “la Comisión”, o la “CIDH”) constata con profunda preocupación que las condiciones en las que viven los niños, niñas y adolescentes en contextos con presencia de grupos criminales y limitada implantación institucional del Estado, pueden llegar a ser abrumadoras. Muchos de ellos sufren situaciones de violencia, abuso y negligencia en sus hogares, comunidades y escuela, por parte de adultos, de sus pares e incluso de la policía. La calidad educativa es deficiente y existen muchos obstáculos para el acceso a la educación secundaria y para acceder a oportunidades laborales y a un empleo digno. La ausencia de oportunidades reales para los adolescentes para desarrollar un proyecto de vida autónomo y los desafíos para el disfrute efectivo de sus derechos se derivan de situaciones estructurales de exclusión socio-económica que los Estados no han conseguido revertir en estas comunidades, reproduciéndose así los contextos de desigualdad, vulneración de derechos, deslegitimación de las instituciones estatales, delito y violencia.

6. En las zonas donde operan organizaciones criminales y maras, a menudo los niños y adolescentes sufren presiones, amenazas o engaños para que colaboren con estas organizaciones; otros adolescentes se acercan a estos grupos en búsqueda de oportunidades, reconocimiento, protección y sentido de pertenencia, aspectos que de otro modo no consiguen obtener. Una vez dentro de estas estructuras son utilizados por los adultos para una amplia gama de acciones, desde la vigilancia, el traslado y venta de drogas, robos, extorsiones, secuestros, así como para la realización de otras actividades violentas relacionadas con el mantenimiento de los intereses de los grupos criminales.
7. Dentro de estas organizaciones los niños y los adolescentes son utilizados y abusados, los adultos los consideran piezas prescindibles e intercambiables, el último eslabón de la cadena, y por lo usual les encargan actividades de mayor riesgo para su integridad personal o de ser detenidos por la policía. Muchos de los niños, niñas y adolescentes, en especial los que se dedican al narcomenudeo, son ellos mismos consumidores de drogas; la dependencia de la droga es una de las estrategias de los narco-traficantes para captar a nuevos niños y adolescentes para el micro-tráfico a través de su consumo y adicción. Las estructuras de estas organizaciones criminales son jerárquicas con normas de disciplina muy estrictas que acarrearán violencia en caso de incumplimiento de las reglas internas o de órdenes de superiores, incluso a través de formas extremas como las “ejecuciones”. Salir de estas organizaciones puede implicar arriesgar la vida y la integridad personal. La Comisión considera que la forma y el contexto en los cuales ocurre la captación de los niños y adolescentes a estructuras criminales, así como las características que tiene esta vinculación al grupo delictivo, pueden ser consideradas en muchos casos como situaciones de abuso y explotación.
8. En los contextos de inseguridad referidos se observa que las niñas se pueden ver afectadas de modo distinto que los niños. Mientras los niños son utilizados con frecuencia para actividades relacionadas con el tráfico y venta de droga, robos, extorsiones y acciones violentas, las niñas generalmente son víctimas de violencia sexual y de género. Muchas son forzadas a mantener relaciones con integrantes de los grupos criminales, son abusadas sexualmente, y tratadas y explotadas con fines sexuales. A pesar de ello, no existen suficientes políticas y programas enfocados a prevenir la violencia contra las niñas y a proteger a las víctimas, por el contrario son estigmatizadas, y en algunos países se sigue criminalizando a las niñas víctimas de trata y explotación sexual por considerar que contravienen las leyes contra la prostitución, sin que se realicen investigaciones serias y exhaustivas para identificar y castigar a las personas que ejercen la violencia y la explotación en su contra. Sin embargo, las niñas y las adolescentes son también captadas y utilizadas para el tráfico de la droga, como mulas, quedando expuestas a las redes de narcotraficantes y muchas de ellas enfrentando condenas penales por delitos de drogas. Si bien su involucramiento con las maras y otras organizaciones delictivas usualmente ha sido en roles tradicionales de género, asociados al cuidado de otros y a tareas de apoyo, esta situación ha empezado a variar en algunas instancias, con adolescentes-mujeres asumiendo roles más activos en estas organizaciones.
9. Estos contextos dejan como balance un panorama desolador en términos de vulneraciones a los derechos de la niñez. Las cifras de homicidios en adolescentes es uno de los indicadores que dan medida de la envergadura del problema: los

homicidios se han convertido en la primera causa de muerte entre los adolescentes-hombres en varios países de América Latina y del Caribe, y ha supuesto que los avances que se habían conseguido en supervivencia en la primera infancia, a través de importantes políticas públicas de protección a la niñez, se pierdan en la adolescencia debido a los niveles de homicidio.

10. Una de las consecuencias asociadas a estos contextos de inseguridad es el marcado incremento en el número de niños migrantes no acompañados y de familias migrantes con niños. El auge en las cifras es una muestra de la preocupante situación que se vive en varios países de la región en materia de seguridad. La CIDH, tal y como lo señalara en su informe “Refugiados y migrantes en Estados Unidos: familias y niños no acompañados”, ha encontrado que muchos niños y sus familias dejarían sus países de origen empujados por la situación de violencia y por las amenazas y el temor a las maras y al crimen organizado, en ocasiones convergiendo con otras causas relacionadas con falta de oportunidades en sus países de origen o con la reunificación familiar en el país de destino. Estos motivos estuvieron también presentes en la mayoría de los casos analizados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en su investigación “Niños en Fuga. Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional”.
11. Las respuestas de los Estados ante estos contextos de inseguridad se basan primordialmente en políticas fuertemente centradas en los aspectos de control coercitivo por las fuerzas de seguridad y de represión punitiva a través del sistema penal. Estas políticas buscan mostrar resultados a corto plazo pero no logran abordar adecuadamente las causas subyacentes ni se enfocan suficientemente en la prevención, o en programas de inversión social y promoción de derechos. Son políticas que no toman en cuenta las causas estructurales y las consecuencias específicas de estos contextos para los y las adolescentes. En consecuencia, estas políticas no responden al mandato de protección integral de la niñez ni toman en consideración su interés superior, como tampoco logran aportar respuestas eficaces y duraderas al problema. En adición, su implementación muy a menudo resulta en vulneraciones a los derechos humanos, lo cual ocasiona una pérdida de confianza de las personas hacia las instituciones del Estado y en el Estado de Derecho.
12. El común denominador de las estrategias de seguridad en la región ha sido la atribución de mayores competencias a las fuerzas de seguridad del Estado (policía y ejército); el endurecimiento de las penas de privación de libertad y las propuestas de reducción de la edad de responsabilidad penal para los adolescentes en conflicto con la ley penal; el incremento de la utilización de la prisión preventiva; y la tipificación de nuevos delitos, entre ellos el delito de “asociación ilícita”. Para hacer frente a las maras y a las organizaciones criminales algunos países de la región consideran la aplicación de las disposiciones de las leyes antiterroristas a estos grupos; en otros casos, los contextos de inseguridad han llevado a la aplicación por parte de los Estados de otras medidas de carácter extraordinario como las declaratorias de estados excepcionales.

13. En general, se ha producido una progresiva militarización de la policía y sus operativos, y una atribución de competencias en materia de seguridad ciudadana al ejército, especialmente en los países más afectados por la violencia y el actuar del crimen organizado. Usualmente esta estrategia no ha contribuido a reducir significativamente el clima de inseguridad, por el contrario muchos países han experimentado un recrudecimiento de la violencia además de reportarse abusos, arbitrariedades y violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad del Estado. En el presente informe la Comisión muestra su preocupación por las elevadas cifras de detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza y de la fuerza letal, tratos crueles, inhumanos y degradantes, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, así como la lentitud en su investigación y el nivel de impunidad en que quedan estos actos.
14. Asimismo, en base a la tipificación del delito de “asociación ilícita” o de “pertenencia a grupo criminal”, se han incrementado el número de detenciones arbitrarias de adolescentes en base a su apariencia y a la creencia que puedan pertenecer a una mara o a una agrupación criminal, sin que existan evidencias de la comisión de un delito, contribuyendo a la estigmatización y al acoso policial hacia determinados grupos sociales. En varios países de la región se observa una sobrerrepresentación de los adolescentes pobres y afrodescendientes y los pertenecientes a minorías, entre las personas detenidas por la policía. Estas nuevas tipificaciones también han dado lugar a que se haya elevado el número de detenciones preventivas y su duración debido a la saturación del sistema judicial.
15. A la vez, la respuesta más común de los Estados frente al involucramiento y la utilización de niños y adolescentes en actividades delictivas y en el crimen organizado es a través del sistema de justicia juvenil. En estos contextos los niños y adolescentes no son considerados principalmente como víctimas de una serie de vulneraciones acumuladas a sus derechos, sino como infractores de la ley penal. En el informe se pone en evidencia que los adolescentes que ejercen la violencia por lo general han sido ellos mismos víctimas de violencia o abusos, o los han presenciado, o bien han visto de otro modo vulnerados sus derechos fundamentales. A juicio de la Comisión, el análisis de las circunstancias que rodean a estos niños pone de manifiesto que subyacen diversas vulnerabilidades y violaciones a derechos humanos que deben ser analizadas más detenidamente y consideradas adecuadamente para articular políticas de prevención así como respuestas frente a los adolescentes en conflicto con la ley penal.
16. En la actualidad, los Estados de la región priorizan las respuestas retributivas y penalizadoras hacia los adolescentes, siendo el encierro la medida más extendida. La tendencia es propugnar la reducción de la edad de responsabilidad penal como medida para enfrentar el crimen y la violencia, existiendo países que establecen la responsabilidad criminal desde los doce años de edad, además de alargarse el tiempo de las penas, lo que en la práctica puede implicar que pasen encerrados toda su adolescencia, fase crucial para su formación, crecimiento y desarrollo personal. A pesar que de acuerdo con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos la privación de la libertad debería ser una medida de último recurso y por el menor tiempo imprescindible cuando se trata de adolescentes, ésta sigue siendo la medida más usual y extendida en la región. A lo anterior se le agrega que los centros de privación de libertad, los cuales mayoritariamente se

encuentran en condiciones alarmantes en términos de seguridad, salubridad y hacinamiento, se han convertido en factores adicionales de vulnerabilidad y de exposición a la violencia y al crimen para los adolescentes, lo cual solo lleva a profundizar y robustecer el problema que se busca solucionar.

17. La CIDH nota con preocupación que los Estados de la región no han procedido a aplicar en su integralidad el modelo de la justicia restaurativa que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos para las personas menores de 18 años. Si bien muchos países incorporan en sus legislaciones los principios de la justicia restaurativa, la realidad dista diametralmente de la norma al existir una limitada disponibilidad de programas no privativos de la libertad centrados en la rehabilitación y la reinserción social del adolescente. Las medidas tendientes a responsabilizar a los adolescentes por sus actos deberían atender a la situación del adolescente en cada caso, y considerar medidas socio-educativas en el marco de un modelo de justicia restaurativa que tenga como objetivo la rehabilitación y reinserción social del adolescente.
18. Asimismo, las políticas de desvinculación de los niños, niñas y adolescentes de los grupos delictivos y de las maras no han sido priorizadas por los Estados a pesar del imperativo de la protección especial a la niñez en situación de vulnerabilidad de sus derechos. Usualmente estos programas son demasiado limitados para poder llegar y proteger efectivamente a la niñez directamente afectada. La cobertura y los medios son insuficientes, y suelen basarse en programas diseñados e implementados por organizaciones de la sociedad civil sin un adecuado seguimiento de los mismos por parte del Estado.
19. De acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, los Estados no solo tienen la obligación de respetar y no violar los derechos humanos sino que deben tomar las medidas adecuadas para garantizar su efectivo goce y disfrute. En el caso de los niños, niñas y adolescentes a los Estados se les impone además, de acuerdo con los artículos 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la “Convención Americana”, la “Convención” o la “CADH”) y VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, la “Declaración Americana”, la “Declaración” o la “DADH”), un deber de diligencia especial y reforzado para asegurar el disfrute de los derechos que los niños tienen reconocidos y su protección frente a toda forma de violencia, ello en consideración a su estado de desarrollo y condición de mayor vulnerabilidad. Estas obligaciones aplican en los contextos de inseguridad, violencia y actuar del crimen organizado y, en particular, implican mayores esfuerzos en el campo de la prevención para evitar situaciones de vulnerabilidad y desprotección que exponen a los niños, niñas y adolescentes a ser captados y utilizados por el crimen organizado, a vincularse a actividades violentas y delictivas, y a ser víctimas de ellas. Asimismo, las medidas que adopten los Estados para combatir al crimen organizado deben tomar en consideración el respeto por los derechos humanos, en particular en el uso de la fuerza y en general en la actuación de las fuerzas de seguridad del Estado y del poder judicial. El presente informe se enfoca en analizar el alcance y contenido de las obligaciones de los Estados en los referidos contextos en los campos de la prevención y la protección, así como en lo relativo a las obligaciones de investigar

y sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, ya sean agentes del Estado o terceros.

20. La Comisión concluye que los altos niveles de violencia y delito en el hemisferio constituyen un serio problema de derechos humanos al exponer a las niñas, niños y adolescentes a un conjunto de vulneraciones a sus derechos. Además reconoce que el escenario es complejo debido a los múltiples factores causales y a la interrelación de diversas formas de violencia y otras vulneraciones a los derechos humanos. Por ello la Comisión entiende que la mejor manera de hacer frente a la violencia, la inseguridad y el crimen es a través de políticas públicas que tengan un carácter integral y holístico y que tomen en consideración las diversas causas estructurales, trabaje sobre los factores de riesgo y refuerce los factores protectores que existen, desde un enfoque que considere la centralidad de los derechos humanos. Ello implica que diversos sectores colaboren y coordinen su accionar, entre ellos: seguridad; justicia; salud; educación; servicios sociales; servicios de formación profesional y acceso al empleo; cultura, deporte y recreación; urbanismo; y, finanzas, entre otros.
21. Por último la Comisión recuerda que es necesario operar por completo el cambio de paradigma en materia de seguridad ciudadana, que tome en consideración la nueva concepción de la seguridad centrada en la protección de todas las personas y de las condiciones para la garantía del ejercicio de sus derechos. Los Estados deben proteger y garantizar los derechos de los que son titulares todos los miembros de la sociedad, de forma tal que a través de asegurar un contexto de seguridad las personas puedan desenvolver su vida cotidiana y ejercer todos sus derechos con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal y al conjunto de sus derechos humanos. La Comisión enfatiza que ello implica necesariamente que se promueva un fortalecimiento de las funciones de prevención y de reducción de la violencia, junto con las tradicionales funciones de control y represión del delito, y en ese marco la Comisión reitera y hace un llamado a se atiendan de modo urgente las necesidades especiales de protección de la niñez.



# CAPÍTULO 1

## INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

22. El presente informe surge a raíz del monitoreo constante que la Comisión realiza de las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, de las condiciones de vulnerabilidad y de las violaciones a los mismos. En ese sentido, la Comisión ha hecho seguimiento a cómo los contextos de inseguridad y violencia que se viven en la región impactan a los niños y adolescentes y sus derechos. La Comisión ha conocido varios de los aspectos esenciales que se abordan en este informe a través de los diversos mecanismos que tiene a su disposición, es decir, el sistema de peticiones y casos, medidas cautelares, audiencias, informes temáticos, visitas a los países, comunicados de prensa y comunicaciones con los Estados a través de las facultades conferidas por el artículo 41 de la Convención Americana y 18 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
23. Los días 18 y 19 de junio de 2013 la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez realizó una consulta de expertos en la ciudad de Washington DC. con la participación de expertos independientes en el tema de derechos de la niñez y seguridad ciudadana, la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Violencia contra los Niños, Dra. Marta Santos Pais, y personal de su equipo, así como representantes de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)<sup>2</sup>. La reunión contribuyó a identificar los contornos de la problemática y las interrelaciones con diversos aspectos y temáticas conexas; a la identificación de los aspectos fundamentales a ser tomados en consideración en el informe de la Comisión; y los principales avances y los desafíos que existen en el actual abordaje y políticas públicas que se están implementando. La Relatoría también sostuvo diálogos sobre la temática con las oficinas regionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como con diversas oficinas de país de UNICEF y con expertos de la organización Plan Internacional quienes trabajan a nivel comunitario. La Comisión agradece la colaboración de los expertos que participaron en la reunión y sus generosas contribuciones así como los aportes que los diversos organismos de las Naciones Unidas realizaron a lo largo del proceso de elaboración del presente informe.
24. Durante el proceso de elaboración del presente informe la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Violencia contra los Niños inició un proceso de consultas y de redacción de un informe de carácter global

---

<sup>2</sup> Los expertos independientes que participaron de la consulta fueron Martin Appiolaza, Roberto Briceño, Luis Guillermo Solís, Franz Vanderschueren, además de Magda Medina por parte de UNICEF, y Cecilia Anicama de la oficina de la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños.

sobre la violencia armada en el ámbito de la comunidad, con un enfoque temático convergente con el informe de la CIDH. Esta situación dio lugar a diversas reuniones de trabajo e intercambios de información y aportes técnicos que han servido a ambos procesos, en una valiosa colaboración entre el Sistema Interamericano y el Sistema Universal de Derechos Humanos.

25. En el marco del 147° período ordinario de sesiones de la Comisión, realizado en marzo del 2013, la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez se reunió con organizaciones de la sociedad civil para presentar la iniciativa de la elaboración del informe temático, iniciar un dialogo respecto de este tema, y brindar la oportunidad a las organizaciones que estuvieran interesadas para que hicieran llegar información y materiales sobre esta temática a la Relatoría.
26. Con posterioridad, la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez condujo tres visitas con el objetivo de conocer de primera mano los impactos que los contextos de inseguridad, violencia y presencia del crimen organizado tienen en los niños, niñas y adolescentes. En el marco de estas visitas, la Relatoría dialogó a profundidad sobre esta temática con autoridades, organizaciones de la sociedad civil, académicos, investigadores, periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos, y con niños, niñas y adolescentes que están expuestos a estos contextos. Las visitas se realizaron a Brasil (Rio de Janeiro, Brasilia y São Paulo), Honduras (Tegucigalpa) y México (México DF) en las fechas comprendidas entre el 30 de septiembre y el 17 de octubre de 2013. La Comisión desea agradecer nuevamente a las autoridades y a todas las personas que se encontraron con la Relatoría por la valiosa información aportada, sugerencias y testimonios vivenciales que fueron compartidos.
27. El día 25 de febrero de 2014 la Comisión publicó un cuestionario en su página web y lo envió a todos los Estados de la región con el objetivo de relevar información para la elaboración del informe y conocer con más detalle la situación en los diversos países de la región así como las políticas e iniciativas que se están desarrollando en materia de protección de los derechos de la niñez en contextos de inseguridad, violencia y actuar del crimen organizado. Las respuestas recibidas tanto de los Estados como de las organizaciones de la sociedad civil han sido un valioso componente para este informe, por lo que la CIDH agradece todas las contribuciones hechas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La CIDH recibió respuestas al cuestionario de los Estados de Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela. La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de El Salvador hizo llegar a la CIDH el “Informe especial sobre el impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador” en el cual se abordan muchos de los aspectos que se solicitaban en el cuestionario. Así mismo, hicieron llegar información relevante para la elaboración del informe las policías civiles de El Salvador, Honduras, Panama y República Dominicana, así como el Organismo de investigación Judicial de Costa Rica. La CIDH también recibió información de las siguientes organizaciones de la sociedad civil: CASACIDIN, Aldeas Infantiles SOS Argentina, Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI) Sección Argentina, Colectivo de derechos de infancia y adolescencia – Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Associação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos de Criança e Adolescente (ANCED), Plan International Brasil, Red de Ongo de Infancia y Juventud – Chile, La Caleta, Universidad Pontificia Bolivariana – Clínica Jurídica en Derechos Humanos, Foro Dakar Honduras, Ririki Infancia, Save the Children México, Federación Coordinadora Nicaragüense de ONGs que trabajan con la

28. En adición, la Relatoría, en cooperación con Plan International, llevo a cabo varias reuniones con niños, niñas y adolescentes en el contexto de las visitas a Brasil y Honduras que fueron extremadamente valiosas por los testimonios y las opiniones aportadas por los niños, niñas y adolescentes que viven en las zonas más afectadas por la violencia. Además, la Relatoría, junto con Save the Children, adaptaron algunas preguntas del cuestionario a un lenguaje accesible para niños y adolescentes con el objetivo de poder integrarles en la consulta; se realizaron talleres participativos con niños, niñas y adolescentes en El Salvador, Guatemala y Honduras en los que la versión amigable del cuestionario fue aplicada y los niños, niñas y adolescentes tuvieron la oportunidad de contribuir con sus opiniones y visiones sobre la problemática. La Comisión valora de modo especial y agradece mucho todos los aportes recibidos de parte de los niños, niñas y adolescentes durante el proceso de redacción de este informe.
29. El presente informe se estructura en cinco capítulos. En el primero de ellos se realiza un contextualización amplia y general de la temática. Se analizan los principales factores y causas que contribuyen en crear y mantener el clima de inseguridad y violencia que viven muchas comunidades, y entre ellas se analiza de modo especial la conexión existente entre los contextos de inequidad y exclusión social y los contextos de violencia. Este capítulo presenta una visión sobre la multiplicidad y la complejidad de las causas y los efectos de la violencia, que son tanto de carácter estructural, institucional como situacional. Así mismo se aportan datos sobre la prevalencia de la violencia e información relativa a la victimización, con una atención especial en la niñez, lo cual ayuda a dimensionar la problemática. Así mismo se destina un espacio para realizar algunas consideraciones sobre la relación que guardan las actuales políticas de drogas en el hemisferio, y las políticas sobre control de armas de fuego, con el actual clima de inseguridad y violencia. En este capítulo también se identifican los principales temas de preocupación que son analizados de modo más pormenorizado en los capítulos siguientes y se resalta la necesidad de un abordaje preventivo, holístico e integral de la temática que parta de la protección y el respeto de los derechos humanos.
30. El segundo capítulo se dedica específicamente a los niños, niñas y adolescentes, y a analizar la afectación a sus derechos en los contextos de inseguridad y violencia. En primer lugar se profundiza en la comprensión sobre la vinculación y la superposición entre diversas formas de violencia y vulneraciones a derechos de los que son víctimas los niños, niñas y adolescentes en estos contextos; así mismo se justifica la necesidad de que las políticas públicas no se centren de modo aislado en las formas más severas de violencia contra los niños sino que aborden todas las formas de violencia y vulneraciones a derechos dado que las mismas están íntimamente interconectadas y relacionadas. Seguidamente se presentan algunos de los principales impactos que tiene en la niñez la presencia de grupos dedicados a actividades delictivas en sus comunidades. Posteriormente se realizan algunas consideraciones en relación a las pandillas juveniles como fenómeno juvenil, y la necesidad de diferenciar este fenómeno de otros fenómenos de carácter violento. Seguidamente el informe trata sobre la violencia procedente de las fuerzas de seguridad del Estado cuando hacen frente al crimen organizado y e intentan

---

niñez y la adolescencia (CODENI), Alianza Ciudadana Pro Justicia (envío de un estudio relacionado con el cuestionario) y Save the Children República Dominicana.

controlar el delito y la inseguridad. En este capítulo también se analizan los principales factores que inciden en el riesgo y en la protección frente a la violencia para los niños, niñas y adolescentes; los grupos particularmente expuestos a la misma; y las diferencias en función del género en cuanto a afectaciones a derechos.

31. En el capítulo 3 se analiza el marco jurídico internacional aplicable a la protección de los niños contra toda forma de violencia, y las obligaciones que se derivan para los Estados bajo el mandato de protección especial a la niñez. El capítulo considera el derecho del niño a una vida libre de toda forma de violencia y profundiza en el análisis en particular de varios derechos que se pueden ver afectados, como los derechos a la vida e integridad personal, a la libertad personal, seguridad y libertad de circulación y residencia, a la salud, a la educación y a la recreación. Por último el capítulo analiza de modo pormenorizado las obligaciones de los Estados en términos de prevención, protección y eliminación de la violencia contra la niñez, y el deber de investigar y sancionar las conductas vulneradoras de los derechos de la niñez.
32. El capítulo 4 se detiene a considerar las principales respuestas que los Estados están dando frente a la inseguridad, la violencia y el crimen organizado. En el mismo se identifican las lógicas de control y represión que priman en la región, entre ellas: la progresiva militarización en materia de seguridad ciudadana; la lógica penalizadora y retributiva de la justicia juvenil que se aplica a los adolescentes, que no logra integrar por completo los principios de la justicia restaurativa y la lógica de rehabilitación y reintegración social del adolescente; y algunas de las consecuencias de la aplicación del tipo penal de “asociación ilícita” o “pertenencia a organización criminal”. En adición se hace una lectura de las políticas de drogas desde una perspectiva de niñez y los impactos que tienen en los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
33. En el último capítulo se presentan algunos de los principales elementos que a juicio de la Comisión las políticas de seguridad ciudadana deberían integrar para una efectiva protección de los derechos de la niñez.
34. El informe cierra con las principales conclusiones de la Comisión sobre la temática y la formulación de una serie de recomendaciones generales para los Estados, con el objetivo de contribuir a una mejor comprensión de sus obligaciones bajo el derecho internacional de los derechos humanos en materia de protección de los derechos de la niñez en contextos de inseguridad, violencia y actuar del crimen organizado.
35. El presente informe es de carácter regional y se refiere a todos los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante, la “OEA”) y sus observaciones y recomendaciones son válidas para todos ellos, independientemente del nivel de prevalencia del fenómeno del crimen organizado y de la inseguridad en los mismos. Sin embargo, es preciso también advertir que algunos Estados aparecen referidos con mayor frecuencia en el informe por encontrarse afectados en mayor medida por el actuar del crimen organizado, de organizaciones de narcotraficantes, maras y otras agrupaciones de carácter violento. En otros casos, a pesar de estarse ante países afectados por estas

condiciones, la falta de información y de datos disponibles y actualizados ha dificultado las referencias a los mismos en el informe. En general, la CIDH ha observado durante el proceso de elaboración del presente informe que los Estados más afectados por estos fenómenos están realizando esfuerzos considerables para enfrentar sus causas estructurales y consecuencias, con experiencias valiosas que deben ser reconocidas, reforzadas y profundizadas. El informe, sin embargo, se centra principalmente en identificar los vacíos y los retos que todavía subsisten y los esfuerzos que deben ser fortalecidos, bajo la lógica del derecho internacional de los derechos humanos, con el objetivo de ayudar a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones.

## CAPÍTULO 2

# CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

## CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

### A. *Inequidad, exclusión social y violencia en las Américas*

36. El continente americano, y especialmente las regiones de América Latina y el Caribe, han protagonizado en las últimas décadas un importante crecimiento económico y en términos de desarrollo humano que ha conseguido mover de la franja de la pobreza y de la pobreza extrema a millones de personas. Sin embargo, persisten desafíos que evidencian riesgos para los avances obtenidos. En su conjunto, la región no ha conseguido todavía encarar adecuadamente la exclusión social<sup>4</sup> y las inequidades, que si bien se arrastran de periodos históricos anteriores, los desarrollos recientes no han logrado superar e incluso las han puesto más en evidencia al hacerse más visibles para la sociedad<sup>5</sup>.
37. El flagelo de la violencia y la inseguridad asociada a la misma tampoco es nuevo en la región pero se ha exacerbado en los últimos años, llegando a niveles críticos que comprometen los progresos alcanzados en el crecimiento económico, la cohesión social y en la vigencia y el ejercicio de los derechos humanos. Adicionalmente, los contextos de inseguridad que experimentan varios países de la región, la falta de capacidad efectiva para hacer frente a la violencia, y las respuestas no ajustadas a la legalidad repercuten negativamente en la credibilidad de su institucionalidad democrática y tienen efectos negativos sobre el Estado de Derecho.
38. Esta región ostenta actualmente los primeros puestos en dos escalas mundiales que comparan datos estadísticos entre países y regiones. Una de ellas calcula los niveles de inequidad y desigualdad económica al interior de los países; la otra

---

<sup>4</sup> El informe utiliza el concepto “exclusión social” para referirse a desigualdades estructurales y sistémicas que obstaculizan el acceso para un grupo de personas o sector de la población al conjunto de procesos sociales, políticos y económicos que permiten el ejercicio y disfrute pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en igualdad de condiciones y de oportunidades. Así mismo, el informe utiliza los conceptos “inequidades” y “desigualdades económicas” para reflejar diferencias entre grupos sociales en materia de acceso y disfrute de recursos económicos que contribuyen, aunque no de modo exclusivo, a la creación de una situación de “exclusión social”. El término “pobreza” se emplea en el informe para representar situaciones de limitada capacidad económica que no permiten el acceso a niveles mínimos de goce de derechos, generalmente fijados estos niveles mínimos de disfrute de derechos a través de indicadores utilizados internacionalmente como medida de comparación.

<sup>5</sup> Entre 2008 y 2010, 8 de los 10 países del mundo con mayor índice de desigualdad en el ingreso se encontraban en América Latina, donde una enorme proporción del ingreso es captado por una pequeña fracción de la población: el 10% más rico acumula el 32% del ingreso, mientras que el 40% más pobre solamente concentra el 15%. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 22. Para una aproximación general al contexto regional descrito puede verse el informe del Banco Mundial, Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean y el informe anual del LATINOBAROMETRO correspondiente al 2013.



ofrece los índices de homicidios per cápita. La relación entre los contextos de inequidad, exclusión social y discriminación, y los contextos de violencia, inseguridad y criminalidad<sup>6</sup>, ha sido analizada y establecida en múltiples estudios. Sin embargo, a pesar de haberse demostrado que existe una estrecha correlación entre ambos contextos, la misma no es automática o inmediata sino que debe considerarse la confluencia de una diversidad de otros condicionantes, como factores políticos, sociales e institucionales<sup>7</sup>.

39. Las cifras macro-económicas respecto a la región arrojan resultados globales positivos, sin embargo, el análisis más en detalle de la repartición de la riqueza, el acceso a servicios básicos de calidad en igualdad de condiciones, y el goce de derechos, evidencian profundas diferencias e inequidades entre grupos y sectores poblacionales. La desigualdad, la baja movilidad social, la precariedad en el empleo y la transmisión intergeneracional de la pobreza son obstáculos importantes que aún enfrenta la región<sup>8</sup>.
40. La Comisión considera que la presencia de inequidades, exclusión social y la ausencia de igualdad de oportunidades en el ejercicio y disfrute de los derechos en relación a determinados sectores, inclusive la existencia de situaciones de discriminación hacia ellos, son un importante motivo de preocupación desde el punto de vista de los derechos humanos que requiere ser abordado seriamente por todos los Estados de la región. Estas condiciones son además fuente de eventuales tensiones y conflictos sociales, de violencia e inseguridad, que comprometen la vigencia de diversos derechos. Así mismo, la existencia de contextos de violencia social pueden dar lugar al surgimiento de respuestas represivas por parte de los Estados así como a prácticas contrarias a los derechos humanos y a la legalidad.
41. Esta región se caracteriza por altos índices de violencia, siendo la región del mundo con la mayor tasa de homicidios por habitante<sup>9</sup>. Más de un tercio de las

---

<sup>6</sup> El delito (o crimen) y la violencia constituyen amenazas a la seguridad de las personas, a su vida e integridad personal y patrimonial. Sin embargo, deben entenderse como categorías analíticas distintas, dado que no todo delito es violento ni todo acto de violencia es tipificado como delito en las leyes. El hurto por ejemplo se define como la “sustracción no violenta de bienes ajenos sin el consentimiento de su dueño”. Por otro lado, un ejemplo de acto violento no tipificado como delito lo representa el castigo físico contra los niños, niñas y adolescentes que sigue sin estar expresamente prohibido en algunas legislaciones estatales.

<sup>7</sup> En el mismo sentido, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 17 y ss.

<sup>8</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, págs. 3 y 22, Si bien las estimaciones disponibles indican que al menos el 40% de los hogares de la región lograron ubicarse en una clase socioeconómica superior entre 1995 y 2010, la mayoría de las personas en situación de pobreza que ascendieron no se integraron directamente a la clase media, sino que pasaron a formar parte de un grupo situado entre la clase baja y la clase media. A este segmento de población lo denomina el Banco Mundial “grupos vulnerables”, y constituye la “clase” más numerosa en América Latina: el 38% de la población. Este sector se caracteriza por estar expuesto a la informalidad laboral, al estancamiento educativo y a una escasa cobertura social.

<sup>9</sup> En lo que respecta al ranking de regiones más violentas, se puede consultar los datos comparativos que anualmente son publicados por diversas fuentes, entre ellas, la Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, Geneva Declaration on Armed Violence and Development – Publications and Resources. La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo es una iniciativa

muertes violentas en el mundo ocurren en este continente<sup>10</sup>, el cual cuenta con aproximadamente entre el 12% y el 14% de la población mundial. La tasa anual promedio de homicidios violentos en la región es superior a 30 muertes violentas por cada 100.000 habitantes. Según la clasificación de la Organización Mundial de la Salud las tasas de homicidio que superan los 10 homicidios por 100.000 habitantes son consideradas con características de epidemia<sup>11</sup>. Otro estudio relaciona en un listado a los 14 países más violentos del mundo, de éstos la mitad se encuentran en el continente americano<sup>12</sup>. Entre éstos están El Salvador<sup>13</sup> y Honduras<sup>14</sup> con tasas superiores a los 65 asesinatos por cada 100.000 habitantes en el 2014, además de otros países considerados entre los más violentos del planeta como Belice, Brasil, Colombia, Guatemala, Jamaica y Venezuela<sup>15</sup>.

42. La violencia se concentra principalmente en determinados grupos sociales y franjas de edad, siendo el segmento de edad más expuesto a la violencia el que corresponde al grupo entre 15 y 29 años. En un reciente informe publicado en 2014 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC, por sus siglas en inglés) basado en datos estadísticos oficiales proporcionados por los Estados, el informe halla que es en las Américas donde existe la mayor concentración de homicidios en adolescentes y jóvenes entre 15-29 años de edad, tanto en hombres como mujeres. Para poner esta información en perspectiva: más de una de cada siete víctimas de todos los homicidios a nivel mundial es un joven de entre 15 y 29 años de edad que vive en el continente americano<sup>16</sup>. UNICEF señala que en el año 2012 más de 25.000 víctimas de homicidios fueron personas menores de 20 años de la región de las Américas<sup>17</sup>. Si bien las estadísticas varían en función de la franja de edad que se toma como referente, coinciden todas en

---

diplomática destinada a abordar las interrelaciones entre la violencia armada y el desarrollo, adoptada el 7 de junio de 2006 por 41 Estados, en la actualidad ha sido suscrita por más de 100 Estados.

A nivel regional pueden consultarse los informes elaborados por el PNUD en materia de desarrollo humano, en especial, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano, y Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security".

- <sup>10</sup> Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC, por sus siglas en inglés), el 36% de homicidios a nivel mundial se producen en las Américas. "Global Study on Homicide 2013", pág. 11, y págs. 33 y 34.

- <sup>11</sup> De la región de América Latina solo Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Perú y Uruguay tienen tasas nacionales por debajo de 10 homicidios cada 100.000 habitantes, aunque la tasa se incrementa en función de la localidad/área dentro del país. PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 48.

- <sup>12</sup> Los 14 países considerados más violentos de mundo tomando en consideración la tasa promedio de muertes violentas en el período 2004 a 2009 son: El Salvador, Irak, Jamaica, Honduras, Colombia, Venezuela, Guatemala, Sudáfrica, Sri Lanka, Lesoto, República Centroafricana, Sudan, Belice y República Democrática del Congo. Ver el informe de la Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, Carga Global de la Violencia Armada, 2011, pág. 6.

- <sup>13</sup> Información pública proporcionada por Medicina Legal de El Salvador, citada en InSight Crime, Resumen de InSight Crime sobre homicidios 2014.

- <sup>14</sup> Los datos para el 2014 han sido proporcionados públicamente por el Ministro de Seguridad de Honduras, ver: InSight Crime, Resumen de InSight Crime sobre homicidios en 2014.

- <sup>15</sup> Ver los datos presentados por la Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, y en InSight Crime, Resumen de InSight Crime sobre homicidios en 2014.

- <sup>16</sup> UNODC, Global Study on Homicide 2013, págs. 28 a 30.

- <sup>17</sup> UNICEF, Hidden In Plain Sight: A statistical analysis of violence against children, 2014, pág. 34.

apuntar hacia la misma tendencia, y todas ellas son extremadamente preocupantes<sup>18</sup>.

43. En términos de cifras globales, los países de Latinoamérica y el Caribe combinados registran más de 1,2 millones de personas víctimas de homicidios en una década, a razón de un promedio de más de 100.000 muertes por año<sup>19</sup>. Entre el 2000 y el 2010 la tasa de homicidios de la región creció un 12%<sup>20</sup> y los homicidios han ido acompañados por el crecimiento y la difusión de los delitos<sup>21</sup> así como por el aumento del temor entre los ciudadanos<sup>22</sup>.
44. Cada una de las sub-regiones --América del Sur, América Central, América del Norte y el Caribe-- experimentan contextos y dinámicas propias y particulares en lo que respecta a la violencia y la inseguridad. Así, debe advertirse que la tasa de homicidios per cápita promedio hemisférica oculta las diferencias entre las subregiones, las cuales son significativas. Por ejemplo, los países de América del Norte y del Cono Sur tienen tasas menores al promedio global, mientras que en América Central y el Caribe son varias veces superiores<sup>23</sup>. Estas tasas agregadas tampoco muestran las diferencias entre países de una misma subregión. De la misma manera, las variaciones dentro de los países son también considerables y dan cuenta de que, por lo general, la violencia, y en particular la violencia en su forma extrema -los homicidios-, se encuentra focalizada en ciertas ciudades, barrios y zonas en el territorio de los Estados.
45. En América Latina y en el Caribe se evidencia, como fenómeno generalizado, que las tasas de homicidios de las ciudades más pobladas tienden a sobrepasar las tasas nacionales de homicidios de forma muy considerable<sup>24</sup>. Según un ranking de

---

<sup>18</sup> La misma tendencia regional relativa a las altas tasas de muertes violentas entre personas de 15 a 29 años se observa también a nivel nacional, en ese sentido se pueden consultarse las cifras de Brasil en el Anuário Brasileiro de Segurança Pública, págs. 36 y 37.

<sup>19</sup> Organización de los Estados Americanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (OEA-PNUD, 2011), Nuestra Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 182.

<sup>20</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 47.

<sup>21</sup> Organización de los Estados Americanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (OEA-PNUD, 2011), Nuestra Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 182 y Latinobarómetro, 2008. Considerando los países para los cuales se cuenta con información, los robos se han casi triplicado en los últimos 25 años.

<sup>22</sup> Cabe notar que las cifras sobre tasas de homicidios por 100.000 habitantes varían dependiendo de las fuentes, pero las conclusiones sobre la tendencia y la intensidad de la problemática son coincidente en todas ellas. Se han encontrado discrepancias en diversos estudios y en cifras de bancos estadísticos regionales, que a pesar de citar todos ellos fuentes estatales, muestran cifras no siempre completamente coincidentes. Ver UNODC, Global Study on Homicide 2013, págs. 30 y 31.

<sup>23</sup> Ver UNODC, Global Study on Homicide 2013, págs. 33 y 34.

<sup>24</sup> Por regla general, las grandes urbes suelen acaparan las mayores tasas de homicidios y violencia. Un estudio efectuado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina estimó que los hogares situados en ciudades con más de un millón de habitantes tenían un 70 % más de probabilidades de ser víctimas de violencia que aquellos ubicados en ciudades de entre 50.000 y 100.000 habitantes. América Latina es la región más urbanizada del mundo, con casi el 80% de la población que habita en las ciudades. Ver también PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, págs. 29 y 30, Seguridad incluyente, ciudad

las ciudades más violentas del mundo, la abrumadora mayoría de ellas (47 de un total de 50) se ubican en el continente americano, en particular en América Latina; 19 se encuentran en Brasil, 10 en México, 5 en Colombia, 4 en Venezuela, 4 en Estados Unidos, 3 en Sudáfrica, 2 en Honduras y 1 en los siguientes países, El Salvador, Guatemala y Jamaica<sup>25</sup>. Así mismo es de notar que dentro de una misma ciudad las tasas pueden variar marcadamente en función de los barrios, tendiendo a concentrarse en determinadas zonas en las ciudades. Así por ejemplo, en Brasil, dentro de una misma ciudad, como Rio de Janeiro o São Paulo, la inseguridad, la violencia y las tasas de homicidio se incrementan sustancialmente en algunas de sus favelas y barrios con estándares de vida bajos, pobreza, y limitado acceso a servicios públicos de calidad<sup>26</sup>.

46. Es evidente la existencia de un patrón de mayor concentración de los delitos violentos y los homicidios en grandes ciudades. La característica que comparten estas ciudades es que han crecido de modo rápido y desordenado, que poseen zonas o barrios con infraestructura precaria, y que carecen o tienen limitado acceso a servicios básicos<sup>27</sup>. Estos barrios o zonas carecen o tienen limitado acceso a servicios básicos como el agua y el saneamiento, el alumbrado público, el servicio de electricidad, los servicios de salud y educación, el transporte público, los accesos y la conectividad de estas zonas con el resto de la ciudad, y una deficiente infraestructura y espacios públicos para uso de la comunidad, entre otros<sup>28</sup>.
47. Los bajos niveles de desarrollo y la escasa presencia institucional en estas zonas facilitan el surgimiento y la expansión de grupos que se dedican a cometer delitos y de organizaciones criminales. A su vez, la falta de condiciones de seguridad dificulta el acceso a estas comunidades de servicios públicos, de inversión y por tanto de la posibilidad de generación de oportunidades y desarrollo<sup>29</sup>. Se evidencia una relación entre la inseguridad con procesos de exclusión social, vinculación que se profundiza y refuerza con factores adicionales ligados a las respuestas institucionales del Estado<sup>30</sup>.
48. Estos factores, cuando confluyen con una institucionalidad débil y políticas basadas en la represión de la violencia, resulta en muchas oportunidades en un

---

incluyente publicado por la Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo. También, UNODC, Global Study on Homicide 2013, pág. 27 y 28.

<sup>25</sup> Ver, Las 50 ciudades más violentas del mundo en 2014.

<sup>26</sup> Un estudio realizado en Brasil encuentra que el fenómeno de los homicidios de jóvenes tiende a ser mayor cuanto más elevada es la población de los municipios, y concluye que es un problema sobretudo asociado con la violencia urbana, pág. 10.

<sup>27</sup> Ver Seguridad incluyente, ciudad incluyente publicado por la Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano, pág. 44, PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 30.

<sup>28</sup> PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, págs. 28 a 30, Ver también Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 305.

<sup>29</sup> PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, págs. 97 a 99.

<sup>30</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, págs. 309 a 311, UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano, pág. 44 y UNICEF, Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children, 2014, pág. 42.

incremento en las violaciones a los derechos humanos de las personas en estos barrios, incluso por los propios agentes del Estado. Lo que se acaba de referir profundiza aún más las desigualdades y la exclusión social, factores que estaban en el origen mismo de la inseguridad y la violencia. Se genera así un círculo vicioso difícil de detener si no se implementan otro tipo de políticas e intervenciones que no se centren exclusivamente en el control y la represión, es decir, si no se prioriza la actuación sobre las causas estructurales de la violencia a través de programas de inversión social y promoción de derechos<sup>31</sup>.

49. Se observa que, en escenarios en los cuales confluyen una baja presencia del Estado a través de todos sus servicios junto con altos niveles de inseguridad y con la falta de capacidad institucional para hacer frente a dicha violencia, emergen órdenes sociales, económicos y políticos paralelos e informales. En ocasiones se produce incluso un rechazo social hacia la policía y las estructuras de autoridad pública, originado por la existencia de abusos y arbitrariedades cometidos por sus agentes. Las referidas situaciones erosionan de modo muy preocupante la legitimidad del Estado y de sus instituciones en estas comunidades<sup>32</sup>. Del mismo modo, debido al fuerte control territorial que ejercen determinados grupos, existen barrios y áreas donde no existe una presencia constante e implantación del Estado debido al control de estos grupos, también conocidas como "zonas sin ley".
50. En adición, el establecimiento de vínculos de esta naturaleza de los grupos criminales con la comunidad genera un espacio propicio para reclutar nuevos miembros, entre ellos niños, niñas y adolescentes.
51. En el Caribe<sup>33</sup> se destaca como característica principal en varios países que las organizaciones de carácter criminal se hayan convertido en muchos casos en estructuras sociales, políticas y económicas paralelas, que cubren vacíos o sustituyen al Estado en varios ámbitos, como por ejemplo en la prestación de servicios básicos, en seguridad y en el mantenimiento de normas de conducta en la población ante contextos de precariedad o falta de efectividad del sistema legal y de justicia en algunas zonas. A menudo, por los motivos que se acaba de referir, los líderes de estas organizaciones son vistos como líderes en sus comunidades y las líneas divisorias entre grupos criminales y organizaciones comunitarias incluso pueden llegar a ser borrosas<sup>34</sup>. Además, el fenómeno del crimen organizado se ha

---

<sup>31</sup> PNUD, Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security, págs. 5 a 7.

<sup>32</sup> En el mismo sentido, PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 10; Seguridad incluyente, ciudad incluyente publicado por la Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, págs. 2 y 3. La misma tendencia se observa para el Caribe, ver PNUD, Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security, pág. 6.

<sup>33</sup> Para un análisis en profundidad sobre la presencia del crimen organizado y de las denominadas "streets gangs" en el Caribe, sus características, e impacto en las condiciones de seguridad y en los derechos de las personas, así como las principales respuestas puestas en práctica por los países caribeños, puede consultarse PNUD Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security.

<sup>34</sup> PNUD Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security, págs. 77 y 78 e Insight Crime Trinidad gang leader has 600 men under his command, de 21 de agosto de 2013. Escándalos relacionados con concesiones de contratos públicos a miembros de organizaciones

asociado en muchas oportunidades con la política; diversos escándalos de compra de votos en las zonas controladas por los líderes de organizaciones criminales a cambio de favores económicos usualmente a través del otorgamiento de contratos públicos, han evidenciado situaciones de permeación del crimen organizado en las estructuras políticas y en las estructuras institucionales del Estado<sup>35</sup>.

52. La CIDH observa que si se comparan los niveles de desarrollo humano y de respeto a los derechos humanos con las tasas de homicidios, se desprende que hay una relación inversa entre ellos: los países con menores tasas de homicidios gozan de mejores índices de desarrollo humano y de garantía a los derechos humanos que los países que no los tienen<sup>36</sup>. Por otro lado, contextos generalizados de pobreza no llevan de modo automático a situaciones de inseguridad y criminalidad, mientras que la existencia de marcadas desigualdades sociales en una determinada comunidad, aunadas con otros elementos como el tipo de respuesta estatal, parecen guardar una mayor vinculación con la violencia y la inseguridad. En síntesis, existe una relación compleja entre la inseguridad y la violencia, el desarrollo humano y los derechos humanos, la cual además se encuentra mediada por otros múltiples factores que complejizan el escenario, tal y como se analizará con mayor detalle a lo largo de este informe.

## ***B. Los niños, niñas y adolescentes como grupo de especial preocupación***

53. Tal y como se especificará a lo largo de este informe, uno de los grupos particularmente perjudicados por las situaciones de inequidad y exclusión social, y por los contextos de violencia e inseguridad, son los niños, niñas y adolescentes.
54. En toda la región, los niños, niñas y adolescentes son los más afectados por las situaciones referidas de pobreza, inequidad, exclusión social y ausencia de igualdad de oportunidades; ello es cierto tanto en términos numéricos -- en general los países de la región tienen poblaciones muy jóvenes--, como por los derechos que se ven principalmente conculcados por estas situaciones --por ejemplo el derecho a la salud, a la nutrición, a la educación de calidad y a los cuidados adecuados por parte de la familia y de las instituciones sociales, entre

---

criminales pusieron en evidencia que la capacidad de estas organizaciones criminales para ganar contratos parece estar relacionada no sólo con la corrupción, sino también con el hecho que tales esquemas de contratos públicos para beneficiar a la población en mayor situación de vulnerabilidad son otorgados a "líderes de la comunidad" para su gestión y administración. En ausencia de una presencia efectiva del Estado en algunas comunidades, estos grupos pueden ser la única fuente de justicia eficaz y de servicios sociales para las comunidades en las que operan, y como resultado los jefes del crimen se convierten en una forma de líder en sus comunidades.

<sup>35</sup> PNUD Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security, págs. 77 y 78, e Insightcrime Crimen organizado de jamaica tras la caída de Dudus Coke, 21 de enero de 2014; Gangs are the new law in urban Trinidad and Tobago, 22 de octubre de 2013, y Trinidad gang leader has 600 men under his command, de 21 de agosto de 2013.

<sup>36</sup> Entre la abundante bibliografía existente puede consultarse, More Violence, Less Development. Examining the relationship between armed violence and MDG achievement. (2010). Geneva Declaration, y Conflict and Fragility. Armed Violence Reduction. Enabling development de la OECD, 2009.



otros--, donde el acceso a servicios de calidad para el disfrute de estos derechos es particularmente importante en el caso de los niños, niñas y adolescentes por su propia condición. La falta de garantía efectiva a diversos derechos que tienen reconocidos los niños, niñas y adolescentes los sitúa en una condición de especial vulnerabilidad que, en contextos con presencia de grupos violentos y criminales, los expone a ser captados, utilizados, abusados y explotados por estos grupos.

55. El clima de violencia que se experimenta en determinadas comunidades tiene impactos muy negativos en niños, niñas y adolescentes. Por lo que se refiere a la forma más extrema de violencia —los homicidios—, las cifras globales de homicidios una vez desglosadas por edad, sexo, condiciones socio-económicas y origen étnico, presentan porcentajes elevados de violencia en adolescentes y jóvenes. Las tasas de muertes violentas por armas de fuego en adolescentes y jóvenes, en especial en varones pertenecientes a grupos tradicionalmente excluidos y en condición de vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos, son muy preocupantes por su alto nivel<sup>37</sup>.
56. El riesgo de morir víctima de un homicidio varía dependiendo de la edad y del sexo. Como tendencia general, los datos muestran que comparativamente los adolescentes en edades comprendidas entre los 15 y los 19 años son un grupo con un considerable riesgo de morir víctimas de un homicidio y que las cifras se acentúan dramáticamente en la juventud (hasta los 24 o los 29 años, dependiendo de las fuentes consultadas). Por ejemplo, en Venezuela, según cifras del 2012, los índices de homicidio se elevan de 1,2 por 100.000 habitantes para niños de menos de 10 años a 39 por 100.000 habitantes entre adolescentes de 10 a 19 años. Así mismo existen marcadas diferencias por sexo; en ese mismo país, el índice de homicidios es del 74 por 100.000 habitantes en adolescentes varones mientras que es del 3 por 100.000 habitantes en adolescentes mujeres<sup>38</sup>. En Brasil, el índice de homicidio en niños entre 0 a 9 años están por debajo del 1 por 100.000 habitantes, pero este índice se dispara a 32 por 100.000 habitantes para adolescentes de 10 a 19 años, con cifras más de diez veces superiores para varones comparado con adolescentes del sexo femenino (58 por 100.000 habitantes y 5 por 100.000 habitantes)<sup>39</sup>. Si bien los niños entre 10 y 14 años están mucho menos afectados por la violencia homicida que los adolescentes y jóvenes, este hemisferio es el que tiene las cifras más altas comparativamente con otras regiones en muertes violentas de niños en esa franja de edad<sup>40</sup>.
57. Entre las principales víctimas de la violencia, pero también entre los agresores que la ejercen, se encuentran los y las adolescentes y jóvenes, en particular varones en

---

<sup>37</sup> UNODC, Global Study on Homicide 2013, págs. 28 a 30, PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, Introducción, págs. VIII a X; CIDH, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, párr. 3 del resumen ejecutivo y párr. 27. OEA, "Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas 2012", e Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas, párr. 29.

<sup>38</sup> UNICEF, Hidden In Plain Sight: A statistical analysis of violence against children, 2014, pág. 38.

<sup>39</sup> UNICEF, hidden In Plain Sight: A statistical analysis of violence against children, 2014, pág. 38.

<sup>40</sup> La región de las Américas es la que tiene una mayor tasa de homicidios de niños y niñas de entre 0 a 14 años en el mundo. UNODC, Global Study on Homicide 2013, ver gráfico pág. 32.

la franja de edad entre los 15 y 29 años<sup>41</sup>. Las cifras muestran que la franja de edad perteneciente a la adolescencia y la juventud es uno de los segmentos más expuestos a la violencia. Según un estudio elaborado en 2011, en El Salvador la tasa promedio de homicidios en adolescentes y jóvenes de 15 a 24 años era del 92,3 por 100.000 habitantes, en Colombia 73,4, en Venezuela 64,2, en Guatemala 55,4 y Brasil 51,6; éstos países referidos son además los que tienen las cinco tasas de homicidio juvenil más altas del mundo<sup>42</sup>. De acuerdo con los datos del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA, en base a cifras provistas por los propios Estados, en Brasil, por ejemplo, el 43% de las víctimas de homicidio tenían entre 15 y 24 años de edad<sup>43</sup>.

58. Asimismo, las formas de violencia a las que están expuestos los niños, niñas y adolescentes varían dependiendo del sexo y de la edad. Aunque las tendencias no son completamente idénticas en todos los países, en términos generales los adolescentes varones están más expuestos a la violencia física, incluidos los homicidios, y a ser cooptados y explotados por el crimen organizado en todo tipo de actividades incluidas acciones violentas. Las adolescentes mujeres sufren más violencia por razón de género y, en especial, la violencia sexual, aunque los homicidios contra las mujeres por razón de género se han convertido en un problema creciente y preocupante en varios países de la región<sup>44</sup>. Se estima que en este hemisferio los niños y los adolescentes-hombres tienen casi 7 veces más probabilidades de morir por causa de violencia inter-personal que las niñas y las adolescentes-mujeres<sup>45</sup>.
59. Los homicidios se han convertido en una de las primeras causas de muerte entre los adolescentes y jóvenes varones en América Latina y en el Caribe, y ha supuesto que los avances que se habían conseguido en supervivencia en la primera infancia, a través de políticas públicas de protección a la niñez, se pierdan en la adolescencia debido a los niveles de homicidio<sup>46</sup>. Esta situación ha sido identificada y contabilizada, por ejemplo, en Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá,

---

<sup>41</sup> UNODC, *Global Study on Homicide 2013*, págs. 28-30; PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 53; CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 27; Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas, párr. 29; UNICEF, “Hidden In Plain Sight: A statistical analysis of violence against children”, 2014, págs. 34 a 40.

<sup>42</sup> La Comisión utiliza referencias estadísticas a diferentes franjas de edad de acuerdo a las fuentes utilizadas. Diversas fuentes utilizan las franjas de edad de 0 a 9 años, de 10 a 14 años y de 15 a 20 años -u otra edad en la veintena- para analizar aspectos relacionados con la violencia y la victimización. Estas franjas coinciden con períodos vitales en la vida de los niños y adolescentes que se consideran tienen relevancia en sus necesidades y en la vigencia de sus derechos, ello influenciado por su nivel de desarrollo biológico, psicológico, social y emocional. PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 53. Cita WHOSIS (World Mortality Databases de la OMS); PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, págs. 123 y 124.

<sup>43</sup> De acuerdo a la OEA, *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas, 2012*, pág. 25.

<sup>44</sup> Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas, párrs. 29, 30 y 31; PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 53, ver también págs. 46 y 54-55 y OEA, *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas, 2012*, págs. 21 y 22.

<sup>45</sup> UNICEF, *Hidden In Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, págs. 34 y 38.

<sup>46</sup> UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, pág. 38.



Trinidad y Tobago, y Venezuela<sup>47</sup>. Según la Organización Mundial de la salud y UNICEF, en estos siete países de la región el homicidio es la primera causa de muerte entre adolescentes varones<sup>48</sup>.

60. La Comisión sin embargo enfatiza que son múltiples y diversas las formas de violencia a las que se ven sometidos los niños, niñas y adolescentes, su intensidad y el ámbito en el que la violencia ocurre. Además observa que existe un fenómeno preocupante de sucesivas formas de vulneración a los derechos humanos y de victimización a la que se ven expuestos los niños, niñas y adolescentes en contextos con altos índices de violencia y de precariedad en las condiciones de vida. El escenario es complejo, pero algunas de las formas de violencia y de vulneración de derechos más usuales a las que se ven expuestos en estos entornos son:

- i. padecer abuso o violencia en el seno de su familia, en la escuela o en el ámbito de su comunidad, de parte de adultos o por sus pares;
- ii. la falta de cuidados adecuados en su familia y de apoyo de las instituciones del Estado;
- iii. no poder gozar de su derecho a una educación de calidad en un ambiente protector que les brinde la posibilidad de desarrollar al máximo su potencial, algunos incluso abandonan por completo sus estudios;
- iv. haber sufrido estigmatización o alguna forma de discriminación basada en su condición socio-económica y/o origen;
- v. la ausencia de oportunidades reales para desarrollar su proyecto de vida derivado de situaciones estructurales de exclusión social, lo cual muchas veces los introduce a los grupos con actividades criminales como la opción más al alcance y viable;
- vi. sufrir presiones, abuso, violencia o explotación de parte de grupos que se dedican a actividades criminales y utilizan y explotan a niños, niñas y adolescentes para llevar a cabo sus acciones;
- vii. y la violencia, abuso y vulneraciones a sus derechos que los niños, niñas y adolescentes pueden enfrentar por parte de la policía, o cuando entran en contacto con el sistema de justicia juvenil y durante el tiempo de privación de libertad, entre otras situaciones.

61. Usualmente las diversas formas de violencia y otras vulneraciones a los derechos de la niñez se interrelacionan y se superponen, provocando una victimización sucesiva de los niños, que además frecuentemente se extiende en el tiempo, en una espiral que puede ser difícil de frenar o detener si estas situaciones no son identificadas tempranamente o si no se toman medidas adecuadas de reparación y restablecimiento de derechos. Los impactos de la violencia y la vulneración de

---

<sup>47</sup> UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, pág. 40.

<sup>48</sup> UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, pág. 40.

derechos en la infancia pueden tener consecuencias posteriores en la adolescencia, incluso en la condición del niño como futuro adolescente agresor. En consecuencia es necesario no desvincular los indicadores de violencia y de vulneración de derechos en las diversas etapas de la vida de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. La Comisión además destaca la importancia de considerar que los adolescentes que ejercen la violencia, por lo general han sido ellos mismos víctimas de violencia o abusos, o los han presenciado, o bien han visto de otro modo vulnerados sus derechos fundamentales<sup>49</sup>.

62. Respecto a los índices de violencia contra la niñez, la CIDH nota con preocupación que la diversificación de las actividades ilícitas de los grupos criminales de la región tiene efectos nefastos en los niños, niñas y adolescentes, que aparecen como unas de sus principales víctimas. Se destacan al respecto las actividades relacionadas con la producción, la distribución y el tráfico o venta de drogas y estupefacientes ilegales; la trata y explotación sexual en diversas modalidades, entre ellas el turismo sexual, la pornografía infantil y la utilización de niñas, niños y adolescentes en la prostitución; la trata con fines de explotación laboral; y, el tráfico de migrantes asociado con las situaciones de abuso y violencia ejercidas por los traficantes. Adicionalmente, éstas son formas de explotación que pueden aparecer interrelacionadas<sup>50</sup>.
63. Por otro lado, la Comisión observa que el fenómeno de las pandillas juveniles o las bandas de adolescentes está muy presente en la región y que de modo general la sociedad lo asocia a la violencia y a la comisión de delitos. Las expresiones propias de las formas de socialización adolescente y juvenil son percibidas normalmente de modo negativo y se tiende a estigmatizarlas. Si bien estos grupos de jóvenes y adolescentes pueden ser una fuente de acciones de vandalismo, violencia y delincuencia, la realidad es que este fenómeno tiene por lo general un origen y motivaciones distintas. Las pandillas o bandas surgen en respuesta a las necesidades de los adolescentes y los jóvenes de contar con espacios de socialización en ambientes en los cuales no se dispone de muchas opciones constructivas. Las pandillas contribuyen también a generar un sentido de identidad, de pertenencia y de reconocimiento social en contextos de exclusión y limitadas oportunidades de participación para los adolescentes en la vida pública y en los asuntos de su interés.
64. Sin embargo, la Comisión también observa que el fenómeno de las pandillas es muy variado y heterogéneo. En ocasiones, las pandillas pueden llegar a tener carácter violento y contribuir, en mayor o menor medida, a crear condiciones de inseguridad y de violencia en sus comunidades. En la práctica, las características

---

<sup>49</sup> En el mismo sentido referido, y para un análisis en extensión, puede consultarse el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, así como los informes del PNUD sobre desarrollo humano en la región, PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, y PNUD, Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security (puede verse página 34 en lo relativo a las sucesivas formas de violencia y victimización a las cuales se ven expuestos los niños, niñas y adolescentes).

<sup>50</sup> Ver por ejemplo, UNODC Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y El Caribe. Una Evaluación de las Amenazas, 2012.

de las pandillas y los niveles de violencia pueden variar sustancialmente. Las características de este fenómeno juvenil y su origen deben ser oportunamente tomadas en consideración por las autoridades en la construcción de políticas públicas y programas destinadas a los niños, niñas y adolescentes y la protección de sus derechos.

65. En la actualidad las maras centroamericanas suscitan gran preocupación en la sociedad por el nivel de violencia que generan. Las maras son una de las manifestaciones que más se asocia a las pandillas, aunque, tal y como se ha referido, existen otras clases de pandillas o bandas juveniles que, en contraposición a las maras, no cometen delitos ni utilizan la violencia, o no lo hacen usualmente ni como una de sus actividades principales. El fenómeno de las maras ha ido evolucionando y complejizándose con el tiempo, por ejemplo la casi totalidad de ellas están controladas por adultos, y en general se han vuelto más violentas<sup>51</sup>. Las motivaciones de los adolescentes y jóvenes para integrarse a una mara pueden estar relacionadas a los factores que se han referido anteriormente para las pandillas, aunque su incorporación también puede deberse a amenazas y presiones por miembros de la propia mara para unirse a ella, o como un mecanismo de protección en contextos muy violentos. Los adultos que integran las maras y los grupos violentos dedicados a actividades criminales usualmente utilizan a los niños, niñas y adolescentes para sus intereses. Si bien las subregiones de América Central y el Caribe tienen los niveles más altos de presencia de pandillas violentas, ciudades en Estados Unidos o países de Sudamérica también experimentan su presencia.
66. La Comisión mira con preocupación la existencia de una percepción social ampliamente compartida de que los adolescentes y los jóvenes son los principales causantes de la inseguridad y la violencia. Los jóvenes, en particular los varones provenientes de sectores sociales pobres, tradicionalmente excluidos, son generalmente percibidos como un “peligro social” y se les atribuye la responsabilidad por el contexto de inseguridad y la comisión de delitos. Sin embargo, esta percepción no se corresponde con la realidad; las estadísticas sobre personas privadas de la libertad muestran como el número de adultos hallados culpables de delitos violentos supera de modo muy considerable el número de adolescentes. Según datos de la policía de Honduras, uno de los países con tasas de homicidios más altas en el mundo y con presencia de maras, menos de un 5% de los homicidios son cometidos por personas menores de 18 años<sup>52</sup>. En Brasil, por ejemplo, de los 21 millones de adolescentes brasileños, apenas un 0,013% cometieron actos criminales contra la vida de las personas<sup>53</sup>; en Colombia, la tasa de población adolescente entre 14 y 18 años en conflicto con la ley penal es de 0,21%, y el 0,05% ha sido condenado<sup>54</sup>. La existencia de esta visión social ha

---

<sup>51</sup> UNODC, Global Study on Homicide 2013, pág. 42 y siguientes. También ver, OEA, Departamento de Seguridad Pública, Definición y categorización de las pandillas.

<sup>52</sup> Citado en Banco Mundial, Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo, 2011, pág. 16.

<sup>53</sup> UNICEF, comunicado de prensa UNICEF é contra a redução da maioridade penal, Brasília, 18 de marzo de 2015.

<sup>54</sup> Según información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y UNICEF.

supuesto que periódicamente surja el debate sobre la rebaja de la edad de responsabilidad penal y el endurecimiento de las penas para adolescentes en conflicto con la ley penal; ha ocasionado restricciones a sus derechos y un mayor control de la policía sobre los adolescentes y jóvenes de determinados grupos sociales; y ha conducido además a situaciones graves de uso arbitrario e ilegal de la fuerza contra ellos por parte de agentes del Estado así como de particulares.

67. La CIDH observa que los niños, niñas y adolescentes sufren las consecuencias de los entornos sociales violentos y ven vulnerados una amplia gama de sus derechos, entre ellos su derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la educación, a la recreación, a la libertad personal, a la participación en los asuntos que les afectan, entre otros. La Comisión destaca que los niños y los adolescentes son utilizados y explotados por adultos en estos contextos. La ausencia de políticas públicas que aseguren efectivamente la vigencia de los derechos de los niños y que tomen en consideración su situación de especial vulnerabilidad en estos contextos, así como sus necesidades de protección, está en el núcleo de la problemática actual.

### ***C. Multiplicidad y complejidad de las causas y los efectos de la violencia***

68. La Comisión observa que el incremento de la violencia, la inseguridad y el crimen en los países de la región se explica por una conjunción de múltiples causas y efectos interrelacionados. Es un fenómeno que debe ser por tanto abordado tomando en consideración la complejidad de los factores que concurren e interactúan.
69. Entre los aspectos destacados que deben ser considerados está la concurrencia de diversas formas de violencias en estos contextos, las cuales están interconectadas y se retroalimentan, contribuyendo así a agravar el clima de inseguridad. La existencia de diversas manifestaciones de violencia en los ámbitos público y privado, así como las limitaciones en el ejercicio y disfrute de los derechos, crean entornos propicios para la aparición de formas graves y más generalizadas de violencia.
70. En el mismo sentido, un reciente informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) analiza y clasifica las principales expresiones de la violencia y del delito que afectan a los ciudadanos latinoamericanos y concluye que la espiral de violencia y delincuencia que vive la región no se explica solamente por el crimen organizado transnacional: “éste [el crimen organizado transnacional] opera en un contexto complejo de delito y violencia locales, que ocurren tanto en ámbitos privados como en el ámbito público. Es el entrecruce entre estas amenazas lo que permite explicar el deterioro de la seguridad en la región y el surgimiento de espirales de violencia en algunas ciudades y subregiones de

América Latina”<sup>55</sup>. El referido informe del PNUD cita estudios que ponen en evidencia estas vinculaciones entre las violencias, por ejemplo: “(...) una persona que ha sufrido o presenciado violencia intrafamiliar durante su niñez tiene un mayor riesgo de convertirse en víctima o victimario de esta forma de violencia en su edad adulta. De igual manera, estudios cualitativos sobre violencia juvenil han demostrado consistentemente la presencia de antecedentes de violencia intrafamiliar en jóvenes que participan en pandillas”<sup>56</sup>.

71. Los contextos en los cuales se produce la violencia no son idénticos en todos los países, y las dinámicas pueden variar incluso dentro de un mismo país, en consecuencia es imprescindible contar con información suficiente y confiable para un diagnóstico completo que permita una intervención adecuada y efectiva del Estado.
72. Los factores que propician la existencia de contextos violentos son de carácter estructural, institucional y situacional. En las respuestas al cuestionario que la CIDH preparó para el presente informe se destacan entre las causas o factores más usuales que generan contextos violentos en la sociedad los siguientes:
  - i. la existencia de grupos organizados con vinculaciones a actividades ilícitas o delictivas de las cuales obtienen lucro, como el tráfico de drogas, de armas, el tráfico y la trata de personas, y la extorsión, entre otras actividades;
  - ii. el fácil acceso y el elevado número de armas de fuego en manos de particulares, con la existencia de un importante mercado ilegal y un alto índice de armas no registradas;
  - iii. las desigualdades y la exclusión social que enfrentan determinados grupos y sectores poblacionales;
  - iv. la falta de oportunidades reales para los jóvenes y los adolescentes que les permita desarrollar su proyecto de vida y llevar una vida digna y autónoma;
  - v. la existencia de un cierto nivel de “normalización” y “tolerancia social” hacia la violencia en sus diversas manifestaciones y en los diversos ámbitos público y privado;
  - vi. la “legitimización social” de los grupos criminales en los casos en que éstos asumen el control y la gestión *de facto* de una zona en la cual funcionan como autoridades y proveen servicios y seguridad a los habitantes;

---

<sup>55</sup> PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. IX.

<sup>56</sup> PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 7 También ver, OEA, Departamento de Seguridad Pública, Definición y categorización de las pandillas, pág. 10.

- vii. la debilidad institucional, en particular de la policía y el sector justicia, para hacer frente de modo eficaz al problema creciente de la inseguridad, la violencia y el delito;
- viii. los niveles de impunidad en la investigación y sanción de los delitos;
- ix. la escasa capacidad de re-integración social del sistema penitenciario en general, así como del sistema de justicia juvenil en particular;
- x. la capacidad de permeación y cooptación que tiene el crimen organizado en las instituciones del Estado, ya sea influenciando las decisiones de las autoridades a través del pago de sobornos y la corrupción, como a través de la vinculación de agentes del Estado con las actividades del crimen organizado.

Estos factores crean un clima propicio para la existencia y la reproducción de los escenarios de violencia e inseguridad, además de socavar la confianza en el funcionamiento y la capacidad de las instituciones democráticas para hacer frente a este fenómeno.

- 73. Por lo que se refiere a la inexistencia de suficiente capacidad institucional para responder adecuadamente a los retos que plantea la inseguridad, la violencia y el crimen organizado, la Comisión observó en su informe *Seguridad ciudadana y Derechos Humanos* que se han producido en los países de la región avances en el fortalecimiento de la policía y el sector justicia, ambos sectores importantes para tratar los referidos contextos de inseguridad. En estos sectores se ha impulsado un proceso de modernización, profesionalización, democratización, transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) con el objetivo de incrementar la eficacia y eficiencia en su labor, y de asegurar que se desarrollen las funciones que tienen asignadas dentro del marco de legalidad y del respeto y garantía a los derechos humanos. Sin embargo, la Comisión nota, tal y como lo pusiera de manifiesto en su informe, que estas transformaciones requieren ser profundizadas y consolidadas. Persisten desafíos que deben ser considerados, entre ellos la confianza de los ciudadanos en la policía y la justicia, que aparece baja<sup>57</sup>.
- 74. En el caso de la policía, los procesos de reforma que se están operando en la región deben considerar el cambio de paradigma en materia de seguridad ciudadana. Así, debería llevarse a cabo una revisión basada en un enfoque que tome en adecuada consideración la nueva concepción de la seguridad centrada en la protección de las personas y de sus derechos. Por ende, implica que se promueva un fortalecimiento de las funciones de prevención y de reducción de la violencia, junto con las

---

<sup>57</sup> Ver PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 115 (cuadro 6.2) y 120 (cuadro 6.4), Fuente Latin America Public Opinion Project (LAPOP) y PNUD 2011. A nivel regional, sólo un promedio del 36% de los encuestados considera que la policía protege de la delincuencia, mientras que un promedio del 43% cree que la policía está involucrada en actividades delictivas. Es decir, la percepción de que la policía sigue participando en actos delictivos sigue siendo relativamente extendida. Ver también pág. 116.

En relación a estadísticas sobre confianza institucional de la ciudadanía también puede consultarse, Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, págs. 9 a 11.

tradicionales funciones de control y represión del delito. Por otro lado, la existencia de casos de corrupción, arbitrariedad, uso ilegal, excesivo o desproporcionado de la fuerza y otras violaciones a derechos humanos, así como la ausencia de suficientes mecanismos de transparencia y de control internos y externos, siguen representando aspectos de principal preocupación en el actuar de la policía.

75. Así mismo, otros elementos que requieren ser mejorados son los desafíos del acceso efectivo a la justicia y a las garantías judiciales –en particular para algunos grupos-, así como los costos de la justicia, los problemas de saturación del sistema judicial, la lentitud, la calidad de los procesos de investigación y acusación, y los niveles de impunidad en la persecución de delitos.
76. De modo general, la capacidad institucional debe ser principalmente creada y reforzada en el ámbito de la prevención de la violencia, que considere y trabaje los múltiples factores de la misma. La Comisión destaca la necesidad de fortalecer la institucionalidad en lo relativo a la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de los Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos de la Niñez, en particular a nivel local. Las intervenciones a nivel local ayudan, entre otros aspectos, a que los vecinos de la comunidad puedan dialogar e intercambiar información entre sí y con las autoridades para identificar y atender, de la manera más protectora posible, las causas, modalidades y las consecuencias de la violencia que afecta a los niños.
77. Por lo que se refiere a las consecuencias de la violencia, la pérdida de vidas humanas y las afectaciones a la integridad personal son aspectos de suma preocupación que afectan a las personas en estos contextos. Sin embargo, existe una multiplicidad de derechos que se ven vulnerados como consecuencia de los entornos inseguros y violentos. Si bien las afectaciones a la vida y a la integridad personal pueden considerarse de extrema gravedad por su irreparabilidad, las violaciones interconectadas de múltiples derechos son habituales en este tipo de contextos y sitúa a las personas en una condición altamente vulnerable. Los costos humanos para estas personas son muy elevados ya que los entornos violentos impactan negativamente en sus posibilidades de realización personal a todos los niveles, en su calidad de vida y en su dignidad humana.
78. Complementariamente a lo referido, en la actualidad se encuentra bien documentado que la violencia y la inseguridad constituyen un problema con múltiples dimensiones, con implicancias y consecuencias en el ámbito de la vigencia de los derechos humanos, así como en el económico y el social, además de erosionar la credibilidad y la legitimidad de la institucionalidad y del Estado de Derecho. Los efectos o consecuencias de la violencia contribuyen a facilitar su reproducción al generar círculos viciosos difíciles de revertir, a menos que se implementen políticas públicas dirigidas a superar las causas estructurales que se encuentran en el origen de la violencia.



## **D. Tendencias objeto de preocupación**

79. La violencia y el crimen son percibidos por la mayoría de los ciudadanos del hemisferio como uno de los principales problemas que deben ser abordados por los Estados. En los países, las presiones de la sociedad para que se encuentren respuestas a la inseguridad han dado lugar a que a menudo se hayan adoptado políticas de corto plazo y “mano dura”, en busca de soluciones rápidas, basadas en el control y la represión. Este tipo de políticas, en ausencia de una respuesta más integral respecto a las causas, en términos generales han probado ser inefectivas, han generado más violencia, agudizado otros problemas existentes (como la crisis carcelaria por sobrepoblación y la saturación del sector justicia), además de ser en muchas ocasiones vulneradoras de los derechos humanos y tener efectos contraproducentes para el Estado de Derecho.
80. En términos de impactos institucionales, la Comisión ha expresado en otras oportunidades su preocupación por el hecho que “(...) la violencia y la delincuencia afectan gravemente la vigencia del Estado de Derecho (...)”<sup>58</sup>. En la medida que los Estados no puedan enfrentar rápida y eficazmente la inseguridad, la confianza de la ciudadanía en sus instituciones mengua, y se incrementan las presiones para que se adopten acciones de carácter represivo más contundentes, incluso desconociendo la legalidad y los derechos humanos<sup>59</sup>. Así mismo, en las zonas o los barrios donde se vive más intensamente la inseguridad, si la respuesta del Estado se basa exclusivamente en la represión y se producen situaciones de utilización ilegal o excesiva de la fuerza por parte de la policía, ello motiva que los habitantes de estas zonas se distancien de los organismos de seguridad pública, genera animadversión hacia ellos, y provoca mayor inseguridad. Es imperativo que las políticas de seguridad respondan a las necesidades de seguridad de todas las personas a la vez que deben estar ajustadas a la legalidad y ser respetuosas de los derechos humanos.
81. La Comisión ha identificado en la región una serie de tendencias preocupantes en relación a algunas de las políticas de seguridad y de lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, las cuales suponen restricciones a los derechos humanos o han llevado en la práctica a abusos por parte de agentes del Estado. La Comisión destaca entre ellas las siguientes que serán abordadas con mayor precisión a lo largo del informe:
- i. la ampliación de las atribuciones de control social y del uso de la fuerza a la policía, sin las debidas garantías para los derechos humanos;
  - ii. el otorgamiento al ejército de mandato en tareas de seguridad ciudadana;

---

<sup>58</sup> CIDH, *Informe Anual 2003*, Capítulo IV, párr. 33. CIDH, *Informe seguridad ciudadana y derechos humanos*, en particular párrs. 31 a 34.

<sup>59</sup> En el mismo sentido los hallazgos de los informes Organización de los Estados Americanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (OEA-PNUD, 2011), *Nuestra Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, págs. 181 a 196, y los informes del PNUD sobre Desarrollo Humano para la región.



- iii. el incremento de los casos de utilización ilegal de la fuerza por agentes del Estado, incluidos los tratos crueles, inhumanos y degradantes, la tortura, así como el aumento del número de casos de detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, la lentitud en su investigación y el nivel de impunidad en que quedan estos actos;
  - iv. la adopción de esquemas penales fuertemente represivos y lesivos de las garantías individuales, incluida la utilización arbitraria y abusiva de la prisión preventiva;
  - v. las políticas de drogas, asociadas a las políticas de seguridad, y los impactos desproporcionados que tienen en los derechos humanos de determinados grupos incluidos los niños, niñas y adolescentes de sectores excluidos;
  - vi. la estigmatización y trato discriminatorio por parte de agentes del Estado hacia algunos grupos sociales a los que se responsabiliza por la inseguridad, entre ellos los adolescentes varones, las personas pertenecientes a grupos tradicionalmente excluidos y pobres, y las personas afrodescendientes;
  - vii. la criminalización de nuevas conductas con tipificaciones y aplicaciones que presentan problemas con los estándares de derechos humanos;
  - viii. el tratamiento bajo lógicas coercitivas propias de esquemas penales para acciones realizadas por niños y adolescentes que guardan relación con problemas de actitud o conducta pero que no constituyen una infracción a las leyes penales (conocidas como “ofensas estatutarias”)<sup>60</sup>;
  - ix. la adopción de programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes considerados en “riesgo social” implementados por la policía o las fuerzas armadas en lugar de realizarse las intervenciones por parte de los servicios especializados y los profesionales expertos en niñez;
  - x. la introducción de propuestas de rebaja de la edad de responsabilidad penal para los adolescentes y el incremento de la duración de las penas privativas de libertad;
  - xi. la introducción de debates para adoptar la pena de muerte en algunos países del hemisferio.
82. La Comisión nota con preocupación el surgimiento de acciones organizativas de particulares que frente al temor y la desconfianza en las instituciones del Estado se organizan en grupos para hacer frente con sus propios medios a la inseguridad. El fenómeno de la “justicia por mano propia” representa un desafío para la

---

<sup>60</sup> Al respecto, se mantienen las preocupaciones que la CIDH mostrara en su informe *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, ver párrs. 9, 66 a 74.

institucionalidad democrática<sup>61</sup>, en especial cuando estos grupos ejercen la fuerza y la violencia. La Comisión ha tenido conocimiento de la creación de grupos de personas privadas, o grupos paramilitares, que se arman para combatir a los carteles de la droga y a los grupos criminales armados, por ejemplo en algunas zonas de México. Los “linchamientos” son otra manifestación del fenómeno de la “justicia por mano propia” que ha aparecido en diversos países de la región<sup>62</sup>, es decir, actos públicos de violencia colectiva contra presuntos autores de delitos.

83. Asimismo, la Comisión ha recibido información de casos en los cuales grupos de particulares y milicias que ejercen la fuerza para enfrentar la inseguridad operarían con el conocimiento, aquiescencia o el apoyo de los agentes del Estado. En general, la falta de una diligente investigación y esclarecimiento de las responsabilidades por los actos violentos ejercidos por grupos de particulares lleva a niveles de impunidad que contribuyen a una visión de tolerancia de parte del Estado hacia estos hechos, lo cual influye en su reproducción. La Comisión está además preocupada por la existencia de considerables niveles de aceptación social<sup>63</sup> hacia los fenómenos de “justicia por mano propia” en la región, lo cual es indicador de una creciente falta de confianza hacia la institucionalidad pública para hacer frente a la inseguridad y la violencia.
84. En otros casos la CIDH ha sido informada de que personas civiles reciben entrenamiento militar para luego reincorporarse a la vida civil y cooperar con el mantenimiento de la seguridad y el orden interno. En el caso de Venezuela, la CIDH ha hecho seguimiento al referido contexto y ha señalado en diversas oportunidades su preocupación respecto a la incorporación de un concepto “cívico-militar” en las actividades de seguridad ciudadana, bajo estrategias de “defensa de la patria”, “lucha contra el terrorismo” y “el paramilitarismo”<sup>64</sup>. La Comisión ha establecido que el combate de la violencia en el ámbito interno debe corresponder únicamente a una fuerza policial civil debidamente entrenada que actúe en estricto apego a los derechos humanos, además de reiterar que el entrenamiento militar no es adecuado para el control de la seguridad interna, y que los ciudadanos que reciban entrenamiento militar no deben ser incorporados a las estrategias de defensa interna, así como tampoco desvirtuarse el rol de la sociedad en relación con la seguridad de la nación<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, capítulo V.

<sup>62</sup> Esta práctica se ha documentado en varios países de la región, entre ellos, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México y en las zonas altoandinas de Bolivia y Perú. En Guatemala, por ejemplo, según la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (IPDH) de enero a junio de 2014 se registraron 156 casos de linchamientos, que dejaron 17 muertos y 136 heridos. Ver también PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 121.

<sup>63</sup> El 23,9% de los encuestados por LAPOP-PNUD (2012) aprueban que las personas hagan justicia por su propia cuenta cuando el Estado no castiga a los criminales. PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 147. Dependiendo del supuesto concreto presentado en la pregunta, el porcentaje se incrementa o disminuye considerablemente, por ejemplo en casos de violaciones sexuales incrementa.

<sup>64</sup> CIDH, *Informe Anual 2014*. Capítulo IV, Venezuela, párrs. 356 a 359.

<sup>65</sup> CIDH, *Informe Anual 2014*. Capítulo IV, Venezuela, párrs. 356 a 359.

85. El temor y la desconfianza de la ciudadanía también ha motivado el auge de los servicios de seguridad privada y su contratación por particulares. Se estima que en la región de América Latina este tipo de servicios tienen un crecimiento anual del 10%<sup>66</sup>. A lo anterior hay que agregarle la desproporción que se ha creado en el número de agentes privados de seguridad, de aproximadamente 3.811.302 en la región de América Latina, en comparación con los 2.616.753 agentes de la policía<sup>67</sup>. Al respecto, a la Comisión le preocupa, como ya lo manifestara en su informe *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en las Américas*, que se privatice la seguridad ciudadana y que como consecuencia de ello se desvincule de la noción de derechos humanos para transformarse en un mero producto de mercado al que puedan acceder aquellos sectores con recursos económicos para hacerlo. La CIDH también ha señalado con preocupación la existencia de una deficiente regulación y supervisión del Estado en varios países, en particular en lo que se refiere a: i) las funciones que pueden cumplir las empresas privadas de seguridad; ii) el tipo de armamento y medios materiales que están autorizados a utilizar; iii) mecanismos adecuados para el control de sus actividades; iv) implementación de un registro público; y v) entrega de informes regulares sobre los contratos que ejecutan y el tipo de actividades que desempeñan<sup>68</sup>.
86. La Comisión también está preocupada por la proliferación de leyes que amplían los supuestos en los cuales se permite la defensa propia de particulares, entre ellas aquellas que autorizan a las personas que usen fuerza letal en defensa propia fuera de su hogar, sin imponerles el deber de replegarse, y los impactos de las mismas. Un ejemplo de ello son las leyes “Stand Your Grounds” o “Shoot First Laws” en Estados Unidos. En particular, la CIDH está preocupada por la información que ha recibido respecto de la aplicación práctica y los impactos desproporcionados que estas leyes tendrían sobre determinados colectivos de personas, a quienes se percibe como “peligrosas” y por tanto están más expuestas a que se ejerza la violencia sobre ellas alegando el ejercicio de la legítima defensa. La CIDH llama la atención respecto a la posible aplicación desigual y discriminatoria que tendrían estas leyes y por el hecho que estas normas legitiman la mentalidad de “disparar primero”, sobre la base de percepciones y prejuicios. Este tipo de normativa puede contravenir el deber del Estado de proteger la vida y la integridad de las personas y debería ser revisada para ceñirse a los principios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza letal en defensa propia, y evitar situaciones de impunidad frente al uso de la fuerza letal por parte de particulares<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 150.

<sup>67</sup> PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 150.

<sup>68</sup> Ver informe de la CIDH, *Seguridad ciudadana y derechos humanos*, párrs. 70 a 73. En Guatemala, por ejemplo, según datos de la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, de enero a diciembre de 2014 sólo 24 de las 151 empresas de seguridad privada registradas estaban consideradas acordes con la normativa que regula los servicios de seguridad privada; adicionalmente, de un total estimado de 46.000 agentes de seguridad privada, solo 477 se encontraban certificados.

<sup>69</sup> Por ejemplo, se pueden ver algunas preocupaciones respecto a la aplicación y los impactos desproporcionados que las leyes “Stand Your Grounds” o “Shoot First Laws” en Estados Unidos tienen sobre las personas afrodescendientes y otras minorías, en el comunicado de prensa de la CIDH *Informe sobre el*

87. La demanda social de soluciones inmediatas y contundentes, así como de privar de libertad al mayor número posible de infractores, ha conducido a una sobrepoblación de las prisiones, pero no así a una disminución sensible de la violencia y la inseguridad. En los países de la región en general se ha producido una tendencia a criminalizar más conductas, a alargar las penas y a una mayor utilización de la prisión preventiva, lo cual ha supuesto en la práctica poblar las prisiones muy por encima de sus capacidades y en condiciones, la mayoría de las veces, extremadamente precarias. Lo anterior también ha supuesto un incremento de personas privadas de libertad por ofensas penales menores y/o no violentas, un ejemplo de ello son las personas presas por micro-tráfico de drogas ilegales.
88. Además, los países han tendido a criminalizar a los adolescentes a edades cada vez más tempranas, usualmente en respuesta a la presión de la opinión pública y a la creencia que la impunidad de los adolescentes frente a la ley penal es un factor que dinamiza el crimen. Se considera que las bandas delictivas utilizan en mayor medida a adolescentes para cometer delitos por la ausencia de penas lo suficientemente duras contra ellos y a que los adolescentes no sienten que enfrenten castigos que se correspondan con la gravedad de sus actos.
89. En la realidad, los adolescentes responden por los actos delictivos que cometen, aunque deberían hacerlo de modo distinto a como lo hacen los adultos, precisamente por su condición de crecimiento y proceso de maduración personal. La lógica de intervención de la justicia juvenil debería operarse de tal modo que permita hacerles comprender las consecuencias de sus acciones, y facilite su rehabilitación y reintegración social.
90. La Comisión también ha identificado como una problemática generalizada en la región la limitada disponibilidad de medidas de derivación que supongan alternativas a la privación de la libertad así como de medidas de justicia restaurativa para los adolescentes en conflicto con la ley penal, que estén orientadas a la restitución de derechos y a la efectiva rehabilitación y reintegración social de los adolescentes. Esta situación, en la práctica, supone que los adolescentes en conflicto con la ley penal ingresen en centros de privación de libertad, cuando ésta debería ser una medida excepcional, de último recurso, y por el menor tiempo necesario según se desprende del derecho internacional de los derechos humanos<sup>70</sup>.
91. A lo anterior hay que agregarle que, en la región, las falencias existentes en el sistema carcelario de adultos se reproducen en las instalaciones para adolescentes en conflicto con la ley penal. Es decir, se hacen presentes de modo generalizado la precariedad en las condiciones de internamiento en términos de salubridad y seguridad; el hacinamiento; la falta de programas socio-educativos idóneos y adaptados que promuevan la rehabilitación y la reintegración social del

---

*150 período de sesiones de la CIDH* asicomo en la audiencia temática *Impact of Stand Your Ground Laws on Minorities in the United States*, 150 período de sesiones de la CIDH, 25 de marzo de 2014, En un sentido similar, ver las *Observaciones Finales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial para Estados Unidos*, CERD/C/USA/CO/7-9, 25 de septiembre de 2014, párr. 16, y Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en sus *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de los Estados Unidos de América*, CCPR/C/USA/CO/4, de 23 de abril de 2014, párrafo 10.

<sup>70</sup> Ver CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*.

adolescente; la presencia de drogas; la ocurrencia de motines; situaciones de abusos y violencia entre los internos o por parte del propio personal del centro, a veces bajo la forma de disciplina o de medio de control; tratos crueles, inhumanos, degradantes; tortura y utilización de celdas de aislamiento, entre otros. La Comisión ha manifestado en repetidas oportunidades su preocupación por el hecho de que para los adolescentes entrar en contacto con el sistema de justicia juvenil significa estar expuestos a vulneraciones a sus derechos y a sufrir diversas formas de violencia, en lugar de representar una oportunidad para apoyar su re-vinculación de forma positiva y constructiva con la sociedad<sup>71</sup>.

92. La tendencia al alargamiento de las penas de privación de la libertad para adolescentes, constituye otro ejemplo de las respuestas que usualmente los Estados aplican para alegadamente disminuir la criminalidad. El incremento de las penas para los adolescentes en conflicto con la ley penal puede llegar a implicar el encierro durante largos periodos de tiempo, incluso toda su adolescencia, en las preocupantes condiciones descritas, y sin contar con las intervenciones adecuadas para su rehabilitación, lo cual, contrariamente o lo esgrimido por muchos Estados, no representa una medida adecuada para su rehabilitación social ni para disminuir las probabilidades de su reincidencia en el futuro en acciones delictivas.
93. Por último, la CIDH nota que usualmente se esgrimen las siguientes dificultades para el diseño y la efectiva aplicación de modelos de justicia restaurativa y de medidas alternativas a la privación de libertad para los adolescentes: i) la carencia de recursos económicos suficientes, ii) la ausencia de programas sociales y metodologías adaptadas a los fines de rehabilitación y reintegración social que permitan la implementación del modelo, y iii) la falta de personal especializado y capacitado para poder llevar a cabo estos programas. Sin embargo, la Comisión observa que el principal motivo radica en no haberse operado todavía el cambio de paradigma en las normas y en la sociedad sobre la condición de los adolescentes frente al delito y la criminalidad. No se ha llevado a cabo aún, en su integralidad, la incorporación de una visión que ponga en el centro al adolescente y la protección y restablecimiento de sus derechos, sino que se mantiene la lógica de la primacía del orden y la seguridad, con independencia o limitada consideración a la condición especial de los niños, niñas y adolescentes.

## ***E. La relación de la violencia con las políticas de drogas***

94. En la región existe una estrecha vinculación entre el acuciante clima de violencia e inseguridad que se vive en algunas comunidades, con el mercado de las drogas y estupefacientes ilegales. Una evidencia de ello es que entre las ciudades más violentas del continente en términos de homicidios, la mayoría de ellas se ubicaban en las rutas de las drogas hacia los mercados de América del Norte<sup>72</sup>. Los países de Centroamérica y México son hoy en día la principal ruta para el paso de las drogas con destino a Estados Unidos; el Gobierno de los Estados Unidos estima que el 90

---

<sup>71</sup> Ver CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*.

<sup>72</sup> Ver, *Las 50 ciudades más violentas del mundo en 2014*.

por ciento de toda la cocaína que entra en los Estados Unidos viene a través de México y del corredor de América Central<sup>73</sup>. Estos son a la vez los países que más sufren el flagelo de la violencia y la inseguridad. Los países productores de droga, entre ellos Colombia, también experimentan violencia asociada a las drogas ilícitas y su control. Adicionalmente, zonas y barrios en algunas de las grandes ciudades del continente, de modo destacado en Brasil, están afectadas por altos niveles de violencia que se vinculan en gran medida con el mercado ilícito de la droga. Asimismo, diversas fuentes coinciden en que las actuales condiciones en Centroamérica han motivado una tendencia a desplazar parte del tráfico de la droga hacia rutas por el Caribe, observándose un incremento de la violencia en algunos países del Caribe, el fortalecimiento de grupos criminales locales y una alza en los niveles de corrupción<sup>74</sup>.

95. En la actualidad las políticas de drogas y estupefacientes ilegales, es decir las políticas que se aplican para reducir y eliminar la producción, el tráfico y el consumo de drogas, están siendo re-evaluadas por los Estados de la región<sup>75</sup>. La revisión de estas políticas se produce por existir cuestionamientos vinculados con la seguridad y con el respeto a los derechos humanos. Un aporte a este debate lo

---

<sup>73</sup> Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, pág. 12.

<sup>74</sup> Las incautaciones en el Caribe representaron en el 2013 alrededor del 14 por ciento de la cocaína que tenía como destino Estados Unidos. Este cambio se atribuyen al incremento de la seguridad en la frontera sur de Estados Unidos y de años de altas tasas de violencia relacionada con las drogas en México. Un creciente número de incautaciones de droga tienen lugar en Puerto Rico, República Dominicana y Jamaica. Insightcrime, *Crimen organizado de Jamaica tras la caída de Dudus Coke*, de 21 de enero de 2014. Ver también, Insightcrime, *Reporte Anual de la JIFE: Agencias: Detectan cambio de ruta de drogas de Centroamérica al Caribe*, 6 de marzo de 2013; *Narcotráfico entre Estados Unidos y el Caribe se duplica en un año*, 4 de octubre de 2013; *Police killings on the rise in Dominican Republic*, 2 de enero de 2013. El País, *El tráfico de cocaína hacia EE UU y Europa se hace fuerte en la ruta del Caribe*, 15 de abril de 2014.

<sup>75</sup> En el marco de la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena (Colombia), los días 14 y 15 de abril del 2012, los mandatarios de la región acordaron abrir el debate sobre la temática de las políticas actuales de drogas. En ese sentido, la OEA recibió el mandato de producir un informe especial que sirviera como marco referencial para el tratamiento de este problema y para la definición de posibles futuras políticas. Bajo este mandato, la OEA entregó el informe “El problema de las drogas en las Américas”, en mayo de 2013.

Los Estados retomaron el dialogo sobre este tema en el marco de la Asamblea General que tuvo lugar en Guatemala en 2013. Los Estados de la OEA, en la Declaración de Antigua, Guatemala, “Por una política integral de lucha contra las drogas en las Américas”, Cuadragésimo Tercer Período Ordinario, Guatemala 2013, AG/DEC.73 (XLIII-O/13), acordaron realizar procesos de consulta sobre cuestiones vinculadas a las políticas de drogas, teniendo en cuenta el informe de la OEA presentado en la 43 Asamblea General. Se encomendó al Consejo Permanente de la OEA convocar un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA en el 2014, para abordar en profundidad la temática de las políticas de drogas.

También en el ámbito Interamericano, los Estados Miembros de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA, conforme a los acuerdos llegados en una reunión de su Comité Directivo, celebrada en febrero de 2013, solicitaron a la CIM realizar un análisis sobre la participación de las mujeres en todos los niveles de la cuestión de las drogas ilícitas. En enero de 2014 se publica el informe de la CIM, *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*. Este documento ofrece un análisis y revisión de la información disponible por país, e incluye reflexiones sobre la eficacia de las políticas actuales sobre drogas y sus consecuencias, así como recomendaciones para la formulación de políticas públicas desde un enfoque de género, desarrollo y derechos humanos.

A nivel global, en ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2013, Colombia, México, y Guatemala, entre otros Estados, indicaron que existe una necesidad urgente de explorar alternativas a la “Guerra contra las Drogas”. Las políticas de drogas están en la agenda de las Naciones Unidas en el marco de la Sesión Especial de la Asamblea General (UNGASS por sus siglas en inglés) en el 2016.

representa el informe elaborado por la Organización de los Estados Americanos, *El Problema de las Drogas en las Américas*<sup>76</sup>, que propone un marco referencial para un análisis crítico de las políticas de drogas actuales y presenta escenarios posibles para abordajes innovadores y distintos al existente. Las principales críticas a estas políticas radican en la ineficacia de las políticas para cumplir con los objetivos que se habían fijado, es decir, la protección a la salud pública y la reducción de la violencia y el delito. Se cuestiona además el enfoque predominante represivo, por el cual se reprimen todos los eslabones de la cadena a través de la respuesta por la vía de la justicia penal y de la actividad de la policía. Se pone así mismo el énfasis en los elevados costos sociales, económicos e institucionales del modelo actual de intervención y los impactos negativos en los derechos humanos, en especial, la existencia de afectaciones a los derechos humanos desproporcionadamente mayores para determinados grupos sociales.

96. Por su naturaleza ilegal, la producción y el tráfico de drogas dinamiza la violencia en la región, además de tener efectos perversos en los niveles de corrupción y de impunidad al generar cifras altísimas de dinero para pagar sobornos y cooptar a las instituciones del Estado, además de disponer de la capacidad para amenazar a los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones<sup>77</sup>.
97. Los carteles de la droga y otros grupos con vinculaciones en la producción, distribución y venta de las drogas ilegales utilizan la violencia para controlar sus intereses y zonas de influencia. No obstante, la relación del tráfico de drogas con los niveles de violencia e inseguridad está mediada por múltiples variables de contexto, que pueden exacerbar o reducir la violencia, entre las cuales se encuentran por ejemplo: i) la rivalidad entre organizaciones criminales por el control de la ruta de las drogas y por el reparto del mercado ilegal, ii) la relación que mantengan los grupos delictivos y las comunidades, iii) los posibles nexos que pudieran tener las autoridades con las organizaciones criminales, iv) el modo en que se lleven a cabo las intervenciones de las fuerzas de seguridad en estas zonas, y v) las estrategias del Estado para hacer frente al crimen organizado a través de sus diversas políticas públicas<sup>78</sup>.
98. La denominada “guerra contra las drogas”<sup>79</sup> ha generado una fuerte intervención de los dispositivos de las fuerzas de seguridad del Estado, lo cual da lugar a

---

<sup>76</sup> OEA, *El problema de las drogas en las Américas*, 2013.

<sup>77</sup> El precio de un kilo de cocaína comienza en aproximadamente en 1.000 USD en la costa caribeña de Colombia, y pueden llegar a pagarse por encima de los 100.000 USD en los Estados Unidos. El dinero en juego en este comercio es enorme. Las 560 toneladas métricas de cocaína enviadas a través de la región equivalen a 14 gramos por cada una de las 40 millones de personas que viven en Centroamérica, una cantidad que en los Estados Unidos tiene un valor de \$2.300 dólares, o más de la mitad de los \$4.200 dólares de PIB per cápita para Honduras en 2009. Ver Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, pág. 12.

<sup>78</sup> PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 33. También UNODC, *Global study on homicide, 2011*, págs. 49 a 55.

<sup>79</sup> La denominación “guerra contra las drogas” fue la terminología utilizada por la administración del Presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, para referirse a una posición prohibicionista y punitiva, y que ha vuelto a ser utilizada recientemente con asiduidad vinculada a las políticas de algunos estados de utilizar a las fuerzas armadas para el “combate contra el narcotráfico”.



enfrentamientos recurrentes con los grupos de narcotraficantes fuertemente armados y con control sobre el territorio y sobre las rutas del tráfico de la droga. En varios de los países de la región las fuerzas armadas se han hecho cargo de funciones vinculadas a la seguridad ciudadana, lo cual por lo general ha evidenciado un incremento del uso de la fuerza de forma excesiva, del número de detenciones arbitrarias, e incluso de los casos de tortura, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y otras violaciones a derechos humanos<sup>80</sup>.

99. Asimismo, y como consecuencia de las referidas políticas preeminentemente represivas frente a las drogas, el número de personas en el hemisferio que se encuentran actualmente privadas de libertad por delitos relacionados con drogas es muy elevado, y está en continuo crecimiento<sup>81</sup>. Este incremento está motivado por la tipificación penal de un amplio elenco de conductas vinculadas con la droga, tipificación que se ha expandido en los últimos años, y al progresivo endurecimiento de las penas para este tipo de delitos, incluidas las penas por consumo, posesión de pequeñas cantidades y el micro-tráfico.
100. De acuerdo a la información y a las cifras a las cuales ha tenido acceso la Comisión, existen adolescentes, así como un creciente número de mujeres muchas de ellas madres con hijos a su cargo, que se encuentran cumpliendo medidas que entrañan la privación de la libertad por infracciones a la ley de drogas, usualmente por consumo, posesión de pequeñas cantidades de drogas y micro-tráfico<sup>82</sup>. A juicio de la Comisión, el análisis de los motivos y las consecuencias de esta situación ponen de manifiesto que subyacen diversas vulnerabilidades y violaciones a derechos humanos que deben ser analizadas más detenidamente y consideradas adecuadamente en las políticas públicas de drogas, tal y como se verá con posterioridad en este informe.
101. Los grupos que se dedican al tráfico de drogas utilizan y explotan a los niños para sus actividades, ya sea en acciones de vigilancia, para el traslado y la venta de la droga, como para la realización de actividades violentas relacionadas con el mantenimiento de los intereses de los grupos de narcotraficantes. Los niños y los adolescentes se han convertido así en el último eslabón de la cadena del tráfico de la droga; es decir, el eslabón en el cual los individuos son más prescindibles e intercambiables por otros, donde existe un mayor riesgo de ser detenidos por la policía, y que da lugar a un menor nivel de beneficios por las actividades desarrolladas. Muchos de los niños, niñas y adolescentes que se dedican al micro-tráfico son ellos mismos consumidores de drogas. La dependencia de la droga, y la estrategia de los traficantes para captar a nuevos niños y adolescentes para el micro-tráfico a través de su consumo y adicción, son aspectos que deben ser tomados oportunamente en consideración por los Estados al momento de diseñar

---

<sup>80</sup> Puede verse la audiencia temática *Políticas de drogas y derechos humanos en las Américas*, durante el 150 período ordinario de sesiones de la CIDH, 25 de marzo de 2014.

<sup>81</sup> Ver el estudio *Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America*, Washington Office on Latin America (WOLA), 2010.

<sup>82</sup> Ver el estudio *Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America*, Washington Office on Latin America (WOLA), 2010, por ejemplo pág. 36 y 37 y Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*, 2014.



sus políticas de protección y rehabilitación. El hecho que los grandes carteles en ocasiones paguen en especies a grupos locales para el transporte, la distribución y la venta de la droga, así como para la defensa de los intereses del cartel en la zona, ha provocado el incremento del consumo en algunos países y a que se utilice la droga para pagar a los niños y adolescentes vinculados a estos grupos.

102. En lo relativo al consumo de drogas por los niños, niñas y adolescentes, la Comisión ha recibido testimonios directos de niños, niñas y adolescentes que viven en barrios o comunidades fuertemente afectadas por la inseguridad y la violencia. El relato hecho por los niños y adolescentes pone de manifiesto la extrema facilidad de acceso a diversos tipos de drogas en sus comunidades, con una edad de iniciación incluso anterior a los primeros años de la adolescencia. Algunos niños y adolescentes que prestaron su testimonio dijeron haber probado las drogas con tan solo 9-10 años; esta información coincide con la que arrojan diversos estudios en la temática. Esta situación es de particular preocupación por el estado de desarrollo y crecimiento en el cual se encuentran los niños y los adolescentes, y por las afectaciones negativas que las sustancias psicotrópicas que generan dependencia pueden causar en su salud e integridad personal. En general, las actuales políticas de drogas no parecen haber conseguido disminuir significativamente el consumo y la adición a las drogas y se hace necesario reevaluar las acciones y las estrategias en ese sentido, en particular aquellas centradas en los niños, niñas y adolescentes, desde una perspectiva de salud pública y derechos.

## ***F. La relación de la violencia con las políticas de control de armas***

103. Los niveles de violencia e inseguridad, en particular los crímenes violentos y homicidios, se relacionan estrechamente con la cantidad de armas de fuego en circulación. En muchos países de la región, el acceso a las armas de fuego es fácil debido a la existencia de un elevado número de armas legales e ilegales en manos de particulares y a una deficiente regulación en materia de control y reducción de armas y municiones<sup>83</sup>.
104. Según UNODC, alrededor de dos tercios de todos los homicidios que se cometen en las Américas involucran un arma de fuego<sup>84</sup>, elevándose al 77% el promedio en los países centroamericanos<sup>85</sup>. En el caso de El Salvador y Guatemala se llegaron a

---

<sup>83</sup> Puede verse por ejemplo, Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, págs. 20 a 22, También se pueden consultar los informes del PNUD sobre desarrollo humano en la región y el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Violencia contra los Niños, págs. 302 y ss. y 331 y ss. Además puede verse UNODC, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*, pág. 59 y ss.

<sup>84</sup> UNODC, *Global Study on Homicide 2013*, pág. 15.

<sup>85</sup> UNODC, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*, pág. 59.

utilizar armas de fuego en más del 80 por ciento de las muertes violentas<sup>86</sup>; por otro lado, en Brasil el 70,4% de los homicidios son cometidos con armas de fuego<sup>87</sup>. En un estudio realizado por el PNUD, un importante número de presos adultos entrevistados dicen haber tenido un arma al momento de cometer el delito y en casi todos los casos, los reclusos afirmaron que habían tenido acceso a un arma antes de los 18 años<sup>88</sup>. Tomando en consideración los datos sobre el número de armas existentes y su uso en acciones violentas, detener el flujo de armas hacia los grupos criminales y del narcotráfico debería ser una cuestión prioritaria para los Estados de la región.

105. En la región, el mercado ilícito de armas de fuego se vincula íntimamente con el tráfico de drogas puesto que los narcotraficantes generan una considerable parte de la demanda de armas. La relación entre los niveles de violencia, las armas de fuego, y el comercio de drogas es central. Las drogas financian la compra de armas de fuego que sirven a la defensa de los intereses de los narcotraficantes en las disputas entre grupos por el control de territorios y de los mercados ilícitos, y en los enfrentamientos con las fuerzas del orden público. El tráfico de armas y el tráfico de drogas siguen flujos de circulación norte-sur opuestos; mientras el tráfico ilícito de las drogas fluye de sur a norte, el de las armas de fuego lo hace desde el norte al sur, sobre todo desde los Estados Unidos.
106. Otro de los efectos vinculados con la cantidad desorbitada de armas de fuego en circulación ha sido la progresiva militarización de las fuerzas de seguridad del Estado, en una escalada que incrementa los riesgos para la vida y la integridad de las personas. El hecho que los grupos de narcotraficantes dispongan de amplios arsenales de armas, incluso armas de asalto, ha dado como resultado que se haya armado más a las fuerzas de la policía, se haya autorizado la participación del ejército en materia de seguridad ciudadana, y otorgado mayor permisividad en el uso de la fuerza y de la fuerza letal por parte de las fuerzas de seguridad del Estado.
107. Por las razones que se han descrito, es importante que las políticas sobre producción, venta y posesión de armas de fuego, y las iniciativas de erradicación del tráfico ilícito de armas, se analicen y diseñen tomando en consideración el punto de vista regional y la relación con el tráfico de drogas así como los problemas de gobernanza que este contexto provoca y las vulneraciones a los derechos humanos. Las iniciativas nacionales en materia de reducción de la cantidad de armas ilegales tendrán una eficacia limitada si no cuentan con la cooperación de Estados Unidos, considerando que es el principal productor de armas y que la mayoría de las armas ilegales en el continente tienen origen en ese país<sup>89</sup>. En especial modo, Estados Unidos debería mejorar el control sobre la venta

---

<sup>86</sup> Las cifras para El Salvador corresponden al 2006 y para Guatemala al período 2004-2007 y al 2013. Puede consultarse en Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, pág. 20.

<sup>87</sup> Fórum Brasileiro de Segurança Pública “*Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013*”, pág. 33.

<sup>88</sup> PNUD, “*Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*”, pág. 32.

<sup>89</sup> La Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de Estados Unidos (The Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives, ATF por sus siglas en inglés) ha publicado datos relativos a 2014 que

y la posesión de armas de fuego por particulares dado que en la actualidad un elevado número de armas legales se desvían desde ese país hacia los mercados ilegales de América Latina y el Caribe.

108. Adicionalmente, en varios de los países de la región el acceso a las armas de fuego y a las municiones es fácil. Las leyes son permisivas para la adquisición de armas y municiones, al punto que en algunos países no existe un límite al número de armas que una persona puede tener y portar y lo mismo sucede con el acceso a la munición. Los controles de antecedentes y la realización de pruebas psicológicas no son suficientemente consideradas en todas las legislaciones, o no se aplican en la práctica. Las legislaciones también son laxas en cuanto al porte de armas de fuego por parte de particulares, permitiéndose sin muchas restricciones su porte en lugares públicos. Algunos países han implementado planes de desarme, incluidas amnistías, y desarrollado campañas de sensibilización a la opinión pública, algunas de ellas destinadas específicamente a niños, niñas y adolescentes (como el trueque de juguetes bélicos por otros juguetes, o la prohibición de anuncios y/o venta de juguetes bélicos a niños), esfuerzos todos ellos que deberían ser redoblados y fortalecidos.
109. Guatemala es uno de los países de la región donde el control de la tenencia y portación de armas de fuego es laxa. La actual legislación nacional es muy permisiva en cuanto a la adquisición de armas y municiones por particulares y la Corte de Constitucionalidad ha realizado una interpretación extensiva de la norma, permitiendo un número ilimitado de armas de fuego por persona<sup>90</sup>. De acuerdo

---

indican que los Estados Unidos sigue siendo la principal fuente de armas de fuego ilegales en México. De las 15.397 armas de fuego incautadas por las autoridades mexicanas y presentadas ante la ATF para ser rastreadas en 2014, 11.061 (71,9 por ciento) eran de origen estadounidense. Esto significa que las armas de fuego fueron compradas o adquiridas en los Estados Unidos de una u otra manera. La tendencia se consolida dado que de las 99.000 armas recuperadas por la policía mexicana desde 2007, casi el 72% se remontaron a fabricantes e importadores estadounidenses. Estas cifras representan solo la punta del iceberg; según algunos estudios, los traficantes de armas intentaron introducir en México alrededor de 250.000 armas entre 2010 y 2012, de las cuales aproximadamente el 15 por ciento fueron interceptadas por las autoridades, la cantidad que efectivamente consiguió ser traficada a México se desconoce. Estas armas de fuego están alimentando la violencia que se vive en México y el poder que ejercen los grupos de narcotraficantes en el país. En lo que respecta a los países de Centroamérica y el Caribe, el porcentaje de las armas de fuego que son de origen estadounidense varía considerablemente de un país a otro, pero las cifras siguen siendo sorprendentemente altas. Por ejemplo, datos de 2014 indican que provenían de los Estados Unidos más del 97 por ciento de las armas que se incautaron en las Bahamas, el 57% en Jamaica, el 49,3% en El Salvador, el 28,3% en Guatemala y el 46% en Honduras. Ver, Department of Justice, Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, Office of Strategic Intelligence and Information, Data Source: Firearms Tracing System, y También puede verse, Washington Office on Latin America (WOLA), y Council on Foreign Relations.

<sup>90</sup> El artículo 72 de la Ley de Armas y Municiones (Decreto 15-2009) establece que es obligatoria la obtención de la licencia de portación de armas y que ésta puede cubrir hasta tres armas diversas, que deberán ser previamente registradas ante la Dirección General de Control de Armas y Municiones (DIGECAM). La Corte de Constitucionalidad resolvió en mayo del 2010 que el artículo 72 no significa que después de registrarse tres armas en el documento correspondiente impida el derecho de llevar a cabo nuevos registros, por tanto, dicha resolución faculta a las personas a tener y portar cuantas armas de fuego quieran puesto que no se establece un límite en el número de veces que las personas pueden solicitar licencias. Por otro lado, la regulación del acceso a municiones establece que las personas que tengan licencia de portación de armas de fuego pueden adquirir mensualmente la cantidad de 250 unidades de munición por cada una de las armas que tengan registradas en su licencia de portación, lo cual supone una cantidad excesiva de posible munición que puede acumularse en manos de particulares (artículo 60 de la Ley de Armas y Municiones).

con la Dirección General de Control de Armas y Municiones (DIGECAM), a fecha de abril de 2014, estaban registradas solo un 56,7% de las casi 500.000 armas particulares. Las 214.023 restantes estarían pendientes de regularización junto con otras 800.000 armas no registradas<sup>91</sup>. Por su parte, el informe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) sobre Armas de Fuego y Municiones en Guatemala, de 2010, encontró que Guatemala es uno de los principales países importadores de armas, solo por detrás de países como México, Colombia, Venezuela y Brasil<sup>92</sup>. Guatemala no cuenta tampoco con una política para la reducción de las armas de fuego, y sigue pendiente la elaboración de un plan nacional de desarme<sup>93</sup>. En el 2014, el 85,4% de las muertes violentas ocurrió por arma de fuego, un aumento del 4,3% comparado con 2013<sup>94</sup>.

110. De modo similar, Honduras, por ejemplo, contaría con unas 133.000 armas de fuego registradas, pero el número real de armas de fuego en el país se estima en cerca de 600.000<sup>95</sup>.
111. El Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños encontró que determinados grupos de adolescentes y jóvenes están especialmente expuestos a las armas y el fácil acceso a las mismas hace que un número de ellos termine por poseer un arma en algún momento<sup>96</sup>. Esta situación es en parte debida a la cultura de aceptación de las armas y a considerarlas como elemento de poder, autoridad, respeto y control por parte de muchos adolescentes y jóvenes. Se hace necesario un cambio de visión social y cultural a través de campañas de sensibilización desde edades muy tempranas sobre los efectos dañinos de las armas y la deconstrucción del actual imaginario que se tiene de las mismas, que disminuya el interés y la utilización de las armas en este grupo poblacional. La venta o la facilitación de armas a menores de 18 años debería estar especialmente penado por la legislación.
112. La Comisión insta a los Estados de la región a que adopten medidas legislativas y políticas efectivas para cumplir con su obligación de tomar todas las medidas necesarias para proteger el derecho a la vida y a la integridad personal relacionado con las armas de fuego. La Comisión recomienda a todos los Estados que no lo hayan hecho a ratificar los instrumentos internacionales relacionados con la erradicación del tráfico ilícito de armas y sobre las normas aplicables al comercio lícito de las armas de fuego, entre ellos, la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros

---

<sup>91</sup> OACNUDH-Guatemala. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, A/HRC/28/3/Add.1, de 12 de enero 2015, párr.43.

<sup>92</sup> Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Armas de Fuego y Municiones en Guatemala, de 2010 pág. 13. Respuesta al cuestionario, pág. 26.

<sup>93</sup> OHCHR Guatemala, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, A/HRC/28/3/Add.1, de 12 de enero 2015, párr. 43.

<sup>94</sup> OHCHR Guatemala, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, A/HRC/28/3/Add.1, de 12 de enero 2015, párr. 43.

<sup>95</sup> Banco Mundial, Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo, 2011, pág. 20.

<sup>96</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 302.

Materiales Relacionados (CIFTA 1997)<sup>97</sup>; el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones<sup>98</sup> (2001) que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (conocida como la Convención de Palermo) (2000) de las Naciones Unidas<sup>99</sup>; y el Tratado de Comercio de Armas (TCA) de las Naciones Unidas que entró en vigor el 24 de diciembre de 2014<sup>100</sup>. En adición se tomen en consideración la Resolución de las Naciones Unidas sobre la Prevención de las violaciones de derechos humanos cometidas con armas pequeñas y armas ligeras (2006)<sup>101</sup> y el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (2001)<sup>102</sup>.

113. Además, los países de la región deben tomar las medidas oportunas para controlar adecuadamente el acceso legal a las armas, entre la cuales como mínimo debiera considerarse: i) la prohibición de ciertos tipos de armas de fuego que deberían restringirse al uso por parte de las fuerzas del Estado debido a su letalidad (como por ejemplo las armas de asalto), ii) normas sobre licencias y registro que permita controlar el número de armas en manos de particulares y que tomen en consideración un límite razonable de armas y municiones que los particulares pueden adquirir, iii) reforzar el control sobre la aptitud de una persona para poseer armas de fuego, como comprobación de antecedentes, edad y la realización de pruebas psicológicas, iv) mayores restricciones sobre el porte en público de armas de fuego en aras a proteger otros derechos en juego, y v) normas para almacenar de manera segura las armas<sup>103</sup>.

## ***G. La necesidad de un abordaje preventivo y holístico***

114. En resumen, la Comisión observa que los altos niveles de violencia y delito en el hemisferio constituyen en sí mismos un serio problema de derechos humanos al exponer a las personas a un conjunto de vulneraciones a sus derechos que se encuentran interconectadas. La Comisión también nota con preocupación que la adopción de medidas de corto plazo de corte eminentemente represivo y restrictivas de derechos con el objetivo de controlar y reprimir la violencia y el delito, usualmente afectan de modo desproporcionado a personas y a grupos de personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos, además de ser los que se encuentran más expuestos a la violencia y

---

<sup>97</sup> Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, Aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 13 de noviembre de 1997.

<sup>98</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/55/255, de 8 de junio de 2001.

<sup>99</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25.

<sup>100</sup> A/CONF.217/2013/L.3, de 27 de marzo de 2013.

<sup>101</sup> Resolución de las Naciones Unidas 2006/22, A/HRC/Sub.1/58/L.11/Add.1.

<sup>102</sup> PoA de las Naciones Unidas, 2001.

<sup>103</sup> Pueden consultarse algunos ejemplos de regulaciones nacionales en el estudio comparativo *States of security, Chapter 9 Balancing Act: Regulation of Civilian Firearm Possession*, Sarah Parker, Small Arms Survey 2011.

al crimen en sus comunidades. Este tipo de respuestas contribuyen a ahondar y reforzar aún más las diferencias y la exclusión social. Entre los más afectados se encuentran los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes.

115. Respecto a las políticas de seguridad ciudadana en la región, la Comisión señaló sus principales preocupaciones en el marco de su informe sobre *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, en el 2009, y lo ha seguido haciendo sobre la base del seguimiento constante de la situación de seguridad ciudadana y los derechos humanos en el hemisferio. En ese marco, la Comisión ha manifestado que “considera que existe una impostergable necesidad de que los Estados reflexionen sobre el tema y adopten medidas y políticas públicas eficaces que garanticen la seguridad de la población y el respeto a los derechos humanos”<sup>104</sup>.
116. Las preocupaciones legítimas de los Estados sobre la inseguridad y la violencia y la necesidad de proteger y respetar los derechos humanos, han tenido también una traslación en la agenda regional. En el marco de la Organización de los Estados Americanos, durante la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, los Estados declararon reconocer la necesidad de profundizar en:

[...] 1) fomentar y fortalecer políticas de Estado en materia de seguridad pública de largo plazo, integrales y con pleno respeto a los derechos humanos; 2) Fortalecer, en el marco de estas políticas, la capacidad de nuestros Estados para promover la seguridad ciudadana y para responder eficazmente a la inseguridad, la delincuencia y la violencia adecuando, según sea necesario, su marco jurídico, estructuras, procedimientos operativos y mecanismos de gestión; 3) Analizar los problemas de seguridad pública desde una visión integral, teniendo en cuenta las amenazas emergentes, e impulsar instrumentos de gestión que permitan a las autoridades nacionales evaluar y mejorar, según sea necesario, la eficacia de las políticas de seguridad pública [...]<sup>105</sup>

117. La Comisión reconoce que el escenario es complejo debido a los múltiples factores causales y a la interrelación de diversas formas de violencia y otras vulneraciones a los derechos humanos. Por ello la Comisión entiende que la mejor manera de hacer frente a la violencia, la inseguridad y el crimen es a través de políticas públicas que tengan un carácter integral y holístico que tomen en consideración las diversas causas estructurales, trabaje sobre los factores de riesgo y refuerce los factores protectores que existen. Ello implica que diversos sectores e instituciones colaboren y coordinen su accionar, entre ellos: seguridad; justicia; salud; educación; servicios sociales; servicios de formación profesional y acceso al empleo; cultura, deporte y recreación; urbanismo; y, finanzas, entre otros. Estas políticas deben poder responder a las necesidades de corto, mediano y largo plazo

<sup>104</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 55.

<sup>105</sup> "Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas" Aprobado en la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, México DF, México, 7 y 8 de octubre de 2008, OEA/Ser.K/XLIX. 1. MISPA/doc. 7/08 rev. 3, 8 de octubre 2008, párrafos 1, 2 y 3.

en lo que respecta a la seguridad y a la vigencia de los derechos humanos en estos contextos, y por tanto, requieren de consensos y de esfuerzos sostenidos en el tiempo que representen una política de Estado. Las referidas políticas deben tomar en consideración su intersección con las políticas de drogas y de control de armas.

118. La Comisión además nota que las estrategias centradas exclusivamente en el control y la represión, y que operan básicamente sobre los sectores de la policía y la justicia penal, son insuficientes para abordar adecuadamente las causas fundamentales que motivan la violencia. La utilización del sistema de justicia penal con fines disuasivos, apoyado en la acción policial para identificar a los infractores, juzgarlos, y en su caso condenarlos, no ha sido suficiente para reducir los niveles de inseguridad y de comisión de delitos. Por consiguiente, es importante que los Estados centren mayores esfuerzos en políticas de prevención y reducción de la violencia dirigidas a responder a las causas con medidas eficaces, desde un enfoque que considere la centralidad de los derechos humanos. Además, deben tomar en consideración la rehabilitación y la reinserción social de los victimarios, y la adecuada atención y reparación a las víctimas.

# CAPÍTULO 3

## LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LOS CONTEXTOS DE INSEGURIDAD Y VIOLENCIA



## LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LOS CONTEXTOS DE INSEGURIDAD Y VIOLENCIA

### A. Vinculación y superposición entre diversas formas de violencia y vulneraciones a derechos

119. La Comisión ha señalado en repetidas oportunidades su preocupación por las diversas manifestaciones de violencia de las que son víctimas los niños, niñas y adolescentes en los diferentes ámbitos y contextos en los cuales se desarrollan, como el ámbito familiar<sup>106</sup>, la escuela<sup>107</sup>, en la comunidad<sup>108</sup>, en las instituciones de protección y cuidado<sup>109</sup> y en los centros de privación de libertad<sup>110</sup>, entre otros. Los niños, niñas y adolescentes están expuestos a múltiples formas de violencia, abuso, negligencia y explotación, tanto física, psicológica como de carácter sexual, en ámbitos que forman parte de su cotidianidad, públicos y privados. Adicionalmente, la Comisión también ha manifestado su preocupación por los altos niveles de prevalencia de algunas formas de violencia contra la niñez en los países de la región, así como por la falta de medidas adecuadas para prevenirla efectivamente, y para dar respuesta una vez ésta ha ocurrido con el objetivo de proteger a las víctimas y evitar que se vuelva a producir.
120. La Comisión entiende que la violencia es un fenómeno complejo, multicausal y multifacético, que tiene impactos no solo en el derecho a la vida y a la integridad personal de los niños y adolescentes, sino que provoca afectaciones en otros derechos.
121. La CIDH también observa que es común que la sociedad actual siga manifestando tolerancia hacia la violencia en general, y en particular respecto de aquella que se ejerce contra determinados grupos, como las mujeres y la niñez. Esta permisividad social se manifiesta en los códigos y las normas de conducta sociales, que son interiorizados, naturalizados y reproducidos por los individuos, realimentando los círculos de violencia y discriminación. La ausencia de una adecuada legislación que

---

<sup>106</sup> CIDH, *Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes*, 2009.

<sup>107</sup> CIDH, *Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes*, 2009, y comunicados de prensa de la CIDH respecto del período de sesiones 147 y el período de sesiones 149.

<sup>108</sup> Ver por ejemplo Comunicado de Prensa No. 56/14, CIDH expresa preocupación por muertes violentas de niños, adolescentes y jóvenes en un contexto de inseguridad ciudadana en Honduras, 14 de mayo de 2014.

<sup>109</sup> CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 32, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

<sup>110</sup> CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, 2011, Anexo al Comunicado de Prensa No. 23/13 y Anexo al Comunicado de Prensa No. 35/14 correspondientes al período de sesiones de la CIDH 147 y al período 150.

prohíba expresa y claramente todas las formas de violencia y de políticas públicas que promuevan cambios sociales contribuye a este estado de cosas.

122. La Comisión nota que si bien la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas supuso un cambio de paradigma en lo referente a la concepción de los niños y niñas como sujetos titulares de derechos, esta lógica no ha permeado en su integralidad en los ordenamientos jurídicos, las políticas y las prácticas. La Comisión, se ha referido con preocupación a la ausencia de un marco normativo adecuado que prohíba todas las formas de violencia contra la niñez a la vez que garantice políticas, programas y servicios para prevenirla y erradicarla. Un ejemplo de ello que ya fuera señalado por la Comisión es la falta de un marco de protección adecuado para los niños y las niñas frente al castigo físico, y la permisividad legal y social frente a esta forma de violencia bajo la supuesta justificación de la crianza y la disciplina<sup>111</sup>. En general, los ordenamientos jurídicos de los países de la región no han podido ofrecer todavía respuestas adecuadas para promover cambios sociales, en materia de percepciones y comportamientos, que supongan una medida idónea y suficiente para proteger efectivamente a los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia y garantizar sus derechos.
123. Así mismo, la Comisión también se ha referido a la estigmatización de determinados grupos de niños y adolescentes en base a su condición socio-económica, su origen étnico, situaciones de vulnerabilidad en las que éstos puedan encontrarse, y visiones estereotipadas y subjetivas asociadas a su apariencia o comportamiento, entre otros aspectos. Estos niños, niñas y adolescentes están mucho más expuestos a sufrir diversas formas de violencia y a ver sus derechos vulnerados, ya sea por parte de particulares o del propio Estado y sus agentes. Los niños y adolescentes, en especial varones, que viven en zonas, barrios y comunidades particularmente afectadas por la violencia y la inseguridad son percibidos como “potenciales riesgos” y con frecuencia enfrentan un tratamiento diferenciado y discriminatorio por parte de los agentes del Estado, los medios de comunicación, y la sociedad en general.
124. La violencia tiene efectos negativos en un amplio número de derechos debido a que el ejercicio y el disfrute de éstos están interconectados y son interdependientes entre sí. La violencia no solo impacta en la integridad física y psicológica del niño, sino que afecta su derecho a la salud, su desarrollo integral y tiene consecuencias en su derecho a la educación --ya sea porque la violencia se da en el ámbito escolar, como cuando se da en otro ámbito por incidir en la capacidad del niño de seguir normalmente el proceso educativo-. La violencia en el ámbito comunitario también puede influir en decisiones de sus cuidadores o del propio niño que restrinjan su libertad personal por temor a exponerse a riesgos; por ende, más derechos pueden verse afectados como el derecho al ocio, a la recreación y a la cultura, entre otros derechos.
125. Además de afectar múltiples derechos, los impactos de la violencia pueden afectar múltiples esferas; es decir, lo que sucede en un ámbito específico —por ejemplo, en

---

<sup>111</sup> Ver CIDH, *Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes*, 2009, y en especial párr. 35.

el hogar— genera consecuencias negativas en otros espacios —por ejemplo, en la escuela o en el espacio público—. Los impactos de la violencia tienen un fuerte componente endógeno, con efectos negativos que se retroalimentan y se multiplican.

126. Adicionalmente, la Comisión ha señalado que las vulneraciones a los derechos de la niñez y las diversas formas de violencia contra ellos usualmente guardan vinculación y se superponen, teniendo como consecuencia una victimización sucesiva de los niños más expuestos a estas vulnerabilidades<sup>112</sup>. Así por ejemplo, los niños que sufren reiteradamente violencia en el seno de su familia tienen mayores probabilidades de abandonar sus hogares escapando de esas situaciones de violencia, abuso o negligencia, pudiendo terminar en condiciones de extrema precariedad y vulnerabilidad, en situación de calle, en instituciones residenciales y, en general, enfrentando mayores riesgos de ser abusados y explotados, de ser captados y utilizados por grupos u organizaciones criminales, y de entrar en contacto con la justicia juvenil. Así mismo, los niños, niñas y adolescentes que sufren humillaciones, vejaciones y violencia en la escuela, de parte de otros estudiantes o del profesorado, usualmente presentan mayores niveles de ausentismo escolar, deserción, y experimentan problemas de aprendizaje debido al estrés y la tensión a la que se ven sometidos, lo cual afecta el ejercicio de su derecho a la educación, además de limitar sus oportunidades futuras. Los niños que abandonan la escuela sin haber finalizado sus estudios obligatorios, o sin un nivel adecuado de formación, tienen menores oportunidades laborales y son más vulnerables a diversas formas de explotación, incluida la captación y utilización por parte de grupos criminales, entre otras vulnerabilidades a sus derechos que pueden experimentar. La Comisión nota que estas vinculaciones no han sido siempre lo suficientemente analizadas y tomadas en consideración por los Estados al momento de formular políticas integrales de prevención y protección de los derechos de la niñez.
127. Así como las violencias y las vulneraciones a derechos guardan relación entre sí y están interconectadas, las políticas y las estrategias para prevenirlas y erradicarlas deben ser holísticas e integrales para ser efectivas. Las intervenciones que se circunscriben a un solo ámbito, o una determinada manifestación de violencia, tienen una efectividad limitada para cumplir con su propósito. Por ejemplo, las estrategias para reducir la violencia entre pares en el ámbito educativo serán más efectivas si se trabaja con los padres en modelos de crianza positiva, que no impliquen el uso de violencia, y de ese modo se inculquen en el niño modelos de relacionamiento interpersonal respetuosos, constructivos y no-violentos que sean reproducidos por el niño en sus relaciones con otros. Las iniciativas para enfrentar los fenómenos más extremos de violencia deben considerar los aspectos señalados de superposición e interconexión de las violencias, así como centrarse en aspectos subyacentes relacionados con la tolerancia o aceptación social de determinadas formas de violencia, y hacia determinados grupos.

<sup>112</sup>

Sobre la temática de referencia ver por ejemplo, ver el Comunicado de Prensa No. 26/04, CIDH y UNICEF expresan preocupación por la situación de los niños, niñas y adolescentes vinculados a pandillas o maras en el salvador, guatemala y honduras, 4 de diciembre de 2004.

128. Las estadísticas policiales y diversos estudios indican que a partir de la adolescencia los entornos comunitarios son los espacios en los que se produce un mayor nivel de violencia contra los adolescentes<sup>113</sup>, mientras que en edades más tempranas es más común que los niños sufran violencia en los ámbitos privados, en especial en la familia. Así, la vulnerabilidad de un niño o una niña a la violencia en la comunidad aumenta con la edad y la madurez, a medida que su contacto con el mundo exterior es mayor<sup>114</sup>. Tal y como se ha referido anteriormente, en el periodo de la adolescencia, usualmente a partir de los 15 años, se produce un aumento notable de las tasas de victimización violenta así como de la autoría de actos violentos por parte de los adolescentes<sup>115</sup>, enmarcándose la mayor parte de esta violencia en el ámbito comunitario o espacios públicos.
129. En la adolescencia se conjugan y coinciden una variedad de factores para hacer que los adolescentes estén más expuestos a la violencia, e incluso que sea más común que ellos mismos la ejerzan. Las teorías sobre desarrollo infanto-juvenil destacan que la adolescencia es una época de grandes cambios y transformaciones físicas, cognitivas, emocionales y sociales para los niños y para las niñas. Este periodo vital se asocia al proceso de construcción y reafirmación de la personalidad e individualidad, la creación de vínculos interpersonales, además de la búsqueda de una posición o rol en la sociedad. Se caracteriza además por las novedades y por la experimentación de diferentes conductas y formas de interactuar con el entorno. Estos aprendizajes característicos de la adolescencia se producen en ambientes en los cuales existen determinadas normas sociales, roles y estereotipos que influyen en el niño y la niña<sup>116</sup>. Las normas de socialización vinculadas a las relaciones de género, de poder, y de clase o grupo social, inciden en los niños y las niñas, quienes tienden a reproducirlas. El recurso a la violencia en la sociedad como forma de resolución de conflictos y como instrumento de poder en las relaciones interpersonales es aprendido por los niños y los adolescentes, lo cual incrementa las probabilidades de que ellos reproduzcan las mismas lógicas. Se observa, por ejemplo, que la violencia es mayor cuando se alienta a los niños varones a desarrollar una masculinidad agresiva, relaciones interpersonales de poder y sumisión, y a desarrollar habilidades con armas, en especial en contextos en los cuales éstas son fácilmente accesibles<sup>117</sup>.

---

<sup>113</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 287 y 288.

<sup>114</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 286.

<sup>115</sup> UNODC, *Global Study on Homicide 2013*, págs. 28 a 30 y PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 53. CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 27; Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas, párr. 29; Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 287; UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, pág. 34.

Según el Informe del experto independiente para el Estudio de la Violencia contra los Niños: “[l]os datos de que se dispone indican que en muchas partes del mundo las tasas de homicidio entre jóvenes de 15 a 17 años son al menos tres veces superiores a las de los jóvenes de 10 a 14 años. Este repentino aumento de la violencia en jóvenes de más de 15 años se produce incluso en regiones con bajas tasas generales de homicidio”. Naciones Unidas, Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sergio Pinheiro, Asamblea General, 29 de agosto de 2006, A/61/299, párrafo 71.

<sup>116</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 285.

<sup>117</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 287.

130. Tomando en consideración lo que se ha referido, la Comisión considera necesario que las medidas para prevenir la victimización de los adolescentes, así como limitar comportamientos violentos de su parte, sean adoptadas tanto en la infancia como durante la adolescencia<sup>118</sup> y tomen en adecuada consideración el papel que la familia y la sociedad tienen en la vida del niño. Las medidas de prevención deben tener un carácter holístico y contemplar, entre otros aspectos, la incidencia que las normas de socialización tienen en los niños y las niñas. La Comisión enfatiza la importancia de la adopción de medidas de sensibilización y educativas para promover el cambio de concepciones y patrones sociales respecto a la violencia así como el apoyo a las familias en el cumplimiento de sus responsabilidades parentales en la crianza de los hijos.
131. La Comisión también llama la atención sobre el hecho que la precariedad en las condiciones de vida, la falta de oportunidades, el limitado acceso a servicios y una presencia del Estado débil que no logra garantizar la vigencia y el disfrute de los derechos humanos son algunas de las características de los contextos más proclives a enfrentar inseguridad, violencia y criminalidad<sup>119</sup>.
132. De modo especial, la ausencia de igualdad de oportunidades y la falta de realización de derechos aumentan los factores de riesgo para los adolescentes de vincularse a actividades delictivas, en particular en entornos en los que operan organizaciones criminales, como una opción que permite la generación de ingresos. Adolescentes y jóvenes que no acceden en igualdad de condiciones que otros jóvenes de su misma edad a oportunidades de educación y de empleo que les permitan desarrollar un proyecto de vida autónomo pueden sentirse más inclinados a integrarse a grupos criminales.
133. La Comisión considera imprescindible que los Estados revisen las condiciones estructurales que generan inequidad y exclusión social en estos entornos. La falta de acceso efectivo para los niños, niñas y adolescentes al ejercicio y la vigencia de un amplia gama de derechos -civiles, políticos, económicos, sociales y culturales-, aunado a la tolerancia social de la violencia hacia ellos, se erigen no solo como vulneraciones a sus derechos humanos sino también como factores generadores de riesgo de ser captados e integrarse a un grupo dedicado a actividades delictivas, y por tanto de sufrir sucesivas violaciones a sus derechos.

---

<sup>118</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 288.

<sup>119</sup> El Experto Independiente del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia Contra los Niños señala que: "Ninguna comunidad está libre de violencia. Sin embargo, el riesgo de encontrarse con violencia, tanto contra como por parte de niños y niñas, es mucho más alto en unas comunidades que en otras. En algunos entornos, especialmente aquellos en los que hay muchas armas en circulación, la violencia ha alcanzado proporciones alarmantes —se trata normalmente de áreas urbanas en regiones con altos niveles de pobreza, disparidad económica y desigualdad social, y afectadas por una inestabilidad política o económica continua. Al mismo tiempo, también han sido documentados niveles alarmantes de violencia contra los niños y niñas en sociedades relativamente ricas y estables, especialmente donde hay desigualdades profundas". Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 285.

## ***B. Presencia de grupos dedicados a actividades delictivas y la afectación en la niñez***

### **1. Utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades criminales**

134. La presencia de grupos dedicados a actividades delictivas en las zonas o comunidades más pobres y excluidas suponen un riesgo para los adolescentes de estas áreas. Estos grupos, aprovechándose de las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran estos niños y adolescentes, los captan para utilizarlos en diversas actividades asociadas a su actuar, desde la vigilancia (o “alconeo”), a actividades de carácter delictivo (como la extorsión o el traslado y venta de drogas) y el ejercicio de acciones violentas (como el secuestro y el sicariato). En determinados contextos de exclusión y pobreza, la vinculación a estos grupos es vista por los adolescentes como una oportunidad para generar ingresos e incluso para obtener reconocimiento y respeto. La visión que se tiene del narcotráfico en algunos círculos sociales, así como la representación en algunos medios de comunicación, asociado con una vida opulenta y de poder atrae el interés de algunos jóvenes y adolescentes, en una visión distorsionada de lo que en realidad supone la criminalidad<sup>120</sup>. En adición, en los entornos con mayor presencia de los grupos criminales es bastante habitual que los niños y adolescentes tengan algún familiar, amigo o persona cercana que pertenece al grupo criminal lo cual facilita el contacto del niño con el mismo. La presencia de los grupos dedicados a actividades delictivas se ha convertido en un hecho habitual en la vida de muchos niños, niñas y adolescentes de la región, difícil de eludir para aquellos que viven en estas zonas.
135. En los países del Caribe, la posición social de poder y reconocimiento que ostentan los jefes de las bandas criminales los equipara a líderes comunitarios o a una posición similar a la de los líderes políticos. Ello se debe en buena medida a su capacidad para establecer sistemas socio-económicos informales paralelos que reemplazan la institucionalidad estatal y facilita a cada banda poder ejercer un intenso control sobre “su territorio” y los habitantes de los mismos. Esta realidad influencia a los niños y adolescentes para vincularse a las bandas, o no les deja muchas oportunidades para quedar al margen de las mismas<sup>121</sup>. Sin embargo, una de las principales dificultades identificadas en los países del Caribe es la falta de datos oficiales sobre el número de niños, niñas y adolescentes vinculados con estas

---

<sup>120</sup> El Estado de México en su respuesta al cuestionario manifestó la preocupación sobre el “impacto cultural sobre los niños y niñas” al detectarse un número significativo de niños que quieren ser líderes de grupos criminales. En el mismo sentido Red por los Derechos de la Infancia de México (REDIM), *Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados*, enero 2011, pág. 36.

<sup>121</sup> PNUD, *Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security*. Puede también consultarse, Insightcrime *Crimen organizado de Jamaica tras la caída de Dudos Coke*, 21 de enero de 2014; *Gangs are the new law in urban Trinidad and Tobago*, 22 de octubre de 2013, y *Trinidad gang leader has 600 men under his command*, de 21 de agosto de 2013.

organizaciones, las modalidades de su vinculación, y análisis sobre los diversos impactos que este fenómeno tiene especialmente en este grupo poblacional.

136. La Comisión también ha sido informada del modo de operar de diversos grupos dedicados a actividades delictivas y del crimen organizado que a través de engaños, amenazas, presiones y violencia buscan captar a niños, niñas y adolescentes para sus actividades. Estos grupos, particularmente cuando están asociados al narcotráfico, incitan también a los niños y adolescentes al consumo de drogas.
137. Las organizaciones criminales, responsables por el marcado clima de inseguridad en varios de los países de la región, se caracterizan por ser organizaciones con estructuras fuertemente jerarquizadas. Dentro de estas organizaciones criminales existen reglas estrictas, niveles de mando, y una división de funciones y actividades dependiendo del nivel que se tenga dentro de la estructura, con un mecanismo para escalar posiciones. Los niños, niñas y adolescentes en estas organizaciones se integran en unidades jerárquicamente estructuradas donde cumplen órdenes de sus superiores. El incumplimiento de las órdenes que reciben o de las reglas de la organización implica castigos severos para los adolescentes. La realidad es que es muy difícil para los adolescentes desvincularse de estas organizaciones una vez han entrado en ellas; la desertión del grupo es vista usualmente como un grave incumplimiento de las reglas dado que pone en peligro a la organización y su funcionamiento, y por tanto puede llegar a acarrear consecuencias extremas como el asesinato al considerarlos traidores.
138. Otra de las características de la pertenencia a estas organizaciones es la vinculación completa o de gran parte de su tiempo, es decir la entera o elevada disponibilidad para la realización de las actividades que se les asignan. Esta situación los expone a ser un blanco constante de las organizaciones criminales rivales así como a los enfrentamientos con las fuerzas de seguridad del Estado. La pertenencia al grupo define además el estatus que la comunidad le otorga al niño o al adolescente quien pasa a ser visto y tratado como a un miembro del grupo. Así, debido al funcionamiento mismo de las organizaciones criminales, una característica habitual es que la vinculación de los niños y los adolescentes con las mismas no sea de carácter puntual o esporádico, sino que implica una integración al grupo sin mucha posibilidad de poder dejarlo, lo cual expone constantemente su integridad personal y sus derechos, situándolos en una situación de extrema vulnerabilidad.
139. La CIDH considera que los niños, niñas y adolescentes son sistemáticamente utilizados y manipulados dentro de las estructuras criminales, se ven engañados, coaccionados, abusados y explotados por los adultos que tienen rangos de mayor liderazgo y dominio en la organización criminal. La coerción, el engaño y las amenazas para que se integren o colaboren con el grupo y las consecuencias negativas si no lo hacen; las estrictas normas de funcionamiento interno con ejercicio de la violencia como forma de disciplina interna incluyendo formas extremas como las “ejecuciones”; los constantes riesgos para los derechos fundamentales como la vida y la integridad personal al llevar a cabo las acciones dentro del grupo; y los riesgos que entraña para la vida y la integridad la decisión de querer dejar el grupo, todos ellos son elementos que configuran situaciones de



abuso y explotación. Según varias fuentes, la edad promedio a la que los niños son captados por grupos criminales, son los trece años, y hay indicaciones preocupantes que está bajando la edad<sup>122</sup>.

140. En Brasil, las principales organizaciones criminales, como el Primeiro Comando da Capital en São Paulo y el Comando Vermelho en Rio de Janeiro, utilizan a adolescentes y jóvenes como mano de obra para el ejercicio de la violencia callejera y el narcomenudeo<sup>123</sup>. Según investigaciones basadas en entrevistas directas con niños, niñas y adolescentes de las comunidades más afectadas por la violencia, el proceso de reclutamiento por parte de estos grupos empieza alrededor de los ocho años con actividades de vigilancia. Posteriormente los niños se involucran en la venta de droga, y con alrededor de 15 - 17 años los adolescentes empiezan a tener acceso a las armas de fuego para defender el territorio y las actividades del grupo frente a otros grupos criminales y a las acciones de las fuerzas de seguridad del Estado<sup>124</sup>.
141. En Colombia, la existencia de un conflicto armado interno y las interconexiones entre el narcotráfico y los actores armados no estatales para su financiamiento (guerrillas y paramilitares) han tenido, y siguen teniendo, impactos muy negativos en la población de niños, niñas y adolescentes<sup>125</sup>. Las redes de narcotráfico y organizaciones criminales dedicadas a actividades delictivas en el país utilizan y explotan a los niños, niñas y adolescentes en sus actividades, como en acciones de inteligencia y vigilancia, producción, traslado y venta de droga, el sicariato, acciones de extorsión, robos, secuestros, y explotación sexual, entre otros. El auge en algunas zonas del país de nuevas estructuras criminales conformadas con posterioridad al proceso de desmovilización de los grupos paramilitares ha dado lugar a que niños, niñas y adolescentes, especialmente en las zonas urbanas marginales, se vinculen o sean captados por estos grupos dedicados a actividades delictivas. No se dispone de cifras exactas y confiables sobre el número de niños vinculados a estructuras criminales sin embargo, según un estudio publicado recientemente, el 50% de las personas que operan en estas organizaciones criminales no habrían alcanzado todavía los 18 años<sup>126</sup>. Según la Defensoría del Pueblo el fenómeno se presentaría en 26 de los 32 Departamentos en el país,

---

<sup>122</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 304, UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano, pág. 44.

<sup>123</sup> Luke Dowdney, El creciente involucramiento de niños y jóvenes en el crimen organizado en la ciudad de Rio de Janeiro y más allá de ella, págs. 201 a 229. También, Luke Dowdney, "Children of the Drug Trade: a Case Study of Organised Armed Violence in Rio de Janeiro (Dowdney: 2003)", con el apoyo de Save the Children Suecia.

<sup>124</sup> Luke Dowdney, El creciente involucramiento de niños y jóvenes en el crimen organizado en la ciudad de Rio de Janeiro y más allá de ella, pág. 224.

<sup>125</sup> CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, págs. 273 a 297.

<sup>126</sup> Centro de Memoria Histórica. Libro Como corderos entre lobos. Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia, 2012 por Natalia Springler. (Esta publicación cuenta con el apoyo del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho la Libertad de Opinión y de Expresión). párrs. 172 y 173,



siendo actualmente este tipo de organizaciones criminales el actor que más utilizaría a los niños, niñas y adolescentes para sus acciones<sup>127</sup>.

142. Por lo que respecta a cifras, en México por ejemplo, algunos análisis estiman que hay por lo menos 30.000 niños y adolescentes menores de 18 años que cooperan activamente con la delincuencia organizada en actividades que van desde la extorsión y el tráfico de personas hasta la piratería y el narcotráfico<sup>128</sup>. De la información aportada por el Estado de México en respuesta al cuestionario se desprende que los niños son integrados a organizaciones criminales a partir de los 10 y 11 años de edad, o incluso a edades más tempranas, “para trabajar para traficantes, ya sea de productos ilícitos (drogas o armas) o de personas (burreros)”, como para realizar asaltos, agresiones y secuestros. Organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la defensa de los derechos de la niñez reportaron que:

(...) ya a partir de los 9-10 años, los niños y las niñas se involucran en delitos, sobre todo en la trata de personas. Los niños más pequeños son utilizados como vigías o informadores, o se les utiliza para abordar los trenes, monitoreando la cantidad de migrantes que llegan cada día. A partir de los 12 años, se les utiliza para cuidar las casas de seguridad y controlar que nadie se escape. Los más grandes, a partir de los 16 años, trabajan en ejercicios más violentos, como los secuestros, los asesinatos, y todos portan armas. En lo que se refiere al narcotráfico, los niños están involucrados en toda la línea de la industria. Los más pequeños trabajan como vigilantes, los más grandes se ocupan del traslado de la droga y a partir de los 16 empiezan a ser contratados como sicarios. Las niñas están involucradas sobre todo en el empaquetamiento de la droga<sup>129</sup>.

143. Así mismo, en el caso de los niños y adolescentes migrantes, la Comisión ha sido informada de cómo estos son secuestrados por las organizaciones criminales a su paso por México y, en caso que la familia no cuente con recursos para pagar su rescate, los obligan a realizar acciones para el grupo criminal, como el transporte de droga por la frontera entre México y Estados Unidos<sup>130</sup>. Esta modalidad supone otra forma empleada por los grupos delictivos para utilizar y explotar a los niños, niñas y adolescentes en beneficio de sus propios intereses económicos.

---

<sup>127</sup> Ver Infobae. Las bacrim son los principales reclutadores de niños en Colombia, 12 de febrero de 2015.

<sup>128</sup> Red por los Derechos de la Infancia de México (REDIM), Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, 2011, pág. 36.

<sup>129</sup> Red por los Derechos de la Infancia de México (REDIM), Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, 2011, pág. 37.

<sup>130</sup> CIDH, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 48/13, de 30 de diciembre 2013.

144. Por otro lado, según las cifras que fueron facilitadas a la Comisión, el número total de niños y niñas detenidos en México en operativos federales contra la delincuencia organizada desde diciembre 2006 hasta abril 2010 sería de 3.664<sup>131</sup>.
145. En una consulta infantil realizada en México en el 2012 llevada a cabo con la participación de más de 500.000 niños, niñas y adolescentes entre 10 y 15 años, el 10% de los adolescentes de 13 a 15 años manifestaron que grupos de delinquentes les han pedido formar parte de sus actividades. La consulta concluye que la invitación a formar parte de grupos delictivos se incrementa con la edad y es mayor entre los hombres (13,5%) que entre las mujeres (7,8%), y también entre quienes no asisten a la escuela (22,2%) que entre quienes cuentan con escolaridad (10%). Asimismo la encuesta encontró que los Estados donde los adolescentes reportan con mayor frecuencia que los delinquentes les invitan a formar parte de su grupo son Chihuahua (17,8%), Baja California (13,6%), Quintana Roo (12,5%) y Durango (12,3%)<sup>132</sup>. Sin embargo, el Estado carece de información exacta sobre la utilización de niños por parte de grupos delincuenciales.

## 2. Niveles de victimización de niños, niñas y adolescentes

146. La presencia de organizaciones criminales exacerba el clima de violencia en las comunidades más afectadas por su actuar, lo cual tiene impactos negativos en la vigencia y la protección de los derechos humanos de las personas. Los adolescentes son uno de los grupos más afectados en estos contextos; sus derechos se ven afectados por el clima de inseguridad y violencia que se vive en sus comunidades, además de estar en riesgo de ser captados y utilizados por las organizaciones criminales para sus actividades exponiendo su vida e integridad personal y sus posibilidades de desarrollo integral.
147. El actuar de los grupos delictivos se ve reflejado en el nivel de homicidios contra niños, niñas y adolescentes. En Brasil, UNICEF calcula que en promedio cada hora una persona menor de 18 años muere víctima de un homicidio; entre 2006 y 2012, 33.588 adolescentes fueron asesinados en una muestra de 255 municipios con 100.000 habitantes o más en el país<sup>133</sup>. Si las condiciones actuales de inseguridad y violencia prevalecen la previsión es desoladora: 42.000 adolescentes podrían morir violentamente entre 2013 y 2019<sup>134</sup>. La violencia y las agresiones fueron la principal causa de muerte en la adolescencia en los últimos 12 años en Brasil; en 2012, por ejemplo, el 36,5% de todos los adolescentes fallecidos entre 10 y 18 años

---

<sup>131</sup> Red por los Derechos de la Infancia de México (REDIM), Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, 2011, pág. 39.

<sup>132</sup> Instituto Federal Electoral, México. Propuestas para definir una agenda pública. Consulta infantil y juvenil 2012. Democracia y vida digna, pág. 14.

<sup>133</sup> Programa de Redução da Violência Letal (PRVL), Índice de Homicídios na Adolescência. (IHA) 2012, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), UNICEF y el Observatório de Favelas, con el asocio del Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ), pág. 57.

<sup>134</sup> Ver el comunicado de prensa de UNICEF Brasil. Puede también consultarse, Homicídios na Adolescência no Brasil, 2009-2010, pág. 11.

habían perdido la vida como consecuencia de la violencia. Cuando esta cifra se compara con el porcentaje para el conjunto de la población, el 4,8% del total de la población murieron violentamente en el 2012, la diferencia es remarcable<sup>135</sup>.

148. Por lo que respecta a los países del denominado triángulo norte de Centro-América, en El Salvador, según la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el año 2009 se dieron 903 homicidios de personas entre 0 a 19 años, 806 en el año 2010 y 507 en 2011. En el año 2012, de acuerdo con esta misma fuente, se observa una marcada reducción del número de muertes violentas que se suele atribuir a la “tregua” de las maras entre otras razones<sup>136</sup>, aunque de modo general las cifras de homicidios en el país han vuelto a incrementarse marcadamente en el 2014 y de modo alarmante en lo que va del 2015. En Guatemala, según la oficina del Procurador de los Derechos Humanos, en la última década han muerto violentamente un promedio anual de 477 niños, el 86% debido a heridas por armas de fuego; la mayoría de las víctimas eran de sexo masculino (80%), aunque a partir del 2011 se nota un ascenso en la proporción de víctimas de sexo femenino<sup>137</sup>. En Honduras, de acuerdo con el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, entre 2010 y 2013 al menos 458 niños menores de 14 años habrían muerto en circunstancias violentas en el país, y según ha informado la organización Casa Alianza, en los primeros tres meses del 2014 fueron asesinados 271 niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de 23 años<sup>138</sup>. Las cifras de muertes violentas para el sector comprendido entre los 18 y los 25 son inclusive mucho más elevadas, confirmando que los adolescentes y los jóvenes son especialmente afectados por la violencia.
149. En México, las tasas más altas de muertes por homicidio se observan entre los jóvenes, particularmente entre quienes tienen de 15 a 30 años<sup>139</sup>; entre 2008 y 2012 se duplicó la tasa de homicidios en los rangos de edad de 10 a 19 años, pasando de 1.249 a 2.662 homicidios<sup>140</sup>. También en México se han reportado masacres de niños y adolescentes como la que ocurrió en Ciudad Juárez en enero del 2010 donde 12 adolescentes y 3 jóvenes fueron asesinados; en octubre, en la misma ciudad, se llevó a cabo otra masacre con 14 adolescentes y jóvenes asesinados; otro asesinato masivo tuvo lugar en marzo del 2010 en la sierra del

---

<sup>135</sup> Programa de Redução da Violência Letal (PRVL), *Índice de Homicídios na Adolescência*. (IHA) 2012, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), UNICEF y el Observatório de Favelas, con el asocio del Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ), pag.12.

<sup>136</sup> Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, *Informe Especial sobre el Impacto de la Violencia en los Derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador*, 2013, pág. 35 a 37.

<sup>137</sup> Respuesta al cuestionario, pág. 4.

<sup>138</sup> Respuesta al cuestionario y *Comunicado de Prensa No. 56/14*, CIDH expresa preocupación por muertes violentas de niños, adolescentes y jóvenes en un contexto de inseguridad ciudadana en Honduras, 14 de mayo de 2014.

<sup>139</sup> INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la No Violencia”. Datos Nacionales. 2013.

<sup>140</sup> INEGI, Defunciones por homicidio. Asimismo, las defunciones por lesiones autoinfligidas ocurren particularmente entre los jóvenes de 10 a 29 años (47,9%) y sobre todo entre las mujeres, que en más del 60% eran jóvenes de ese grupo de edad, ver INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la No Violencia”. Datos Nacionales. 2013.

Estado de Durango con 10 jóvenes asesinados, entre ellos 7 eran menores de 18 años<sup>141</sup>.

150. En relación a Venezuela, de acuerdo a cifras publicadas por UNICEF y la Organización Mundial de la Salud, este país estaría entre los tres con el índice más elevado de homicidios en niños y adolescentes en el mundo, registrándose 20 homicidios por cada 100.000 niños<sup>142</sup> (cifras pertenecientes al 2012). Estas cifras son principalmente atribuibles al contexto de inseguridad y violencia que se vive en el país, además de un supuesto incremento en las cifras debido al uso excesivo e ilegal de la fuerza por parte de agentes de seguridad del Estado. Según organizaciones de la sociedad civil, en el 2014 ocurrieron un total de 912 homicidios de niños, niñas y adolescentes, de ellos, en 27 casos las víctimas tenían menos de 12 años<sup>143</sup>. Estas mismas fuentes alertan que podría tratarse de un subregistro pues no se cuenta con cifras oficiales. En 2013 la cifra fue de 838 muertes violentas en este grupo para todo el año. También de acuerdo a información facilitada por organizaciones de la sociedad civil, los estados que registraron las mayores tasas de muertes violentas son Carabobo, Aragua, Yaracuy, Lara, Nueva Esparta, Distrito Capital, Miranda y Vargas, entidades con importantes centros urbanos, “lo que remite inmediatamente a las dinámicas de bandas urbanas”, señala el informe del organismo. Del total de adolescentes-varones fallecidos en hechos violentos, el 98% tenían edades comprendidas entre 10 y 19 años de edad. Las cifras de muertes violentas en adolescentes se habría sextuplicado en los últimos 20 años<sup>144</sup>.
151. Además de aquellos que sufren la violencia física directamente, un muy elevado número de niños, niñas y adolescentes son testigos de la violencia en las comunidades en las que viven, enfrentan el clima de inseguridad en su cotidianidad y se ven afectados por la violencia de la que son víctimas sus familiares y personas cercanas. Existen abundantes evidencias que apuntan a que los niños y niñas que son testigos de violencia en la comunidad corren el riesgo de sufrir problemas psicológicos, de salud y de comportamiento, entre ellos estrés, depresión y dificultades para concentrarse, problemas de memoria y reacciones agresivas, además de influir en sus resultados académicos, entre otras consecuencias<sup>145</sup>.
152. A pesar de que existen cifras e información que dan medida de la gravedad de la situación, establecer con precisión los impactos que la presencia de grupos dedicados a actividades delictivas y el crimen organizado tienen en los niños, niñas y adolescentes es una tarea difícil debido a las falencias en los sistemas de gestión de datos y análisis de información.

---

<sup>141</sup> Red por los Derechos de la Infancia de México (REDIM), Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, 2011, pág. 9 y respuesta al cuestionario del Estado.

<sup>142</sup> UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, pág. 36.

<sup>143</sup> Efecto Cocuyo, *Asesinatos de menores de edad han marcado lo que va de 2015*, 13 de mayo de 2015.

<sup>144</sup> Diario Las Américas, En Venezuela la primera causa de muerte entre los jóvenes es la violencia, 20 de noviembre de 2014.

<sup>145</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, pág. 290.

153. Asimismo, es motivo de preocupación para la Comisión que estos grupos criminales vinculados con el narcotráfico, y con capacidad para crear graves situaciones de inseguridad y violencia, progresivamente han asumido el control de otras actividades delictivas que tienen como víctimas a los niños, niñas y adolescentes. Entre ellas, la trata con fines de explotación sexual; la trata con fines de explotación laboral; y el tráfico de migrantes.

### ***C. Pandillas juveniles, grupos juveniles violentos y las maras***

154. Las pandillas juveniles se han constituido también como un motivo principal de temor para la sociedad en varios países de la región al percibirse como responsables de la comisión de una proporción de la violencia y el delito. La Comisión alerta sin embargo de la errónea generalización que se hace desde la sociedad respecto del fenómeno de las pandillas de adolescentes, y advierte que existe una considerable amplitud y heterogeneidad de fenómenos de pandillas en la región, que además evolucionan con dinamismo. Por ejemplo, se pueden encontrar desde grupos transitorios y poco estructurados, como las pandillas de barrio con un número reducido de integrantes que realizan actos de vandalismo y pequeños hurtos, pasando por las barras deportivas que pueden ejercer violencia en determinados contextos, hasta pandillas mucho más jerarquizadas y violentas como las maras centroamericanas<sup>146</sup>. Adicionalmente, se observan casos de instrumentalización por parte del crimen organizado de algunas pandillas, bandas y maras para contribuir a algunas de sus actividades delictivas<sup>147</sup>.
155. La Comisión destaca que al abordar el fenómeno de las pandillas debe tomarse en consideración, en contraposición a la opinión generalizada en la sociedad, que en muchos casos las pandillas no tienen entre sus objetivos primarios y centrales la realización de delitos y la violencia, aunque puedan ejercerlos, sino que subyace de modo destacado un componente grupal e identitario muy fuerte. Sin embargo, la Comisión también observa con preocupación cómo algunas pandillas y grupos de jóvenes sí son responsables por las condiciones de violencia y criminalidad en la comunidad y por la violación de los derechos humanos de otras personas, entre ellos de otros jóvenes y adolescentes.
156. El surgimiento de las pandillas guarda estrecha relación con las condiciones socio-económicas de los adolescentes, los contextos de violencia en los que crecen, y la vulneración de derechos y la exclusión social que viven.

---

<sup>146</sup> PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 81. PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano, págs. 106 a 114.

<sup>147</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano, págs. 106 a 114. UNODC, Global Study on Homicide 2013, pág. 42. UNODC, Global study on homicide 2011, págs. 48 y 53.

157. En la línea referida, diversas investigaciones señalan que, en la mayor parte de los casos, las pandillas funcionan para suplir carencias en los adolescentes y jóvenes. Las pandillas funcionan para los adolescentes como espacios de socialización entre pares, proporcionando un sentido de identidad y pertenencia que no hallan en otros ámbitos en la comunidad<sup>148</sup>. La integración a las pandillas suele asociarse también a una reacción de los adolescentes a la exclusión y a la estigmatización que sufren por su origen socio-económico, étnico, u otro. La falta de opciones constructivas para invertir su tiempo libre --a través de iniciativas de carácter cultural, recreativas o lúdicas en sus comunidades-, es otro factor que influye en la vinculación de los niños, niñas y adolescentes a las pandillas. Las pandillas funcionan también como mecanismos de autoprotección entre jóvenes frente a la violencia y a las presiones que experimentan en sus entornos --en el hogar, la escuela, la comunidad-, de parte de sus pares o de adultos, e inclusive de parte de agentes de seguridad del Estado. Así, los sentimientos de exclusión y frustración confluyen en muchos de los adolescentes que se vinculan a las pandillas quienes perciben una desigualdad de trato, de derechos y de oportunidades, así como un abandono por parte de las instituciones públicas, que consideran no responden a sus preocupaciones y a las necesidades de su realidad.
158. Así mismo, las normas de socialización violenta, el modelo de las relaciones interpersonales de poder-sumisión, la identidad masculina construida sobre la violencia, y la tolerancia en general hacia la violencia que existe en la sociedad, son elementos que los niños, niñas y adolescentes aprenden y reproducen, y que inciden en el surgimiento y el fortalecimiento de las pandillas.
159. Además, las pandillas pueden ofrecer un acceso a recursos materiales a través de la comisión de hurtos, robos u otras actividades delictivas; este elemento puede resultar atractivo para adolescentes que no encuentran muchas alternativas para acceder a ingresos debido a la baja calidad en la educación recibida, la ausencia de medios para cursar educación superior y la falta de oportunidades laborales que les permitan desarrollar un proyecto de vida autónomo.
160. La Comisión destaca que las pandillas son una evidencia de la relación compleja entre juventud, vulneración de derechos, exclusión social y violencia en la región<sup>149</sup>. Desde esta perspectiva, la Comisión considera que la expansión de las pandillas constituye un impacto en sí mismo, ya que una cantidad importante de niños y adolescentes que se integran a ellas traen consigo una pesada carga de violencia en su círculo cercano, exclusión y vulneración de derechos<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano, pág. 44; UNDP, Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security, pág. 71.

<sup>149</sup> PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 81, y Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 304 y ss.

<sup>150</sup> PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 94, y UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano, pág. 44.

161. La Comisión considera que para abordar adecuadamente el fenómeno de las pandillas es importante reconocer en primer lugar que éstas surgen como consecuencia de determinados contextos sociales, situaciones de vulnerabilidad en el ejercicio de derechos y la falta de políticas adecuadas de protección a la niñez, además de venir a llenar otros vacíos sociales. En segundo lugar, hay que considerar que las pandillas no violentas no suponen un riesgo para la comunidad, al contrario, con un soporte adecuado que fortalezca los aspectos positivos y constructivos pueden convertirse en espacios de referencia para los adolescentes contribuyendo a su desarrollo personal, creación de relaciones interpersonales, sentido de pertenencia y vinculación con la comunidad, y a un ocio sano. En tercer lugar, la Comisión señala que las pandillas violentas y las maras son un motivo de preocupación importante para la seguridad y el goce de los derechos humanos, además de ejercer influencia y amenazas sobre otros adolescentes para que colaboren o se integren a ellas.
162. En el presente las maras constituyen un problema importante de seguridad en Guatemala, El Salvador y Honduras. En Belice existe evidencia de que pandillas o maras centroamericanas de perfil delictivo podrían sumarse a aquellas que ya operan en el país y reforzarse la captación de jóvenes<sup>151</sup>; así mismo existe preocupación por el incremento del fenómeno en Panamá. En el Caribe, las “street gangs” de carácter violento representan también un importante problema de seguridad y de violencia.
163. Un informe realizado en Honduras por el Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social, aporta información valiosa para comprender la complejidad del fenómeno de las maras:

[c]omo todo fenómeno social, el surgimiento de las maras y pandillas no tiene una sola explicación, la convergencia de diversos factores de riesgo como necesidades básicas insatisfechas, el poco acceso a la educación tanto en cobertura como calidad, la ruptura del tejido social comunitario, los limitados o inexistentes espacios de recreación u organización juvenil, la falta de oportunidades laborales y un sistema de tratamiento de los menores infractores no adecuado fueron y siguen siendo el caldo de cultivo para el surgimiento de estos grupos que acaparan la atención de la sociedad en general<sup>152</sup>.

164. En el referido informe se señalan las opiniones expresadas directamente por integrantes y exintegrantes de maras a quienes se les aplicó una encuesta. Los principales hallazgos se resumen en lo siguiente:

[l]os niños, niñas y adolescentes se sienten atraídos a la mara, por aspectos que guardan relación con el poder, el sentimiento

---

<sup>151</sup> PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 81.

<sup>152</sup> *Situación de maras y pandillas en Honduras*. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 13.



identitario, las relaciones entre individuos que mantienen lazos estrechos de solidaridad y sentimientos de grupo, reconocimiento social, respeto, admiración, acceso a bienes y dinero, además de constituirse como una ruta, supuestamente, fácil y rápida para poder sostenerse y disponer de los medios necesarios para ello<sup>153</sup>.

165. De hecho, estos elementos estuvieron presentes al inicio, en el surgimiento de las maras centroamericanas. Desde los años 80, e intensificado en la década de los 90, Guatemala, Honduras y El Salvador, en particular, pasaron por una etapa de fuerte migración a los Estados Unidos. Los adolescentes y jóvenes centroamericanos tuvieron dificultades de integración al nuevo contexto en los Estados Unidos y algunos se integraron en pandillas con actividades criminales en ese país. Un factor desencadenante para que el modelo de las maras californianas se replicara en los países centroamericanos fue la expulsión masiva desde Estados Unidos de los migrantes en situación migratoria irregular, a partir del fin de la década de los 90, puesto que un número de ellos conocían y eran miembros de las conocidas pandilla 18 y Mara Salvatrucha<sup>154</sup>. Las limitadas capacidades de las que disponían los países centroamericanos para la integración social de estos jóvenes contribuyeron a la implantación del modelo de las maras en estos países. Así, las maras actuales que operan en Centroamérica guardan relación con las deportaciones desde los Estados Unidos a los países centroamericanos de adolescentes y jóvenes asociados con las pandillas criminales en Estados Unidos<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 28. Las maras incorporan elementos simbólicos de grupo e identitario atractivos para los niños y los adolescentes: “Las maras poseen su propio lenguaje, estética, y unos rituales con valor identitario y herramientas culturales de socialización dentro de la pandilla. Así, dentro de la mara o pandilla, se fomenta un idioma con unas características particulares, lo cual les otorga un sentimiento de pertenencia, exclusividad y hermetismo. Poseen un lenguaje verbal (lenguaje codificado a través de “la wila” que es un alfabeto codificado); corporal (“el caloo” como lenguaje de señas y formas con las manos, brazos y cuerpo); y gráfico (a través de los tatuajes que comunican su pertenencia a una pandilla determinada y sus méritos y jerarquía, y de los grafitis, con los cuales se expresan y marcan su territorio)”. En la actualidad los símbolos identitarios más visibles al exterior tienden a flexibilizarse e inclusive a desaparecer, sobre todo a partir de la legislación antimaras y el establecimiento del delito de pertenencia a una mara o pandilla. Ver pág. 31.

<sup>154</sup> Ver, Banco Mundial, Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo, 2011, pág. 15, Ver también: Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 24: “[l]os migrantes indocumentados al llegar a Estados Unidos, se encuentran inicialmente pobres, marginados y limitados en el uso de la lengua inglesa. Esta situación facilita que algunos hondureños como muchos otros indocumentados, ingresen a pandillas californianas como la Pandilla 18 y la Mara Salvatrucha, ya sea por temor, admiración, encontrar una nueva forma de pertenencia en una sociedad desconocida o como medio para lograr cubrir sus necesidades y expectativas materiales en forma rápida”.

<sup>155</sup> “Al retornar estos jóvenes a Honduras el panorama era poco alentador, caracterizado por un sin número de carencias, un país no preparado para la explosión demográfica juvenil de esa década y sin dar respuesta a las necesidades básicas de una sociedad con un crecimiento acelerado. Así mismo, cientos de jóvenes excluidos se adhirieron a estos grupos por el deseo de identidad o ser parte de un colectivo que diese respuesta a las diversas necesidades”, Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 24. Ver también, OEA, Departamento de Seguridad Pública, Definición y categorización de las pandillas, pág. 1 y PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo



166. Las maras, además, son un fenómeno que ha ido evolucionando y complejizándose a lo largo del tiempo. El control de las maras centroamericanas en la actualidad suele estar en manos de adultos y no de los adolescentes<sup>156</sup>. Éstas son colectivos de personas en los que se encuentran niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos. Sus integrantes usualmente buscan un referente identitario, un grupo social de referencia y de apoyo mutuo, incluso una alternativa de satisfacción a sus necesidades materiales básicas en contextos de difícil acceso a oportunidades.
167. Hoy no es inusual encontrar jóvenes y adultos vinculados a la mara que son padres, incluso con hijos que también se relacionan con la misma. Los que se incorporaron a la mara siendo adolescentes y jóvenes son hoy en día adultos con hijos. La integración a la mara sucede en esos casos de forma casi natural, perteneciendo a la misma toda la familia o varios integrantes de la misma<sup>157</sup>. En una encuesta realizada a profesores de 5 escuelas en Honduras, ubicadas en zonas afectadas por la presencia de las maras, el 48% de los profesores respondieron que tienen alumnos con familiares integrantes de maras y pandillas<sup>158</sup>. En la encuesta que se realizó con integrantes y exintegrantes de maras que se encuentran en prisión, todos ellos adultos, la mayoría ya eran padres, de los cuales el 47% tenían un hijo, el 18% tenían 2 hijos, el 29% entre 3 y 5 hijos, y el 6% entre 6 y 9 hijos. Dos de los integrantes indicaron que tenían hijos que se encontraban en centros de privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley penal<sup>159</sup>. En cuanto a los 12 adolescentes entre 15 y 18 años que se avinieron a participar en la entrevista, 6 de ellos ya eran padres<sup>160</sup>. Lo anterior pone en evidencia que el fenómeno de las maras ha evolucionado más allá de la frontera de ser un fenómeno adolescente-juvenil, para pasar a ser uno más complejo de carácter social e inter-generacional<sup>161</sup>.
168. Las estimaciones sobre el número de integrantes de maras y pandillas violentas son desiguales y variables en función de la fuente y su confiabilidad es limitada. Es difícil realizar un conteo confiable del número de integrantes y simpatizantes de las maras y pandillas debido a su misma naturaleza y a su relación con las autoridades públicas. Es complicado, por tanto, encontrar información exacta sobre el número de niños, niñas y adolescentes vinculados con las actividades de

---

humano, págs. 106 a 114, “En Honduras existían precedentes de pandillas en los años 50 y 60 que operaban como grupos de adolescentes y jóvenes que se agrupaban como forma de relacionamiento y creación de vínculos identitarios, se vinculaban al territorio de los barrios, y eventualmente se enfrentaban entre ellas y cometían algunos delitos. Estas maras tradicionales fijaban sus propias reglas, sanciones, códigos y ritos. Sin embargo, éstas aparecían y desaparecían, y no llegaron a representar un problema tan acuciante como las maras en la actualidad en términos de inseguridad y graves vulneraciones a derechos humanos”, Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, págs. 23 y 24.

<sup>156</sup> PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 81.

<sup>157</sup> Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, Informe Especial sobre el Impacto de la Violencia en los Derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, 2013, pág. 53 y 54.

<sup>158</sup> El 24% dijo no saber, y el 28% no contestó. Situación de maras y pandillas en Honduras, pág. 62.

<sup>159</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 55.

<sup>160</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 61.

<sup>161</sup> OEA, Departamento de Seguridad Pública, Definición y categorización de las pandillas, pág. 5.

las maras. Habiendo realizado esta advertencia, diversas estimaciones sitúan entre 50.000 y 350.000 el número de miembros de maras en México y Centroamérica<sup>162</sup>. En Estados Unidos, las estimaciones sitúan en alrededor de 273.875 el número de niños y adolescentes vinculados con pandillas en el año 2011, con un total aproximado de 29.900 pandillas contabilizadas<sup>163</sup>. Según la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, el número de integrantes de pandillas no se ha reducido en los últimos años en ese país, y la tendencia apuntaría hacia el involucramiento de familias enteras, incluidos niños, niñas, adolescentes y adultos<sup>164</sup>. En Honduras, la discrepancia numérica, dependiendo de la fuente consultada, es marcada, lo cual da cuenta de los desafíos referidos en cuanto a cifrar el fenómeno. El hecho que la reforma del artículo 332 del Código Penal en Honduras, y de modo similar en otros países de Centroamérica, criminalizara la mera vinculación de personas a estos grupos, tuvo como consecuencia que los integrantes de las maras optaran por el anonimato y su accionar se tornara más complejo y menos visible (por ejemplo, las características tradicionales de las pandillas como la forma de vestir y hablar fueron abandonadas por motivos de discreción y para pasar desapercibidos)<sup>165</sup>. Esta situación dificulta aún más el conteo y la posibilidad de disponer de información objetiva y confiable.

169. Respecto a Panamá, el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 estimaba que en el año 2006 en Panamá existían 94 pandillas juveniles y 1.385 jóvenes en pandillas<sup>166</sup>. En ese momento Panamá era el país con menor número de pandilleros en Centroamérica. A inicios del año 2013, según reportes del Sistema Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC) y la Policía Nacional, existirían en Panamá 7.500 jóvenes en 355 pandillas juveniles<sup>167</sup>, es decir que desde el año 2006 hasta la fecha habrían ingresado a las pandillas juveniles 1,000 jóvenes por año, lo que refleja que las actuales política y la Ley antipandillas no habrían tenido el resultado esperado<sup>168</sup>.
170. En los países del Caribe las denominadas “Street gangs” son de diversas tipologías y no pueden catalogarse todas ellas del mismo modo. Preocupa especialmente que

---

<sup>162</sup> Organización de los Estados Americanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (OEA-PNUD, 2011), *Nuestra Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México. Pág. 182. Otro estudio señala el número de integrantes de maras entre 10.000 y 300.000 en la región de Centroamérica y el Caribe, indicando que uno de los estimados mas habituales es de 70.000 miembros, siendo la vasta mayoría de El Salvador, Guatemala y Honduras, Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, pág. 15. El Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, del PNUD, señala que para el año 2006 habría un total de 920 grupos con 69.145 integrantes en el conjunto de países compuesto por Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panama, pág. 108.

<sup>163</sup> UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, pág. 46.

<sup>164</sup> Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos del El Salvador, *Informe Especial sobre el Impacto de la Violencia en los Derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador*, 2013, pág. 74.

<sup>165</sup> *Situación de maras y pandillas en Honduras*. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 39.

<sup>166</sup> Ver, PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, del PNUD, pág. 108.

<sup>167</sup> En el mismo sentido las cifras que ofreció el Presidente de la República de Panamá durante su *primer informe a la Nación ante la Asamblea Nacional*.

<sup>168</sup> Ver *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Panamá 2014. PNUD, pág. 86.

algunas de ellas se hayan vuelto más violentas y más estructuradas debido a la presencia de las redes del crimen organizado y a la facilidad de acceso a armas de fuego<sup>169</sup>. La policía de Jamaica ha identificado 268 “gangs” y aproximadamente 3.900 miembros; en Trinidad y Tobago la policía contabilizó 95 “gangs” con alrededor de 1,269 integrantes; en Antigua y Barbuda el número de “gangs” sería de 15 y entre 264 y 570 miembros; Barbados ha reportado 150 “gangs” y 4.000 integrantes<sup>170</sup>. En cuanto a los motivos por los cuales los adolescentes se vinculan a las mismas, según un estudio realizado en Trinidad y Tobago basado en la información proporcionada directamente por aproximadamente 2.300 niños, niñas y adolescentes en edad escolar, un 42% se vinculó a una pandilla por motivos de amistad, un 29,4% en busca de seguridad y protección, 8% por motivos económicos, 5,9% debido a que un familiar pertenecía a la pandilla, y 14,7% por otros motivos<sup>171</sup>.

171. En lo que se refiere a la edad promedio en la que los niños, niñas y adolescentes se vinculan a las pandillas, en Honduras, una encuesta aplicada a 99 exintegrantes de maras que se encontraban privados de libertad, halló que el rango de edad predominante de ingreso a la pandilla fue de los 11 a los 20 años (el 80% de los encuestados). De modo más desglosado, la información que se obtuvo de los encuestados sobre su edad de vinculación con las maras fue: un 36% en las edades comprendidas entre los 11 y 15 años, y el 44% entre los 16 y 20 años<sup>172</sup>. En algunos casos (4 de 99) se identificaron situaciones de ingreso a la mara con tan solo 8 años, situación a la que ellos se refirieron como “fuimos adoptados”<sup>173</sup>; en un porcentaje sustancialmente menor se dijo haberse vinculado con edades cercanas a los 30 años (2 casos de 99)<sup>174</sup>. Sin embargo, el mismo estudio encontró que la edad en que se inicia el contacto con la mara es menor a la edad de ingreso a la misma, dado que se empieza por ser simpatizante y después por un proceso de inducción antes de su ingreso como miembro<sup>175</sup>.

---

169 PNUD, Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security, pág. 46.

170 PNUD, Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security, pág. 69.

171 PNUD, Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security, pág. 71, gráfica 3.1.

172 Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 57.

173 Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011. Pág. 10.

174 Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 57.

175 Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 27 a 29. Según se recoge en este informe: “[l]os jóvenes que ingresan a la pandilla, reciben antes de ser aceptados un proceso socializador y de adoctrinamiento indirecto fundado en la imitación de conductas y comportamientos de los grupos pandilleros. (...) Lo usual es que los “aspirantes” estén en los últimos años de la niñez y primeros de la adolescencia. (...) El proceso puede durar algunos años mientras asimila las pautas de conducta y valores de la mara, es evaluado para definir su ingreso, y el grado de confianza y de participación que tendrá dentro de la estructura de la mara. De “simpatizante” se pasa a “aspirante”, posteriormente a “novato”, para luego integrarse como “pandillero permanente”, pudiendo llegar a ser un “líder o cabecilla”.

172. Generalmente, los niños, niñas y adolescentes vinculados con las maras centroamericanas realizan diversas funciones o tareas dependiendo de su grado de pertenencia a la misma y según las normas de funcionamiento interno de la mara. La mara asigna diferentes labores atendiendo al nivel de iniciación de los miembros, así por ejemplo a los “aspirantes” se les encarga funciones de vigilancia de los accesos al barrio o la colonia, mientras que el “novato” realiza actividades de extorsión como recoger el impuesto de guerra en las calles a los conductores de microbuses y taxis<sup>176</sup>. Los niños y adolescentes vinculados a las maras también pueden estar involucrados directamente en actos de violencia, como secuestros, atentados contra la integridad personal y asesinato<sup>177</sup>, además de enfrentamientos con miembros de otras pandillas y con la policía o fuerzas de seguridad.
173. Acontecen con mucha frecuencia situaciones en las cuales niños y adolescentes son presionados, amenazados o sufren violencia para forzarles a colaborar con la mara que controla el barrio en el cual viven. Según un testimonio de un adolescente varón recogido por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos del El Salvador: “(...) y está la presión hacia los jóvenes que no son de esa pandilla o no están dentro de la pandilla, para que sean parte de la pandilla, porque si vivís acá tenés que ser parte de nosotros o sos de los otros nos dicen los pandilleros”<sup>178</sup>. En adición, los adolescentes señalan que las fuerzas de seguridad los asocian a la mara que controla el barrio, por el hecho de vivir en la zona de influencia de la mara. En el caso de las niñas y las adolescentes, éstas además reciben presiones y amenazas para que mantengan relaciones afectivas y sexuales con integrantes de la mara y son víctimas de violencia sexual<sup>179</sup>. Los niños, niñas y adolescentes que viven en comunidades afligidas por altos niveles de violencia están extremadamente expuestos a ser víctimas de la misma debido al actuar de las maras y las pandillas violentas, las intervenciones de las fuerzas de seguridad del Estado, y en general por el clima de inseguridad creado.
174. Las pandillas son un factor de violencia contra los niños y los adolescentes en las comunidades, pero también genera violencia hacia los niños y adolescentes vinculados a la mara. La existencia de pandillas da lugar a acciones de violencia y coerción no solo hacia fuera contra otros niños y adolescentes, y hacia adultos, sino también al interior de la pandilla, como las prácticas violentas de iniciación pandillera<sup>180</sup> y episodios de violencia contra los integrantes cuando se considera que han traicionado a la pandilla, se niegan a cumplir una orden directa de un superior o han violado sus normas internas. Las penas por los incumplimientos de

---

<sup>176</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 28.

<sup>177</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 304.

<sup>178</sup> Informe Especial sobre el Impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2013, pág. 53.

<sup>179</sup> Informe Especial sobre el Impacto de la violencia en los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2013, págs. 54 y 55.

<sup>180</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras, pág. 30. El “rito de inicio” o “bautismo”, suele consistir en un acto violento; someterse a una paliza propinada por los mareros permanentes, o puede ir acompañado de otras actividades para probar el valor y la lealtad a la mara, que pasará a ser su “nueva familia”.

las normas y códigos internos, o el abandono de la estructura de la pandilla o de la mara, pueden llevar aparejado el asesinato del integrante<sup>181</sup>.

175. Los niños y adolescentes integrantes de pandillas o de maras pueden verse también expuestos a situaciones de violencia por parte de la policía o del ejército cuando éste ejerce funciones de seguridad interna, por parte de individuos o de grupos organizados de personas particulares (autodefensas, grupos paramilitares y grupos de limpieza o exterminio), así como por prestadores de servicios de seguridad privada.
176. La Comisión también observa que los adolescentes y los jóvenes varones de estratos socio-económicos bajos que viven en zonas bajo el control o la influencia de las maras o de pandillas violentas son de modo generalizado percibidos como integrantes de las mismas, solo por su condición de adolescentes y por su apariencia física. Existen prejuicios en base al origen étnico y por el color de la piel, así como por otras características estereotipadas como la vestimenta, los tatuajes, la presencia física, el lenguaje y los códigos de comunicación de los adolescentes. En determinados contextos, la mera presencia de grupos de adolescentes reunidos en espacios públicos, como parques, plazas u otros entornos abiertos, a determinadas horas, hace que sean considerados por la comunidad y por los agentes de policía como una “potencial fuente de problemas” o como un “peligro”. Esta visión estereotipada expone a controles, abusos, violencia y discriminación a todos los niños, niñas y adolescentes que viven en áreas afectadas por la violencia.
177. En suma, la Comisión destaca que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes son uno de los grupos más afectados por la inseguridad, la violencia y la criminalidad. La relación entre adolescencia y violencias suele analizarse desde la denominada “violencia juvenil” que señala a los adolescentes únicamente en su papel de victimarios y agresores. Sin embargo, la Comisión destaca que es necesario enfatizar la condición de víctimas de los niños, niñas y adolescentes, a quienes no se les ha proporcionado la protección especial que tienen reconocida en los tratados internacionales de derechos humanos para garantizar sus derechos. Lo anterior no excluye que, cuando los adolescentes cometan actos contrarios a la ley penal se puedan tomar medidas, acordes con los estándares internacionales de derechos humanos, para responsabilizar a los adolescentes de sus actos, en la medida que sea adecuado y cumplan el objetivo de rehabilitación y reinserción social.
178. En opinión de la Comisión, la ausencia de políticas públicas que tomen en consideración los factores de riesgo en el surgimiento de las pandillas de carácter violento y el involucramiento de los niños y adolescentes con las mismas, y que no se centren en el fortalecimiento de los factores de protección y la prevención, implica que este tipo de pandillas violentas sigan proliferando, se vuelvan más organizadas, sigan captando a niños y adolescentes, y se transformen en

---

<sup>181</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras, pág. 26. “Existe una rígida disciplina, no hay espacio para el irrespeto dentro del grupo, si se rompe algún código de la organización, se sanciona severamente y el castigo puede llegar en ocasiones hasta la muerte”. Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, pág. 304.

fenómenos más complejos y más desafiantes para la seguridad, la institucionalidad democrática y para la protección de los derechos humanos.

179. La Comisión considera que las distintas amenazas a la seguridad ciudadana deben ser atendidas mediante respuestas diferenciadas que tomen en cuenta las especificidades de cada fenómeno y sus causas. Asimismo, las respuestas que ofrezca el Estado desde los ámbitos de la prevención, el control y la represión deben otorgar preeminencia a la protección de la niñez así como a la garantía efectiva y a la restitución de sus derechos.

## ***D. La violencia procedente de las fuerzas de seguridad del Estado***

180. En los contextos referidos, las actividades de las fuerzas de seguridad del Estado para controlar y reprimir la inseguridad con frecuencia dan lugar a enfrenamientos y situaciones de violencia. La Comisión está preocupada por los altos niveles de violencia generada por las mismas fuerzas de seguridad del Estado que se han detectado en varios de los países de la región, inclusive violencia producto de actuaciones ilegales.
181. Según el derecho internacional de los derechos humanos y la posición sostenida por la Comisión, los operativos de las fuerzas de seguridad deben conducirse con estricto apego a las normas sobre el uso legítimo y proporcional de la fuerza además de cumplir con los protocolos y estándares de actuación que garanticen la protección de las personas no involucradas en la confrontación. En ese sentido, la Comisión ha exhortado a los Estados a regular el uso de la fuerza legítima por parte de los cuerpos de seguridad del Estado con total apego a los estándares internacionales de derechos humanos, así como a establecer las condiciones y los límites del uso de la fuerza a través de disposiciones con rango de ley. Así mismo, ve como positivo que algunos países de la región hayan adoptado protocolos y reglamentaciones de actuación en escenarios en los cuales se encuentran niños, niñas y adolescentes, con el objetivo de cumplir con el deber de protección reforzada hacia este grupo. Sin embargo, la Comisión ha recibido información que evidencia que subsisten en la región importantes desafíos en este campo.
182. El uso ilegítimo o excesivo de la fuerza y un trato discriminatorio hacia determinados grupos de adolescentes por parte de los agentes de la policía ha sido reportado como una preocupación en muchos de los países de la región. Entre las situaciones más habituales informadas a la Comisión se encuentran los controles e intervenciones policiales dirigidos a determinadas personas basados en el perfil étnico y socio-económico; intimidaciones; detenciones arbitrarias; el uso ilegítimo y excesivo de la fuerza, y los tratos crueles, inhumanos y degradantes. En menor medida, pero objeto de extrema preocupación, en algunos países de la región se reportan casos de tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Esta situación es atribuible en gran medida a las falencias en los procesos de selección y contratación; la falta de entrenamiento y equipamiento adecuado para el personal de la policía (con una preocupante tendencia a la militarización de los

cuerpos de seguridad); la ausencia de protocolos ajustados a los estándares internacionales y una supervisión suficiente; así como la falta de medidas eficaces de prevención y de investigación y sanción de los responsables.

183. La Comisión observa con preocupación la existencia en varios países de la región de situaciones en que las fuerzas de seguridad del Estado ejercen violencia contra adolescentes que pertenecen a grupos sociales que se asocian con la inseguridad, o contra adolescentes que son detenidos en la comisión de una infracción a la ley penal. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la “Corte Interamericana”, “la Corte”, o la “Corte IDH”) ha sido enfática en señalar las obligaciones de los Estados en términos de respeto y de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes:

(...) si los Estados tienen elementos para creer que [los niños] (...) están afectados por factores que pueden inducirlos a cometer actos ilícitos, o disponen de elementos para concluir que los han cometido, en casos concretos, deben extremar las medidas de prevención del delito y de la reincidencia. Cuando el aparato estatal tenga que intervenir ante infracciones cometidas por menores de edad, debe hacer los mayores esfuerzos para garantizar la rehabilitación de los mismos, en orden a “permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad”<sup>182</sup>.

184. La Comisión es consciente que los casos de violencia y abusos policiales reportados son probablemente inferiores al número real ya que las estadísticas oficiales no reflejan de modo fidedigno el nivel de violencia que experimentan los adolescentes a manos de los cuerpos de seguridad del Estado debido al bajo nivel de denuncia y a la ausencia de registros públicos que reflejen este tipo de información.
185. La Comisión también observa que en algunos Estados el otorgamiento de tareas de seguridad ciudadana al ejército ha incrementado los niveles de violencia en esos países, dando lugar a un mayor uso de la fuerza de modo ilegal o excesivo, los casos de tortura, un aumento de las detenciones arbitrarias y de casos de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. En la región, países como México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Trinidad y Tobago y Venezuela confían tareas de seguridad ciudadana al ejército, mientras que otros países como Brasil varios aspectos de la seguridad pública son responsabilidad de la policía militar (la lucha contra el crimen organizado en algunas favelas se encomienda a las Unidades Policiales de Pacificación-UPP fuertemente militarizadas). En Chile y Guyana la policía encargada de mantener el orden público tiene también una estructura militarizada. En otros países, como Estados Unidos, aun siendo la policía civil la encargada de velar por la seguridad interna, ésta se encuentra en algunos municipios y estados fuertemente militarizada en términos de equipamiento y

---

<sup>182</sup> Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 197.



modo de actuación, lo cual hace más proclive la utilización de la fuerza y su uso excesivo<sup>183</sup>.

186. En relación a lo referido, en Argentina, por ejemplo, los casos de violencia policial contra adolescentes siguen siendo un motivo de especial preocupación para la Comisión, a pesar de la política de tolerancia cero y de los esfuerzos realizados por el Estado para superar el lastre del periodo dictatorial en las fuerzas de seguridad del Estado. Según la información recibida por la Comisión, en el país persistirían la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes perpetrados por agentes estatales –policías y agentes del servicio penitenciario- ya sea en el marco de la detención de adolescentes que presuntamente han cometido un delito; bajo custodia policial; en el contexto de interrogatorios; en los centros de detención y en los de privación de libertad; así como en el ámbito de los espacios públicos. Las Defensorías Públicas de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Chubut han registrado cifras concretas en cuanto a la violencia policial en general, y contra los adolescentes en particular<sup>184</sup>. Entre el 11 de marzo y el 10 de julio de 2014 la Defensoría Pública de la provincia de Buenos Aires registró un incremento respecto de las cifras disponibles en el semestre anterior equivalente al 241% de casos de torturas y tratos crueles inhumanos y degradantes a personas menores de 18 años (100 casos en 4 meses); en términos porcentuales, de la cifra total de víctimas, 19% eran menores de 18 años, y en el siguiente periodo este porcentaje se elevó al 27% del total de las víctimas. Estos datos son una muestra del nivel de violencia policial que enfrentan los adolescentes de los barrios y villas más afectadas por la violencia y la pobreza. Estas cifras esconden sin embargo un elevado subregistro dado que muchos adolescentes prefieren no denunciar la violencia policial por temor a represalias o por falta de confianza en la justicia; según los datos reportados a la Comisión, en el periodo entre el 11 de julio y el 31 de diciembre de 2014 la defensa pública de la provincia de Buenos Aires fue informada de 485 hechos de violencia policial, en 275 de los cuales las víctimas solicitaron mantener en reserva lo ocurrido<sup>185</sup>.
187. Respecto del Estado Argentino, también se ha informado a la Comisión que la policía en algunas de las provincias detiene a adolescentes para la averiguación de antecedentes, quienes son conducidos a comisarias. Adicionalmente se ha puesto en conocimiento de la Comisión que adolescentes que son detenidos por supuesta comisión de delitos son trasladados a las comisarias donde se les recibe declaración indagatoria sin la presencia de un defensor, señalándose el riesgo de que se den tratos crueles, inhumanos y degradantes, y tortura en las comisarias en

---

<sup>183</sup> Ver audiencia Denuncias sobre racismo en el sistema de justicia de Estados Unidos (De oficio), 153 período ordinario de sesiones de la CIDH, 23 de octubre de 2014.

<sup>184</sup> Es relevante notar que las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Chubut comprenden el 48% de la población total del país.

<sup>185</sup> Ver audiencia, Seguridad ciudadana y denuncias de tortura en Argentina, 154 período ordinario de sesiones de la CIDH, 19 de marzo de 2014.



el marco de los interrogatorios, tal y como supuestamente estaría ocurriendo en algunos lugares<sup>186</sup>.

188. En Brasil, varios aspectos relacionados con las tareas de seguridad son responsabilidad de la policía militar. En el país el número de muertes ocurridas en intervenciones de la policía militar, en especial en algunas de las ciudades del país, entre ellas São Paulo y Rio de Janeiro, es extremadamente elevado. A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años por las autoridades estatales de São Paulo y Rio de Janeiro para implementar medidas que mejoren el desempeño de los cuerpos de seguridad y eviten la comisión de abusos, la realidad continua siendo motivo de preocupación. De acuerdo con datos publicados por una organización de la sociedad civil sobre la base de informaciones oficiales, en el periodo 2009 a 2013 se habrían producido 11.197 muertes de civiles por la policía en actos de servicio y fuera de servicio<sup>187</sup>. En los primeros 9 meses del 2014, 436 personas murieron en operaciones policiales en el Estado de Rio de Janeiro y 505 en el Estado de São Paulo<sup>188</sup>. Como parte de este contexto de violencia, es habitual que cada año niños, niñas y adolescentes, sobre todo en las favelas, fallezcan o sean heridos en operativos de las fuerzas de seguridad. La Comisión ha sido informada que la policía rutinariamente reportaría muchas de estas muertes como el resultado de tiroteos entre la policía con supuestos integrantes de organizaciones criminales o como actos legítimos en defensa propia. Estos casos se conocen en Brasil como “*autos de resistência*”. Considerando el clima de violencia provocado por las organizaciones criminales es plausible que algunos de los homicidios policiales resulten del uso legítimo de la fuerza, sin embargo otros se tratarían de ejecuciones extrajudiciales encubiertas<sup>189</sup>. Las falencias en el modo en cómo se conducen las investigaciones para esclarecer las circunstancias de los hechos que dieron lugar a las muertes, a pesar que en ocasiones existen indicios de uso arbitrario o ilegal de la fuerza, contribuyen a la sospecha de que un número de ellas pueden constituir ejecuciones extrajudiciales encubiertas. Así mismo, el elevado número de muertes que se reportan durante los enfrentamientos en comparación con el número de personas heridas contribuye también a hacer pensar sobre la posible existencia de ejecuciones extrajudiciales<sup>190</sup>. Según se ha

<sup>186</sup> Documentación escrita aportada por las Defensorías Públicas de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Chubut en el marco de la audiencia, Seguridad ciudadana y denuncias de tortura en Argentina, 154 período de sesiones de la CIDH, 19 de marzo de 2014.

<sup>187</sup> Ver Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013, pág. 42.

<sup>188</sup> Human Rights Watch, World Report 2015, pág. 115.

<sup>189</sup> Ver audiencia realizada durante el 153 período ordinario de sesiones de la CIDH, Denuncias de violencia policial y desaparición forzada en el Estado de Goiás, Brasil, 31 de octubre de 2014, así como la audiencia realizada durante el 154 período de sesiones de la CIDH, Denuncias de asesinatos de jóvenes afrodescendientes en Brasil, 20 de marzo de 2015. También, Human Rights Watch, Lethal Force. Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro y São Paulo, y Amnesty International, You killed my son. Homicides by military police in the city of Rio de Janeiro, 2015.

<sup>190</sup> Según las investigaciones realizadas por Human Rights Watch “la gran cantidad de presuntas muertes por resistencia -11.000 casos desde 2003- resulta aún más alarmante si se la compara con la cantidad relativamente menor de lesiones no mortales de civiles y de muertes de agentes de policía en esos mismos incidentes o zonas de operación. (...) Por ejemplo, el Comando de Policiamiento de Choque de São Paulo, una rama operativa especial de la policía militar que incluye a Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA), entre otras unidades, mató a 305 personas entre 2004 y 2008, pero solo 20 resultaron heridas. En todos estos supuestos “enfrentamientos armados”, solamente un policía perdió la vida. De manera similar, en Rio de Janeiro, las unidades que operan en 10 zonas bajo el control de la policía militar fueron responsables de

informado a la Comisión, las ejecuciones extrajudiciales encubiertas son una práctica generalizada en los Estados de São Paulo y Rio de Janeiro, además de producirse también en otros Estados en Brasil<sup>191</sup>.

189. Así mismo, en Brasil, la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes ejercidos por agentes de seguridad del Estado siguen siendo un grave problema. Entre enero de 2012 y junio de 2014, la Oficina de Derechos Humanos a nivel nacional (Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos) recibió 5.431 denuncias de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. El 84% de los incidentes reportados fueron en las comisarías, cárceles, prisiones y en los centros de privación de libertad juveniles<sup>192</sup>.
190. La Comisión también ha recibido información preocupante respecto a las muertes que se producirían en Brasil presuntamente a manos de agentes de la policía militar fuera de servicio. Los patrones parecen guardar similitud: la comisión de masacres que presuntamente estarían relacionadas con la muerte de un policía ocurrida con anterioridad. Amnistía Internacional ha recogido testimonios que apuntan en el sentido referido<sup>193</sup>. La CIDH recientemente se ha mostrado gravemente preocupada por los hechos que ocurrieron el 13 de agosto de 2015, cuando 18 personas resultaron muertas y 6 heridas en ataques perpetrados por personas armadas en 11 sitios del estado de São Paulo, en un espacio temporal de tres horas. Según algunos testimonios y lo que se recoge en videos grabados por cámaras de seguridad, los desconocidos portando armas se habrían trasladado en vehículos de uno a otro lugar, y habrían preguntado sobre antecedentes criminales, disparando contra las personas que indicaron que los tenían. Según lo informado por las autoridades, un mismo vehículo habría sido visto en varios de los lugares donde ocurrieron los crímenes. Una de las líneas de investigación es sobre la posible responsabilidad de miembros de la policía militar, en lo que habría

---

825 muertes por “resistencia” en 2008, en tanto que los policías muertos fueron 12. En una de las zonas de operación, la cantidad de muertes por “resistencia” en manos de la policía incluso superó a la tasa de homicidios dolosos en 2007”. Human Rights Watch, *Lethal Force. Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro y São Paulo*, pág. 4 Ver también y Amnesty International, *You killed my son. Homicides by military police in the city of Rio de Janeiro*, 2015.

<sup>191</sup> Ver audiencia realizada durante el 153 período de sesiones de la CIDH, *Denuncias de violencia policial y desaparición forzada en el Estado de Goiás, Brasil*, 31 de octubre de 2014, así como la audiencia realizada durante el 154 período de sesiones de la CIDH, *Denuncias de asesinatos de jóvenes afrodescendientes en Brasil*, viernes 20 de marzo de 2015, También, Human Rights Watch, *Lethal Force. Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro y São Paulo*, págs. 1 a 8 y Amnesty International, *You killed my son. Homicides by military police in the city of Rio de Janeiro*, 2015.

<sup>192</sup> Human Rights Watch, *comunicado de prensa Human Rights Watch, World Report 2015*, pág. 116.

<sup>193</sup> Por ejemplo, en noviembre de 2014, en la ciudad de Belém, estado de Pará, al menos 10 personas murieron, alegadamente a manos de agentes de la policía militar fuera de servicio, según Amnistía Internacional. Los residentes del barrio habrían declarado a Amnistía Internacional que unos vehículos de la policía militar habían cerrado las calles antes de que se produjeran los homicidios y que unos automóviles y motocicletas sin identificar habían amenazado y agredido a quienes allí habitaban. Habría indicios de que los homicidios podían haberse llevado a cabo como represalia por la muerte de un policía. Amnesty International, *You killed my son. Homicides by military police in the city of Rio de Janeiro*, 2015, pág. 99.

podido ser una presunta represalia por el asesinato de un policía militar días antes<sup>194</sup>.

191. En Estados Unidos, las principales preocupaciones relacionadas con el uso excesivo o arbitrario de la fuerza se centran en la militarización de la policía en términos del equipamiento que utilizan, el tipo de entrenamiento que reciben, los protocolos de actuación que aplican y la dificultad en que se enjuicien y establezcan responsabilidades penales para los policías culpables de abusos o de un uso excesivo de la fuerza. Se evidencia además que las principales víctimas de los abusos de la policía son las minorías, afrodescendientes y latinos principalmente<sup>195</sup>.
192. En El Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha documentado la ocurrencia de situaciones de abuso y uso ilegal y arbitrario de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad del Estado –la Policía Nacional Civil y el Ejército– contra niños, niñas, adolescentes y jóvenes que viven en zonas con presencia de maras y donde la policía y el ejército tienen asignadas tareas de seguridad pública<sup>196</sup>. La Procuraduría atribuye esta situación, en parte, a la ausencia de aplicación de protocolos y procedimientos de actuación que garanticen el respeto y la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y a la estigmatización de los que viven en barrios controlados o con presencia de las maras. La Procuraduría registra que “son víctimas de maltrato policial porque se les acusa de ser pandilleros, la policía los registra continuamente, los acosa y los golpea”<sup>197</sup>.
193. En Guatemala, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) reportó 5.924 muertes violentas en el año 2014, lo cual representa un promedio de 16 homicidios por día y una disminución del 2,4% comparado con 2013<sup>198</sup>. Sin embargo, se registró un aumento de homicidios del 8,8% en la capital, donde operan la mayoría de las Fuerzas de Tarea, compuestas por la Policía Nacional Civil (PNC) y el Ejército. La participación del ejército en seguridad ciudadana se incrementó en el 2014 en comparación con el año anterior y los patrullajes

---

<sup>194</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 92/15, CIDH condena asesinatos en São Paulo, Brasil, 21 de agosto de 2015.

<sup>195</sup> Ver la audiencia ante la CIDH, Denuncias sobre racismo en el sistema de justicia de Estados Unidos (De oficio), 150 período ordinario de sesiones de la CIDH, 27 de octubre de 2014, y Comunicado de Prensa No. 90/14, 22 de agosto de 2014.

<sup>196</sup> El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas se ha referido a la misma preocupación: “El Comité se asocia a la preocupación expresada por el Comité contra la Tortura en 2009 sobre las denuncias de tortura y malos tratos de niños, en particular a manos de agentes de la ley, especialmente en el contexto de la lucha contra las maras. El Comité también ve con preocupación las denuncias de malos tratos a los niños en situación de calle, así como en los centros privativos de libertad”, Observaciones Finales, CRC/C/SLV/CO/3-4, 17 de febrero de 2010, párr. 43.

<sup>197</sup> Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, Informe Especial sobre el Impacto de la Violencia en los Derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, 2013, pág. 58 y ss.

<sup>198</sup> Datos del INACIF, enero a diciembre de 2014. Ver Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, A/HRC/28/3/Add.1, de 12 de enero 2015, párrs. 41 y 42.

conjuntos ejército-PNC estaban integrados en su mayoría por personal militar<sup>199</sup>. La presencia de los Escuadrones de Reserva para la Seguridad Ciudadana se extendió de 2 a 12 departamentos en dos años<sup>200</sup> y el ejército oficialmente participó en el resguardo de centros de detención<sup>201</sup>. No se puede concluir que la participación del ejército en fuerzas de tarea con la PNC haya resultado en mejoras visibles en seguridad; así, en las áreas donde operan las fuerzas de tarea Maya (zona 18) y Kaminal (zonas 7 y 12) aumentaron los delitos contra la vida en un 5% y 38,8% respectivamente, a pesar de que se había producido una reducción en 2012 cuando dichas fuerzas de tarea iniciaron operaciones<sup>202</sup>.

194. En México también se ha producido una militarización de las tareas de seguridad. Desde el año 2007 el gobierno federal ha emprendido acciones militares contra el narcotráfico, con la intención expresa de contener su avance en el territorio nacional. Sin embargo, los efectos de la violencia en el país no han decrecido, sino que las cifras indican un aumento de las fatalidades así como del número de violaciones a otros derechos humanos y a las garantías procesales. Algunas ciudades en los estados de Chihuahua y Guerrero han sido consideradas en algún momento durante estos últimos años como de las más violentas en el mundo. En total, se calculan más de 34.000 asesinatos cometidos por diversos actores; entre las víctimas se encontrarían más de 1.000 niños, niñas y adolescentes en el periodo 2007 al 2010<sup>203</sup>. Sobre el clima general de violencia que experimenta México los Relatores Especiales de las Naciones Unidas, sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, y sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, han expresado sus preocupaciones por los niveles de violencia causados por los agentes del Estado<sup>204</sup>. A pesar de que en México se han introducido varias reformas positivas para evitar

---

<sup>199</sup> Composición: 19.096 elementos de la PNC, frente a 20.113 del ejército, a septiembre de 2014. Ver Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, A/HRC/28/3/Add.1, de 12 de enero 2015, párrs. 41 y 42.

<sup>200</sup> Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional. Ver Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, A/HRC/28/3/Add.1, de 12 de enero 2015, párrs. 41 y 42.

<sup>201</sup> Acuerdo Gubernativo 304-2014. Ver Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, A/HRC/28/3/Add.1, de 12 de enero 2015, párrs. 41 y 42.

<sup>202</sup> Hubo 32 homicidios más en las zonas patrulladas por la Fuerza de Tarea Kaminal, en comparación con la situación antes de que se estableciera en 2013. PNC, enero a agosto de 2014. Ver Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, A/HRC/28/3/Add.1, de 12 de enero 2015, párrs. 41 y 42.

<sup>203</sup> Red por los Derechos de la Infancia de México (REDIM), *Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados*, enero 2011, pág. 9.

<sup>204</sup> Sobre el clima general de violencia que experimenta México y los supuestos abusos y usos excesivos o ilegales de la fuerza perpetrados por los cuerpos de seguridad del Estado pueden consultarse las Observaciones Preliminares de la visita a México del Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales, sumarias o arbitrarias El informe correspondiente a la Misión a México del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, A/HRC/28/68/Add.3, de 29 de diciembre de 2014, El Informe sobre la Visita a México del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, A/HRC/19/58/Add.2, de 20 de diciembre del 2011.

el uso excesivo o arbitrario de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, su aplicación es todavía lenta.

195. En Venezuela, según un estudio de CECODAP, en el año 2014 aumentaron 80% los casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de algún tipo de agresión por parte de funcionarios de los distintos cuerpos de seguridad del Estado, al pasar de 132 a 238. La mayoría de casos reportados ocurrieron en el marco de enfrentamientos policiales (45%), 13% sufrieron maltratos físicos o psicológicos por algún funcionario durante las protestas políticas que sucedieron a lo largo del 2014, y 21 habrían sido ajusticiados (8,82%). La mayoría de las víctimas son adolescentes varones.<sup>205</sup> Es causa de extrema preocupación las ejecuciones extrajudiciales por armas de fuego de niños, niñas y adolescentes en Venezuela y la impunidad en la que quedan todavía un número considerable de estos delitos<sup>206</sup>.
196. Como resultado del uso excesivo de la fuerza y acciones arbitrarias de la policía y el ejército se produce una pérdida de confianza por parte de la comunidad en la institución de la policía y en las fuerzas de seguridad del Estado. Encuestas realizadas por diversos organismos, lo mismo que las entrevistas realizadas por la Relatora sobre los Derechos de la Niñez de la CIDH con diversos niños y adolescentes<sup>207</sup>, ponen en evidencia que para un conjunto considerable de adolescentes la policía es más una institución de la cual hay que cuidarse que una institución a la que se puede recurrir para sentirse protegido<sup>208</sup>. Esta situación dificulta que puedan realizarse acciones de prevención y de reducción de la inseguridad y la violencia por la policía ya que la cooperación y la confianza de la ciudadanía es crucial para estas labores. Por tanto, los casos de uso excesivo o arbitrario e ilegal de la fuerza por la policía además de suponer graves vulneraciones a los derechos humanos, comprometen la capacidad misma del Estado para reducir la inseguridad y la violencia.
197. En Brasil, por ejemplo, un estudio elaborado por una organización no gubernamental de derechos humanos encontró que el 80 por ciento de los brasileños teme ser torturado en caso de ser detenido por la policía, el índice más alto en este estudio que compara diversos Estados, seguido por México con un 64%, Perú con un 54% y Argentina con un 49%<sup>209</sup>. Otro estudio muestra que en Brasil solo el 33% de los entrevistados acudieron a la policía en situaciones en las

---

<sup>205</sup> CECODAP Año 2014. Somos Noticia. Un panorama sobre las diferentes formas e violencia contra niños, niñas y adolescentes (2015).

<sup>206</sup> El Universal, Impunidad llega a la ONU, 28 de junio de 2015 y El Universal, Violencia adolescente, 22 de marzo de 2015.

<sup>207</sup> Conversaciones sostenidas por la Relatora con grupos de niños, niñas y adolescentes en el marco de las consultas para la realización de este informe, en Brasil (Rio de Janeiro y São Paulo), Honduras (Tegucigalpa) y México (México DF), entre el 17 de septiembre y el 30 de octubre del 2013.

<sup>208</sup> PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 182.

<sup>209</sup> Información aportada en el transcurso de la audiencia temática ante la CIDH, Seguridad ciudadana y denuncias de tortura en Argentina, 154 período ordinario de sesiones de la CIDH, 19 de marzo de 2014.

cuales fueron víctimas de un acto delictivo o presenciaron hechos de esa naturaleza<sup>210</sup>.

198. La Comisión también observa que parte de la problemática reside en la percepción existente en la sociedad sobre la supuesta dicotomía entre el respeto de los derechos humanos y la seguridad ciudadana, de lo cual se deriva cierto nivel de aceptación frente a los casos de abusos policiales. La inexistencia y/o falta de aplicación de las regulaciones y protocolos en materia de actuaciones policiales ajustados a los estándares de derechos humanos; la participación del ejército en materia de seguridad ciudadana; la ausencia de mecanismos de control internos y externos adecuados; y la impunidad en la que quedan gran número de casos de abusos policiales, contribuyen a perpetuar el preocupante estado actual de cosas.
199. La Comisión reconoce y valora altamente el compromiso y la labor del personal de los cuerpos de seguridad del Estado y de las autoridades judiciales que trabajan en condiciones que pueden llegar a ser muy difíciles, incluso bajo las amenazas del crimen organizado y el miedo a ser ellos mismos o sus familias víctimas de los ataques de los grupos delictivos, e insta a los Estados a articular mecanismos que ayuden a contrarrestar situaciones de abuso y corrupción que desprestigian el actuar de estas autoridades y provocan la pérdida de confianza en ellas.

## ***E. Factores que inciden en el riesgo y en la protección frente a la violencia***

200. Los esfuerzos de los Estados para prevenir y reducir la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en los contextos referidos deben tomar en consideración la complejidad del fenómeno y la concurrencia de una multiplicidad de factores causales y de impactos interconectados. La acumulación de vulnerabilidades, violaciones a derechos y de distintas formas de victimización, complejizan las intervenciones y el abordaje pero es necesario no ver las diversas formas de violencia y vulneraciones de derechos de modo independiente y aisladamente. A los efectos de diseñar políticas de prevención y reducción de la violencia es esencial identificar los factores de riesgo así como los factores de protección que inciden en el fenómeno. Adicionalmente, se hace necesario crear los mecanismos para la recolección de la información y de datos suficientes y rigurosos que permitan un análisis completo de la problemática<sup>211</sup>.
201. Varios de los factores de riesgo tienen que ver con las causas estructurales de la exclusión social, y por tanto implica prestar atención a las condiciones sociales asociadas a la violencia y a la inseguridad generalizada, como la distribución inequitativa del poder social, económico y político. Así, la ausencia de las condiciones necesarias para asegurar la vigencia de los derechos civiles, políticos,

---

<sup>210</sup> Fórum Brasileiro de Segurança Pública “Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014”, pág. 7.

<sup>211</sup> Ver por ejemplo, UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, pág. 46. Ver también, Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, pág. 18.

económicos, sociales y culturales conlleva una vulneración a los derechos humanos de las personas, a la vez que tienen incidencia en las condiciones de inseguridad y son un factor causal de la violencia.

202. El Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños concluye de su análisis que “[e]n vista de la fuerte relación entre pobreza, desigualdad, exclusión social y violencia contra los niños y niñas, (y entre ellos) en los entornos comunitarios, está clara la urgencia de que los Estados asuman su obligación de cumplir los derechos humanos, especialmente los derechos sociales, económicos y culturales, descuidados durante mucho tiempo”<sup>212</sup>. La fuerte y evidente relación entre los altos niveles de exclusión social, desigualdad económica y las mayores tasas de homicidios y violencia generalizada, indica que las políticas que reduzcan la exclusión social y las desigualdades económicas, o minimicen sus efectos, pueden ser muy útiles para prevenir dicha violencia<sup>213</sup>.
203. En adición a lo que se han referido, existen otros factores que juegan un rol protector para el niño, y cuya ausencia o debilidad suponen un riesgo para la protección del niño. Entre estos factores los más destacados son la familia; la escuela y la educación; la comunidad; y la existencia de espacios y actividades destinadas a los jóvenes que contribuyan a reconocerlos como actores sociales. Diversas investigaciones señalan que, de modo general, la desestructuración de instituciones sociales muy próximas al niño, y que juegan un rol protector y de cuidado, como la familia, la comunidad y la escuela, suponen para el niño un importante factor de riesgo<sup>214</sup>.
204. En lo que se refiere a la familia, ésta se constituye de forma natural como el principal núcleo para la protección y el cuidado del niño. Sin embargo, la ausencia de cuidados parentales adecuados o los desafíos que pueden enfrentar las familias para prestarlos, exponen al niño a situaciones de vulnerabilidad. La Comisión se ha referido a la necesidad que los Estados, en cumplimiento de los deberes que se desprenden del artículo 19 de la Convención Americana y VII de la Declaración Americana (deber de protección especial a la niñez) en relación con el artículo 17.1. de la Convención y VI de la Declaración (derecho a la protección de la familia), diseñen e implementen políticas de protección a la familia con el objetivo de apoyarlas en el cumplimiento de sus responsabilidades de cuidado y protección al niño. En ese sentido, la Comisión ha recomendado, por ejemplo, hacer accesibles servicios de guardería que permitan compatibilizar la vida laboral con las responsabilidades parentales, y servicios de apoyo y asesoría a las familias desde la fase pre-natal y durante el proceso de crianza de sus hijos.
205. Sin embargo, la Comisión reconoce también que una parte considerable de los actos de violencia se producen en el ámbito familiar<sup>215</sup>. En las familias se presentan múltiples tipos de violencia que van desde el castigo físico ejercido por los padres,

---

<sup>212</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, pág. 310.

<sup>213</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, págs. 328 y 329.

<sup>214</sup> Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, pág. 18.

<sup>215</sup> Ver CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 115 a 129.



hasta otras formas de abuso, negligencia, violencia física, psicológica y sexual. La violencia doméstica contra niñas, niños y adolescentes es particularmente grave porque atenta contra su derecho a la integridad física y psicológica, además de socavar la protección y el cuidado integral que el niño debe recibir de su familia. La violencia en el seno familiar es uno de los motivos por los cuales los niños, niñas y adolescentes pueden tomar la decisión de abandonar sus hogares, o bien integrarse en una pandilla con el objeto de encontrar el respeto, reconocimiento y apoyo que no obtienen en su familia. La CIDH da la bienvenida a los progresos que se han hecho en muchos países de América Latina para prohibir el castigo corporal en el ámbito familiar pero nota con preocupación que un elevado número de países del Caribe mantienen normativas que permiten a los padres el ejercicio de una “disciplina moderada” o con fines educativos, que representan una permisividad legal hacia la violencia física contra los niños violando su derecho a la integridad personal, y exhorta a los Estados a que modifiquen este tipo de legislaciones<sup>216</sup>.

206. Determinados grupos son de especial preocupación como los/las adolescentes lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersex (en adelante, LGBTI), quienes están expuestos al rechazo por sus familias debido a los fuertes estereotipos sociales y a la discriminación existente contra ellos. Muchos de ellos se ven obligados a dejar sus hogares lo cual los expone a innumerables vulnerabilidades, y pueden ver la entrada en una pandilla como una medida de protección y de pertenencia. Por otro lado, también existen evidencias de violencia ejercida contra personas LGBTI por parte de las maras y de otros grupos criminales y/o violentos, siendo los más expuestos los y las que se encuentra sin hogar o que pasan gran parte de su tiempo en la calle<sup>217</sup>.
207. Las adolescentes que sufren violencia sexual en sus hogares toman a menudo la iniciativa de abandonar sus hogares como una medida para poner fin a los abusos cuando no existen otros resortes a los que acudir para obtener protección o no son accesibles o confiables. Muchas de ellas no se atreven a denunciar estos hechos debido al estigma y a la atribución de culpa a las víctimas de esta forma de violencia. Esta situación las expone a otras formas de violencia y vulneración a sus derechos. La CIDH nota con preocupación que esta región es una de las más afectadas por la violencia sexual con altos índices en el ámbito familiar.
208. En la región se pone de manifiesto que la migración ha dado lugar a que un elevado número de niños, niñas y adolescentes vivan solo con uno de sus progenitores, o bien con la familia extendida, debido a que sus padres han migrado. La desestructuración familiar causada por la migración puede tener efectos en la capacidad de la familia para constituirse como un espacio protector. Países en el Caribe y América Central están particularmente afectados por la migración. Las sociedades del Caribe tienen un alto grado de movilidad, siendo las sociedades que exportan la mayor proporción de su población en términos porcentuales, en el

---

<sup>216</sup> Ver *End Corporal Punishment Initiative*.

<sup>217</sup> CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en America*, OAS/Ser.L/V/II. rev.1, párrs. 168, 278 y 279.



mundo.<sup>218</sup> En muchos pequeños estados insulares del Caribe de habla inglesa, el número de migrantes por población supera en diez la cifra promedio mundial. La migración en la región incluye la migración interna (rural-urbana), la migración intra-regional, así como la migración extra-regional. La migración durante mucho tiempo ha sido utilizada por la población del Caribe como una estrategia de supervivencia económica. Si bien las remesas son importantes para la mayoría de los hogares en los países del Caribe y de Centroamérica, existe un aumento de las evidencias que muestran que la migración tiene profundos impactos negativos en la familia, y aún más en los niños, niñas y adolescentes. La realidad es que los niños en el Caribe y en Centroamérica se ven significativamente afectados por la migración. Los niños con padre/s que han migrado, así como los niños migrantes, se ubican en una situación de vulnerabilidad particular, que afecta a su bienestar, salud y educación. Este grupo enfrenta un riesgo más alto y son más vulnerables al abuso, la negligencia y la explotación, incluido el abuso sexual, el trabajo infantil y la trata. Muchos niños dejados atrás por su/s padre/s migrante/s sufren de depresiones, abandono y baja autoestima que pueden resultar en problemas de conducta tales como la participación en acciones violentas, en el crimen, o a huir de sus casas. En algunos casos, estos niños enfrentan una lucha permanente contra los sentimientos de baja autoestima, la inseguridad y el abandono a lo largo de su infancia y hasta bien entrada la edad adulta. Estos niños tienen mayores riesgos de tener problemas de salud y nutrición, bajos rendimientos académicos y mayores niveles de interrupción de la educación debido a las responsabilidades adicionales en el hogar.<sup>219</sup>

209. Adicionalmente, en algunos países, los niveles de inseguridad y violencia han dado lugar a que muchos niños hayan perdido a alguno de sus progenitores, así como casos en que uno de los padres se encuentre privado de libertad. La participación de la familia, o alguno de sus integrantes, en actividades ilegales es también un factor de riesgo para el niño debido a la naturalización y cotidianeidad de esta situación.
210. Existe abundante literatura, incluidos estudios desde el sector salud, que analiza los factores de riesgo asociados con el ámbito familiar que influyen en las conductas agresivas que desarrollan los niños, niñas y adolescentes, destacando algunos como: ser víctimas ellos mismos de abuso físico, psicológico o sexual; padecer negligencia física o emocional; tener escasa supervisión y apoyo parental; recibir una disciplina errática, irritable o explosiva por parte de los padres; recibir castigos corporales como forma de disciplina; y, presenciar en la niñez actos violentos en el hogar<sup>220</sup>. Todas estas situaciones descritas suponen vulneraciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

---

<sup>218</sup> UNICEF, *The Impact of Migration on Children in the Caribbean*. UNICEF Office for Barbados and Eastern Caribbean. Paper No. 4, August 2009.

<sup>219</sup> UNICEF, *The Impact of Migration on Children in the Caribbean*. UNICEF Office for Barbados and Eastern Caribbean. Paper No. 4, August 2009.

<sup>220</sup> Se puede ver el artículo fruto de una investigación desarrollada por investigadores del Centro de Investigación en Sistemas de Salud del Instituto Nacional de Salud Pública de México. El estudio estima la prevalencia de daños en la salud a causa de la violencia interpersonal en adolescentes y jóvenes a través de una muestra de 48.000 estudiantes de primaria y 52.000 de secundaria. Valdez-Santiago R, Hidalgo-

211. La escuela juega un rol preponderante entre los factores de protección de la niñez, aunque en determinados contextos se erige como un importante factor de riesgo. La escuela es uno de los principales espacios de interacción social y aprendizaje del niño, pero a pesar de este rol positivo que la escuela desempeña no siempre está en condiciones de prestar un ambiente protector para los niños y ser un contexto conductivo para el aprendizaje.
212. La educación es fundamental para el desarrollo personal del niño en todas sus facetas así como en la creación de oportunidades para llevar adelante un proyecto de vida propio y autónomo. El acceso a una educación de calidad y en igualdad de condiciones que otros niños y adolescentes de su misma edad es de crucial importancia para romper el ciclo de exclusión social y desigualdad. Sin embargo, el acceso a servicios educativos de calidad en aquellos sectores más afectados por las inequidades y la exclusión, no se encuentra garantizado.
213. La escuela puede constituirse como un destacado factor protector de los niños, niñas y adolescentes cuando se constituye en un espacio que vela no solo por la educación formal del niño sino que toma en consideración sus derechos y empodera y habilita al niño para ejercerlos y defenderlos. La escuela también es un importante espacio de socialización e interacción en el cual el niño puede construir relaciones interpersonales positivas y constructivas. Así, la escuela se convierte en un potente elemento de protección si consigue canalizar las necesidades propias del desarrollo de la personalidad del niño, niña y adolescente, tanto en la dimensión de su individualidad como de su pertenencia a un grupo o comunidad; en ese sentido es pertinente recordar que uno de los elementos que caracterizan a las pandillas es que operan como grupos de referencia y pertenencia social para niños, niñas y adolescentes que no encuentran otras vías para ello.
214. La escuela es uno de los principales ámbitos de aprendizaje social del niño y por tanto donde adquieren los patrones de comportamiento y aprenden normas sociales. La escuela tiene la potencialidad de deconstruir estereotipos y formas de relacionamiento violentas que existen en la sociedad, pero también puede reproducirlos y reafirmarlos. En esa lógica, deberían potenciarse las medidas tendientes a incrementar la calidad de la formación y entrenamiento del personal educativo, y en crear en ellos capacidades para aplicar modelos de relacionamiento respetuosos e inclusivos y para la gestión pacífica y constructiva de los conflictos interpersonales.
215. Complementariamente a lo indicado, la escuela juega un rol en la identificación temprana de otros riesgos o situaciones de vulnerabilidad para el niño, como por ejemplo la detección de violencia intra-familiar u otras formas de abuso, explotación o negligencia que el niño pueda sufrir. La escuela puede entonces articular una intervención oportuna con otros servicios especializados dentro del marco del sistema de protección de la niñez. La existencia de consejeros y/o trabajadores sociales en las escuelas posibilita una mayor protección de los niños, niñas y adolescentes al poder identificar tempranamente situaciones de

---

Solórzano E, Mojarro-Íñiguez M, Rivera-Rivera L, y Ramos-Lira L., Violencia interpersonal en jóvenes mexicanos y oportunidades de prevención, 2013.

vulnerabilidad, acompañar procesos de apoyo y proceder a una remisión oportuna a otros servicios especializados.

216. La escuela puede convertirse sin embargo en un espacio generador de riesgos para el niño cuando enfrenta violencia de parte de sus compañeros o del personal del centro educativo. El trato que reciben los niños en la escuela por los maestros y/o sus compañeros puede ser en algunas ocasiones humillante, intimidatorio e incluso violento, y puede dar lugar al ausentismo y la deserción escolar, constituyendo una vulneración al derecho a la integridad personal y al derecho a la educación del niño. En algunos países de la región el castigo físico en el ámbito educativo no se encuentra expresamente prohibido por la ley, y sigue siendo una práctica común y aceptada en muchos lugares<sup>221</sup>. La violencia en las escuelas es un factor de expulsión, y los niños y adolescentes que no acuden a la misma están más expuestos a integrarse en una pandilla y a ser captados por grupos dedicados a actividades delictivas. La Comisión observa que muchas escuelas en la región no cuentan con planes oportunos para contribuir a la prevención y la respuesta a la violencia.
217. En México, por ejemplo, en una encuesta con una muestra de 48.000 estudiantes de primaria y 52.000 de secundaria, encontró que un 19% de los estudiantes de primaria y un 11% de secundaria reconocieron ejercer ellos mismos violencia física hacia sus pares, mientras que 11% y 7% respectivamente participaron en robos y amenazas. Así mismo, se ha documentado que 30,9% de los estudiantes y 23% de las estudiantes son víctimas de acoso escolar o “bullying”<sup>222</sup>.
218. Así mismo, los centros educativos son vulnerables a la presión ejercida por las pandillas y las maras, pudiéndose convertir entonces en un espacio de exposición de los niños a las pandillas y de ingreso a las mismas. En otros casos, la presencia de agentes de seguridad o la policía en determinadas escuelas, consideradas como “problemáticas”, como mecanismo para mantener la disciplina, expone a los niños, niñas y adolescentes a entrar en contacto con la justicia penal. La escuela se convierte así en un factor de riesgo en lugar de contribuir a la protección a través de medidas y servicios adecuados a las necesidades de los niños en condiciones particulares de vulnerabilidad debido a sus entornos socio-familiares.
219. De igual manera, es relevante asegurar el acceso a una formación y aprendizaje profesional que preparen y desarrollen las habilidades de los adolescentes para el acceso al mercado laboral. Asimismo, es importante garantizar el acceso a oportunidades de empleo que reúnan unas características básicas aceptables y ofrezcan unas prestaciones que permitan un nivel de ingresos adecuados por el trabajo realizado. La educación de baja calidad, las limitaciones a la entrada al mercado laboral para los adolescentes y la precariedad laboral, son factores de

---

<sup>221</sup> Se puede consultar el estado actual de la legislación en materia de prohibición del castigo corporal en las escuelas.

<sup>222</sup> Violencia interpersonal en jóvenes mexicanos y oportunidades de prevención, 2013.

riesgo para la captación de niños y adolescentes en actividades ilícitas y su ingreso a grupos delictivos<sup>223</sup>.

220. En Guatemala según el Informe de situación de 2013 del Procurador de los Derechos Humanos, 1,498,454 niños y niñas guatemaltecos entre 4 y 17 años se encontraban fuera del sistema educativo, es decir, un 28% de la población en ese rango de edad, lo cual es una cifra alarmante<sup>224</sup>. En Honduras, en base a la encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística Hondureño (INE), los niños en edades comprendidas entre 5 y 6 años tienen un nivel de acceso al sistema educativo del 48%, de los 7 a los 12 años asisten a la escuela un 89%, al avanzar en edad los niños de 13 a 15 años asisten a servicios educativos en un 39,53%, y de 16 a 18 años en un 27,6%<sup>225</sup>. En México son alrededor de un millón y medio los niños de 5 a 17 años que no estudian ni trabajan, quienes son más fácilmente captados y explotados por el narcotráfico y la delincuencia organizada<sup>226</sup>.
221. Las autoridades públicas deberían realizar mayores esfuerzos para prevenir la violencia en el ámbito educativo, tanto la violencia entre pares como la ejercida por los maestros u otras personas. Todas las escuelas deberían contar con un plan de prevención y de respuesta a la violencia. En ese sentido, diversos países de la región se han fijado la necesidad de fortalecer las escuelas como ámbito seguro y protector de la niñez a través de planes de acción, programas y protocolos.
222. Por otro lado, la comunidad en la que viven los niños puede suponer un factor protector para la niñez si existen reglas sociales respetuosas con los niños y sus derechos, así como lazos de solidaridad y cooperación entre sus miembros<sup>227</sup>. Por otro lado, la existencia ampliamente extendida de normas sociales, valores y actitudes violentas se constituyen en poderosos factores estructurales de riesgo para los niños, niñas y adolescentes. La cultura social de tolerancia hacia la violencia como forma de relacionamiento y de resolución de conflictos, y la aceptación y elevada presencia de las armas, supone no solo que los niños, niñas y adolescentes queden expuestos a altos índices de violencia sino que ellos mismos se involucren en la misma. Un informe del PNUD encontró que en los países del Caribe ha incrementado el uso de armas entre los adolescentes (sin especificarse el carácter de las armas). La encuesta indica que 359 adolescentes (el 21,7%) de los encuestados llevan armas en la noche, 269 (16,2%) llevan armas durante el día, y 538 (32,5%) llevan armas en casa, creando un ambiente de mayor inseguridad y conducido a más violencia<sup>228</sup>.

---

<sup>223</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 328.

<sup>224</sup> Respuesta al cuestionario pág. 12.

<sup>225</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 23.

<sup>226</sup> Red por los Derechos de la Infancia de México (REDIM), Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, 2011, pág. 36.

<sup>227</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, párr. 285.

<sup>228</sup> PNUD, Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security, pág.49.

223. En la práctica, los espacios públicos son uno de los ambientes en los cuales los niños, niñas y adolescentes están más expuestos a la violencia, especialmente en determinadas comunidades, zonas y barrios. La pérdida de espacios públicos de socialización debido a la violencia disminuye las posibilidades de que la comunidad pueda cohesionarse y jugar un papel de protección y cuidado hacia los niños, niñas y adolescentes. Por otro lado, el deterioro físico de los espacios públicos supone en sí mismo un factor de riesgo, como por ejemplo, la falta de alumbrado público o la existencia de zonas aisladas por las cuales tengan que transitar los niños.
224. Algunos de los factores de riesgo guardan relación con elementos menos tangibles, como los sentimientos de alienación y el sentido de exclusión entre determinados grupos, en especial modo cuando se trata de niños, niñas y adolescentes. Prestar atención a estos elementos implica promover espacios de integración, construcción de identidades positivas, participación, empoderamiento y diálogo, además de espacios y actividades para la utilización positiva del tiempo libre, para el ocio, la cultura y la recreación. Lo anterior contribuye a crear un sentido de pertenencia, de inclusión, de ciudadanía, y ayudan a superar las divisiones y las tensiones basadas en la clase social, la etnicidad y el género, entre otras<sup>229</sup>.
225. Entre los factores situacionales que incrementan el riesgo de conductas violentas se encuentran el fácil acceso y el abuso en el consumo de alcohol y drogas, además de tener impactos negativos en la salud de los niños, niñas y adolescentes debido a su carácter adictivo. En ese sentido, las políticas y campañas de sensibilización y educación dirigidas a los adolescentes y los jóvenes son relevantes para crear consciencia de los riesgos de determinados hábitos para su salud y disminuir el consumo de este tipo de sustancias. Los servicios de información y asesoría para adolescentes y jóvenes, de carácter gratuito y confidencial, contribuyen en esa lógica y deben complementar las medidas que existen en los países de la región como la prohibición de venta de alcohol a personas menores de edad.

## ***F. Grupos particularmente expuestos a la violencia***

226. Algunos grupos de niños, niñas y adolescentes tienen un riesgo especialmente alto de sufrir discriminación y violencia, incluidos los que viven en la calle y los miembros de determinados grupos étnicos y sectores socio-económicos<sup>230</sup>. Los niños, niñas y adolescentes que viven en áreas urbanas marginales –provenientes de sectores sociales tradicionalmente excluidos y pobres– así como aquellos de determinado origen étnico, sufren cotidianamente situaciones de discriminación y de violencia. Entre ellos, el grupo más afectado por la violencia son los adolescentes varones. Los adolescentes son utilizados y explotados por estos grupos y organizaciones para sus actividades delictivas, o son captados y se vinculan con las maras o las pandillas violentas. La violencia contra ellos es

---

<sup>229</sup> PNUD, *Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security*, pág.9 y 10.

<sup>230</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 287.

ejercida por diversos actores, desde los grupos armados dedicados a actividades criminales con presencia o control en la zona, los grupos paramilitares o de autoprotección, los grupos de exterminio o limpieza social, los agentes de seguridad privados, e inclusive por los propios agentes de las fuerzas de seguridad del Estado. La violencia contra ciertos grupos sociales está hasta cierto punto socialmente tolerada y aceptada debido a que se atribuye a estos grupos sociales la situación de inseguridad; la impunidad en la que quedan muchos de estos actos propicia su reproducción así como el mantenimiento de las situaciones de discriminación hacia estos grupos.

227. Los asesinatos y la violencia contra los niños y niñas que viven en la calle han sido documentados en varios países de la región y la Comisión ha mostrado en diversas oportunidades su preocupación al respecto. El Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños encontró evidencias que los niños, niñas y adolescentes en situación de calle son fácilmente captados por los grupos criminales y del narcotráfico<sup>231</sup>, son víctimas de abusos y violencia policial, y blanco de grupos de exterminio y de autodefensas. La Corte Interamericana y la Comisión consideran que los niños en situación de calle ven sus derechos doblemente vulnerados, por un lado debido a que el Estado no ha podido garantizar el efectivo goce de los derechos que los niños tienen reconocidos -exponiéndolos así a condiciones de extrema vulnerabilidad-, y por otro debido a las situaciones de violencia de las que son víctimas por su condición y que el Estado no ha podido prevenir efectivamente<sup>232</sup>.

228. Las personas afrodescendientes aún enfrentan el racismo estructural, institucional e interpersonal en varios países de la región. Hay evidencias que el racismo se exagera en relación a los jóvenes y los adolescentes, en particular los varones. A pesar de los compromisos por parte de los gobiernos y de los avances en los marcos jurídicos, en la práctica el desmantelamiento de la discriminación racial sigue siendo lento. Esta situación tiene su origen en la discriminación estructural que históricamente han sufrido las personas afrodescendientes, pero además en los estereotipos negativos, reforzados por la pobreza y la marginación política, económica, social y cultural que siguen estando fuertemente presentes en la región. En el caso de los adolescentes y jóvenes, adicionalmente se asocian a ellos percepciones de “inseguridad” y “peligrosidad”. Lo que se acaba de referir hace que los niños y adolescentes afrodescendientes, en especial del sexo masculino, sufran un nivel desproporcionadamente alto de violencia hacia ellos. Están más expuestos a las pandillas y a grupos dedicados a actividades ilícitas, a actos discriminatorios y de violencia de parte de las fuerzas de seguridad del Estado, así como acciones violentas por organizaciones paramilitares y por grupos de seguridad integrados por particulares.

---

<sup>231</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 295 y 296.

<sup>232</sup> Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 191.

229. En el sentido referido, en Brasil, un estudio realizado por la Secretaría Nacional de la Juventud y la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial<sup>233</sup> pone de manifiesto que los homicidios son hoy en día la primera causa de mortalidad de los jóvenes brasileños entre 15 y 29 años<sup>234</sup> y que los homicidios afectan especialmente a jóvenes afrodescendientes de sexo masculino, residentes en zonas periféricas y áreas metropolitanas con bajo nivel de desarrollo<sup>235</sup>. Para el período 2002-2012 la tasa global de homicidios en el país se mantuvo sin muchas alteraciones<sup>236</sup>, pero se produjo una concentración creciente de los homicidios en la población afrodescendiente, de modo especial entre los adolescentes y los jóvenes, mientras que la tasa de homicidio disminuía en los otros grupos poblacionales<sup>237</sup>. Según el Ministerio de la Salud, en el 2012 más de la mitad de las 56.337 personas muertas por homicidio eran jóvenes (30.072, equivalente al 53,37%), de los cuales 77,0% eran afrodescendientes y 93,30% de sexo masculino<sup>238</sup>. El estudio también pone de manifiesto que mientras el número de asesinatos de personas blancas disminuyó de 19.846 en 2002 a 14.928 en 2012 (el equivalente a una disminución del 24,8%), el de personas afrodescendientes aumentó de 29.656 a 41.127 en el mismo período (equivalente a un incremento del 38,7%)<sup>239</sup>. El índice de victimización de jóvenes afrodescendientes que en el 2002 era de 79,9, sube a 168,6 en el 2012, es decir, por cada joven blanco que es asesinado, mueren casi 3 jóvenes afrodescendientes; en algunos municipios la proporción es de 5 a 1<sup>240</sup>. Entre 2002 y 2012 la cifra de homicidios aumentó en 20 de 27 estados en Brasil, siete de ellos registraron un incremento extremo de asesinatos: Maranhão, Ceará, Paraíba, Pará, Amazonas, Río Grande del Norte y Bahía, con especial énfasis en los dos últimos, donde los índices de mortalidad juvenil por homicidios se triplicaron. En el caso de Río de Janeiro, si bien hubo un descenso de los niveles de homicidios, se registraron 56,5 homicidios por cada 100.000 jóvenes, una cifra que sigue siendo muy elevada. Por lo que respecta a las adolescentes-mujeres afrodescendientes en Brasil, entre 1997 y 2007 los homicidios en este grupo poblacional, en particular en la franja etaria entre 10 y 19 años, también incrementó, en un 55%<sup>241</sup>.
230. El Grupo de Trabajo de la ONU de Expertos sobre los Afrodescendientes al concluir su visita a Brasil en diciembre de 2013 destacó que el racismo institucional y la discriminación siguen impregnando los sistemas de seguridad y justicia a todos los niveles. Los integrantes del Grupo de Trabajo llamaron la atención sobre el alto nivel de violencia y criminalidad que afecta a la sociedad brasileña además de

<sup>233</sup> Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidencia da Republica y la Secretaria de Políticas de Promocao da Igualdade Racial, *Mapa da Violencia: Os jovens do Brasil*, 2014.

<sup>234</sup> De acuerdo con el Estatuto da Juventude del 2013, joven es la persona entre 15 y 29 años.

<sup>235</sup> *Mapa da Violencia: Os jovens do Brasil*, 2014, prefacio.

<sup>236</sup> En 2002 la tasa nacional de homicidios fue de 28,9 por 100.000 habitantes, y en 2012, de 29,0 por 100.000 habitantes.

<sup>237</sup> En el 2002 la tasa nacional de homicidios fue de 28,9 por 100.000 habitantes, mientras que en el 2012 fue de 29,0. Estas cifras globales no reflejan las transformaciones que se han operado en cuanto a las víctimas de los homicidios. *Mapa da Violencia: Os jovens do Brasil*, 2014, pág. 150.

<sup>238</sup> *Mapa da Violencia: Os jovens do Brasil*, 2014, prefacio.

<sup>239</sup> *Mapa da Violencia: Os jovens do Brasil*, 2014, págs. 150 a 152.

<sup>240</sup> *Mapa da Violencia: Os jovens do Brasil*, 2014, pág. 150 a 152, Ver también, UNICEF, pag. 42.

<sup>241</sup> UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, pág. 46.



mostrar su preocupación por las violaciones a los derechos humanos perpetradas por las fuerzas de seguridad, en particular la policía militar, contra los jóvenes y adolescentes afrodescendientes. Entre las situaciones identificadas en las que existe sobrerrepresentación de los afrodescendiente se encuentran las ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, un número desproporcionado de detenciones y la sobrerrepresentación entre la población carcelaria, además de impedimentos a la igualdad de acceso a la justicia para las personas afrodescendientes cuando son víctimas de violaciones a sus derechos. El Grupo de Trabajo encontró que muchas de estas violaciones gozan de impunidad<sup>242</sup>.

231. Como parte de la respuesta al problema, el gobierno federal de Brasil informó a la Comisión de la implementación del Plan Juventud Viva – Plan de Prevención de la Violencia Contra la Juventud Negra<sup>243</sup>, una iniciativa que busca promover y garantizar los derechos y prevenir la violencia que afecta a la juventud afro-brasileña. El Plan prioriza su intervención en aquellos estados y municipios con los índices más altos de homicidios de jóvenes afro-brasileños; en el 2011 el Plan comprendía 142 municipios los cuales concentraban el 70% del total de homicidios de jóvenes afrodescendientes<sup>244</sup>. El Plan representa un considerable esfuerzo de articulación entre ministerios (hasta 11 ministerios están actualmente involucrados), estados, municipios y organizaciones de la sociedad civil. La Comisión celebra estos importantes esfuerzos de prevención pero considera que estas iniciativas deben concurrir con acciones decididas para eliminar la violencia y los abusos policiales, además de erradicar la impunidad frente a los actos de violencia.
232. Respecto a Estados Unidos, la Comisión está preocupada por los altos niveles de violencia armada en ese país, y su impacto desigual sobre las minorías, en particular afrodescendientes y latinos<sup>245</sup>. En el mismo sentido se ha manifestado el Comité de las Naciones Unidas para la eliminación de la Discriminación Racial<sup>246</sup>. Según la información recibida, los afroamericanos componen el 13% de la población, pero representan el 50% de las víctimas de homicidios, el 82% de los cuales fueron cometidos con armas de fuego<sup>247</sup>. Los varones afroamericanos, según se informa, tienen siete veces más probabilidades de morir por homicidio de arma de fuego que los hombres blancos<sup>248</sup>.

---

<sup>242</sup> Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas de Expertos sobre los Afrodescendientes, a la conclusión de su visita a Brasil, 3-13 de diciembre de 2013.

<sup>243</sup> Plano Juventude Viva – Plano de Prevencao a Violencia Contra a Juventude Negra.

<sup>244</sup> Mapa da Violencia: Os jovens do Brasil, 2014, prefacio.

<sup>245</sup> Ver Comunicado de Prensa No. 118/15, *La CIDH concluye su visita a Florida, Luisiana y Misuri, en Estados Unidos*, 16 de octubre de 2015.

<sup>246</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre los informes periódicos séptimo a noveno combinados de los Estados Unidos de América, CERD/C/USA/CO/7-9, 25 de septiembre de 2014, párr. 16. En el mismo sentido las Observaciones finales Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre los informes periódicos séptimo a noveno combinados de los Estados Unidos de América, CERD/C/USA/CO/7-9, 25 de septiembre de 2014, párr. 17.

<sup>247</sup> Comunicado de prensa del Comité de las Naciones Unidas sobre Discriminación Racial.

<sup>248</sup> Comunicado de prensa del Comité de las Naciones Unidas sobre Discriminación Racial.



233. En relación a Estados Unidos, se constatan también casos de utilización ilegítima o desproporcionada de la fuerza por parte de la policía, tanto la federal, la estatal, como la policía local, con particular preocupación respecto al uso de la fuerza letal<sup>249</sup>. El uso desproporcionado de la fuerza y el uso de la fuerza letal por la policía es más habitual hacia las minorías étnicas, como los afrodescendiente y los latinos. Sin embargo, hay una gran necesidad de contar con datos fiables y completos de las víctimas por acciones de la policía, desglosados por el origen étnico, edad, procedencia y género, dado que en la actualidad existen vacíos respecto a este tipo de información que no permiten monitorear adecuadamente la actuación de la policía, incluidas posibles prácticas discriminatorias por razón del origen étnico y la apariencia física.
234. Asimismo, respecto de Estados Unidos, a la Comisión le preocupa que en el día a día persista un tratamiento desigual y discriminatorio hacia determinados grupos en el actuar de los agentes de las fuerzas del orden así como en el sistema de justicia penal<sup>250</sup>. Por ejemplo, el Departamento de Policía de Nueva York fue recientemente declarado responsable por un patrón de discriminación racial (“racial profiling”) al momento de “parar y registrar” a personas (“stop-and-frisk”) <sup>251</sup>; esta es una práctica que se reproduce en otros estados y municipios en el país. Se pone además en evidencia que las facultades discrecionales previstas en la normativa para el actuar de la policía y de los fiscales agrava la situación de discriminación hacia determinados grupos<sup>252</sup>. Según la información que ha recibido la Comisión, las circunstancias referidas afectan de modo destacado a jóvenes y adolescentes, sin embargo la Comisión nota de nuevo que la falta de un sistema de recopilación y análisis de datos impide un monitoreo adecuado de estas problemáticas y dificulta la toma de medidas adecuadas así como la evaluación de su efectividad para eliminar la discriminación étnica o racial.

---

<sup>249</sup> Ver la audiencia ante la CIDH, Denuncias sobre racismo en el sistema de justicia de Estados Unidos (De oficio), 150 período ordinario de sesiones, 27 de octubre de 2014, y Comunicado de Prensa No. 90/14 de la CIDH. En el mismo sentido las Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo a noveno combinados de los Estados Unidos de América, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/USA/CO/7-9, 25 de septiembre de 2014, párr. 17, y Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en sus Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de los Estados Unidos de América, CCPR/C/USA/CO/4, de 23 de abril de 2014, párr. 11, Ver también la posición sostenida por organizaciones de la sociedad civil respecto a esta temática en Ver Comunicado de Prensa No. 118/15, La CIDH concluye su visita a Florida, Luisiana y Misuri, en Estados Unidos, 16 de octubre de 2015.

<sup>250</sup> Ver Comunicado de Prensa No. 118/15, La CIDH concluye su visita a Florida, Luisiana y Misuri, en Estados Unidos, 16 de octubre de 2015.

<sup>251</sup> En el mismo sentido se ha manifestado el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en sus Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de los Estados Unidos de América, CCPR/C/USA/CO/4, de 23 de abril de 2014, párr. 7.

<sup>252</sup> Ver en el mismo sentido la preocupación expresada por el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/USA/CO/7-9, 25 de septiembre de 2014, párr. 20, y Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en sus Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de los Estados Unidos de América, CCPR/C/USA/CO/4, de 23 de abril de 2014, párr. 17. Falling Further Behind: Combating Racial Discrimination in America, informe alternativo presentado por organizaciones de la sociedad civil en seguimiento al cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por Estados Unidos bajo la Convención Internacional sobre la eliminación de toda forma de discriminación. Presentado por Leadership Conference Education Fund, The Leadership Conference on Civil and Human Rights, the Lawyers’ Committee for Civil Rights Under Law and the National Association for the Advancement of Colored People (NAACP).

235. En Panamá el problema de la disparidad racial asociada a las intervenciones de los cuerpos de seguridad del Estado está también presente. A la Comisión le preocupan los elevados índices de violencia que el país experimenta en los últimos tiempos así como la “culpabilización” a la que se somete a los adolescentes y jóvenes afrodescendientes. En el mismo sentido, el Grupo de Trabajo de la ONU de Expertos sobre los Afrodescendientes, después de realizar su visita oficial a ese país los días 14 a 18 de enero de 2013, expresó su preocupación por la situación especialmente vulnerable de los adolescentes y jóvenes de ascendencia africana. En particular se señala que los jóvenes y adolescentes afrodescendientes se encuentran con barreras en el acceso a una educación de calidad y con una falta de oportunidades de empleo que se traduce en la exclusión social. Aunado a ello, la cultura de las pandillas está ganando aceptación en sus comunidades debido a la situación de exclusión. El Grupo de Trabajo también observó que son víctimas de la discriminación racial por parte de las fuerzas de seguridad y que entran en la población carcelaria a edad muy temprana<sup>253</sup>.
236. En términos generales, en los Estados de la región existen debilidades en cuanto a disponer de información suficiente que permita una caracterización demográfica de las víctimas, así como de los victimarios. Las entidades de seguridad y justicia de los países de la región encargadas de registrar los datos relativos a los homicidios no siempre recogen toda la información relevante, o bien la normativa no establece claramente qué tipo de datos deben ser registrados. Por ejemplo, en Guatemala el Ministerio Público reportó 451 muertes violentas de niños en el 2013 pero en un 60% de los casos no se registró ninguna información sobre la hipótesis del hecho criminal ni otra información que ayude a definir el perfil de las víctimas<sup>254</sup>. Disponer de una mejor caracterización de las víctimas y de las circunstancias relacionadas con su muerte contribuye a un diseño de las políticas públicas de prevención y respuesta más efectivas y ajustadas a las necesidades de protección, además de ayudar a detectar posibles patrones de discriminación contra determinados grupos sociales.
237. A la Comisión le preocupa la existencia en la sociedad de percepciones estereotipadas que responsabilizan a determinados grupos sociales por los hechos de inseguridad y violencia. Estas visiones tienen como efecto profundizar situaciones de exclusión social y discriminación hacia estos grupos. La existencia de eventuales casos de victimización de miembros de un grupo social por miembros de otro grupo, especialmente cuando reciben mucha atención mediática, pueden tener como efecto exacerbar las divisiones por motivos de clase social y origen étnico, lo cual a su vez contribuye a reforzar estas percepciones y generalizaciones sobre los “culpables” de la inseguridad y la violencia. Ambos elementos repiten y refuerzan el círculo de exclusión y violencia.
238. La existencia generalizada de estas visiones estereotipadas puede dar lugar, tal y como se ha referido, a situaciones de violencia, abuso y arbitrariedad hacia estos grupos. A la Comisión le preocupa que se siga produciendo un cierto nivel de

---

<sup>253</sup> [Comunicado de prensa del Grupo de Trabajo de la ONU de Expertos sobre los Afrodescendientes al finalizar su visita oficial a Panamá](#) los días 14 a 18 de enero de 2013.

<sup>254</sup> Respuesta al cuestionario, pág. 6.

“justificación social” de los casos de utilización ilegal de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad pública, o bien por actos de violencia de particulares, contra individuos pertenecientes a estos grupos sociales. Estas situaciones solo hacen que acentuar la discriminación hacia determinados grupos, la violencia y la inestabilidad social.

## ***G. Diferencias en función del sexo y género***

239. Múltiples investigaciones coinciden en que los tipos de violencia que experimentan los niños, niñas y adolescentes varían en función de la edad y del género<sup>255</sup>. De modo general, si bien los varones estarían más afectados por la violencia y el actuar del crimen organizado, tanto en un rol de víctimas como de agresores, se destaca que las adolescentes mujeres también se ven gravemente afectadas por la violencia y el crimen organizado. Al respecto se observa que las adolescentes mujeres son víctimas de violencia en estos contextos, pero a la vez también tienen roles que las vinculan al actuar del crimen organizado, algunos relacionados con roles tradicionales de género como las tareas de cuidado y en otros como integrantes activas de los grupos delictivos.
240. Sobre el particular el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños encontró diferencias basadas en el sexo y de género en cuanto a las afectaciones en los derechos de los niños y las niñas en contextos de inseguridad y violencia, en los siguiente términos:

[L]as diferencias de género en las tasas de homicidio adolescente generan preguntas acerca de cómo la socialización masculina y las normas relativas a la masculinidad, contribuyen a la violencia contra los niños y niñas en los entornos comunitarios. En casi todos los países (con excepción de los niños y niñas pequeños, cuyas tasas de homicidio para ambos sexos son similares), las tasas de homicidio son sustancialmente mayores entre los niños que entre las niñas. Las tasas de homicidio entre niños varones de 15 a 17 años son casi tres veces mayores que entre niñas de la misma edad. En las Américas, África y Europa Oriental, donde se dan algunas de las tasas más altas de homicidio adolescente, las tasas entre niños varones de 15 a 17 años son de dos a seis veces mayores que entre las niñas del mismo grupo de edad<sup>256</sup>.

241. Las investigaciones muestran que en muchas sociedades algunas conductas violentas entre los niños y los adolescentes varones, ya sean agresiones físicas o verbales, se consideran parte del aprendizaje y una forma normal para que los niños prueben o demuestren su hombría. Los estereotipos sobre la masculinidad, vinculados a la tolerancia social hacia la violencia hace que se promuevan formas

---

<sup>255</sup> Ver UNODC, *Global Study on Homicide 2013*, págs. 13 y 14. *Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños*, pág. 289.

<sup>256</sup> *Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños*, pág. 289.

de relacionamiento basadas en el poder y la superioridad física entre los niños y los adolescentes varones, en particular en el inicio de la adolescencia. Lo referido en parte explicaría porque los niveles de violencia son mayores entre los niños y los adolescentes varones, tanto en su condición de agresores como de víctimas, mientras que las niñas y las adolescentes son en un porcentaje mucho más elevado que los varones víctimas de la violencia sexual y de la violencia por razón de género<sup>257</sup>. La Comisión observa que las principales víctimas de homicidios por violencia interpersonal siguen siendo los hombres adolescentes y jóvenes<sup>258</sup>. En algunos países las diferencias por sexo son muy marcadas, en Brasil por ejemplo se estima que el riesgo de morir violentamente es 12 veces mayor en los jóvenes-varones que las jóvenes-mujeres<sup>259</sup>, mientras que el promedio hemisférico es de 7 a 1<sup>260</sup>.

242. Sin embargo, la CIDH se encuentra preocupada por el aumento en la región de homicidios que tienen como víctimas a adolescentes mujeres y que estarían vinculados al actuar de grupos violentos y del crimen organizado. La principal dificultad para comprender los elementos que subyacen y que explicarían el incremento de los asesinatos de mujeres jóvenes es que muchos de estos casos no son debidamente investigados en términos de establecer la identidad de los perpetradores y el móvil del delito, aunque muchos parecen estar asociados al crimen organizado.
243. Según algunos estudios, los elementos referidos también explicarían la mayor tendencia entre los niños y los adolescentes del sexo masculino a unirse a pandillas, a maras o a grupos criminales, que las niñas<sup>261</sup>. La entrada de niñas y adolescentes mujeres a pandillas y maras se asocia generalmente con su relación de pareja con un integrante de la misma y a roles tradicionales de género, como el cuidado de otros, o actividades como el transporte o el ocultamiento de drogas o armas, y acciones de vigilancia. Si bien es cierto que existen algunas pandillas conformadas exclusivamente por adolescentes-mujeres, su número es usualmente limitado, aunque la CIDH ha sido informada de tendencias que indicarían un mayor nivel de participación activa, protagónica y de liderazgo de las adolescentes en estos grupos.

---

<sup>257</sup> Puede consultarse Informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas del Experto Independiente para el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, párrs. 29, 30 y 31; PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 53, ver también págs. 46 y 54-55 ; OEA, Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas, 2012, págs. 21 y 22; UNICEF, Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children, 2014, págs. 34 y 38.

<sup>258</sup> UNODC, Global Study on Homicide 2013, págs. 28 a 30.

<sup>259</sup> Programa de Redução da Violência Letal (PRVL), Índice de Homicídios na Adolescência. (IHA) 2012, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), UNICEF y el Observatório de Favelas, con el asocio del Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ), pág. 60.

<sup>260</sup> UNICEF, Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children, 2014, págs. 34 y 38.

<sup>261</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 304, Ver también, PNUD, Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security, pág. 47.

244. En Honduras, según los datos recopilados por el estudio realizado por el Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social, aproximadamente un 20% del total de los integrantes activos de maras son mujeres, lo cual supondría alrededor de 872 mujeres según las cifras que muestra este estudio. Sin embargo, en el mismo estudio se indica que a esta cifra habría que agregarle un número indeterminado de adolescentes y mujeres compañeras de integrantes de las maras que pueden eventualmente desarrollar algunas acciones relacionadas con las actividades de las mismas<sup>262</sup>.
245. Las funciones de las niñas y las adolescentes en la mara por lo general suelen relacionarse con algunas tareas específicas y no es usual que ostenten cargos de liderazgo. Por norma general las funciones que se otorgan a las adolescentes y a las mujeres dentro de la mara guardan relación con el traslado de drogas, armas, dinero o mensajes, con la venta de droga o bien con el cobro de impuestos y extorsiones. El desarrollo de este tipo de actividades supone un nivel elevado de exposición y a ser identificadas y detenidas por la policía<sup>263</sup>.
246. Dentro de la mara, las adolescentes también sufren violencia. En Honduras se encontró que las adolescentes “[s]on objeto sexual de todo aquel miembro de la mara o pandilla que quiera tener sexo con ellas, siempre y cuando ellas lo acepten, pero el espacio de decisión está restringido a quien sea el que solicita el favor sexual, si el solicitante es un jefe de grupo el espacio de decisión se nulifica y queda sin opción a negarse”<sup>264</sup>. Así mismo, el estudio también resalta que “si la mujer tiene pareja sexual dentro de la pandilla, le debe de guardar fidelidad ante todo, esta pandillera no puede ni debe aceptar el coqueteo de otro varón que no sea su pareja, si lo hace, comete una falta grave, la cual es penada, muchas veces con la muerte. Esto no es así para el varón, que puede tener cuantas parejas sexuales quiera, siempre que el jefe así lo admita”<sup>265</sup>. A las integrantes de la mara se les prohíbe tener una relación afectiva con una persona no miembro de la mara, el incumplimiento de la norma también acarrea castigos<sup>266</sup>.
247. La Comisión ha sido informada del hecho que las adolescentes enfrentan frecuentemente amenazas por parte de integrantes de maras o pandillas, en el ámbito de la escuela o en la comunidad, para que mantengan relaciones sexuales o relaciones afectivas con ellos, reportándose incluso casos de asesinatos de niñas y adolescentes que se negaron a ello<sup>267</sup>. Adicionalmente, la Comisión ha hecho

---

<sup>262</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 43 y 67.

<sup>263</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 68.

<sup>264</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 68. Un estudio de UNICEF encontró como tendencia que las niñas y las adolescentes vinculadas con pandillas están más expuestas a violencia sexual, UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, pág. 46.

<sup>265</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 69.

<sup>266</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 69.

<sup>267</sup> Entrevistas sostenidas por la Relatoría con niñas y adolescentes durante su visita a Brasil, Honduras y México, en el marco de la elaboración de este informe. Ver también, *Situación de maras y pandillas en*

seguimiento a situaciones en las cuales el nivel de violencia física y sexual hacia las adolescentes y las mujeres en la comunidad se ha incrementado, o sostiene niveles elevados, motivado por la presencia de grupos armados dedicados a actividades delictivas<sup>268</sup>. Por ejemplo, México en su respuesta al cuestionario manifestó que las niñas y las adolescentes están expuestas a violencia sexual, siendo éste uno de los principales problemas detectados en estos contextos, si bien el Estado manifiesta que no existe información oficial exhaustiva al respecto.

248. La CIDH ha hecho seguimiento a la situación de las adolescentes y las mujeres en contextos particulares, con muy elevados índices de violencia, como en Ciudad Juárez, México<sup>269</sup>. La Comisión pudo observar como las condiciones de discriminación y violencia estructural contra las adolescentes y las mujeres se ven agravadas de modo alarmante cuando concurren con el actuar de organizaciones criminales. Las adolescentes y las mujeres jóvenes se ven especialmente expuestas a diversas formas de violencia sexual, explotación, tratos crueles, humillantes y degradantes, y homicidios por parte de integrantes de grupos criminales que utilizan su situación de poder para ejercer violencia contra ellas. La Comisión ha considerado que estos actos de violencia extrema contra las adolescentes y las mujeres se ven influenciados por la cultura de discriminación contra las mujeres existente en la sociedad. La posición de dominio que tienen algunas organizaciones criminales junto con la falta de capacidad de las fuerzas de seguridad y del sector justicia para investigar e identificar a los responsables crean un clima de impunidad que contribuye a la reproducción de hechos similares. En adición, la Comisión también ha mostrado su preocupación por el hecho que las autoridades estigmaticen y traten de modo diferenciado a las adolescentes en base a su origen socio-económico, étnico o supuesto comportamiento y otros estereotipos, y por ello no emprendan investigaciones con el debido rigor y diligencia.
249. En Colombia, la Defensoría del Pueblo estima que entre los niños, niñas y adolescentes vinculados a las estructuras criminales, aproximadamente el 30% serían niñas y adolescentes<sup>270</sup>. De acuerdo a este organismo, existirían evidencias que distintas estructuras dedicadas a actividades criminales explotarían sexualmente a personas menores de 18 años, especialmente a niñas y adolescentes, además de utilizarlas en otras actividades ilegales, como el tráfico y

---

Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 69. Un estudio de UNICEF encontró como tendencia que las niñas y las adolescentes vinculadas con pandillas están más expuestas a violencia sexual, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, pág. 46.

<sup>268</sup> Por ejemplo, situación de las adolescentes y mujeres en Ciudad Juárez. CIDH, *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 marzo 2003.

<sup>269</sup> CIDH, *Situación de los derechos humanos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación*. OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 marzo 2003.

<sup>270</sup> Informe Defensorial "Justicia transicional: Voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia", noviembre 2014, pág. 62. Según informaciones aparecidas en prensa en 2015, las bandas criminales surgidas con posterioridad al proceso de desmovilización de las autodefensas estarían propiciando un auge en la explotación sexual de niñas y adolescentes; entre los modos de operar se encuentra un fenómeno nuevo denominado "secuestro exprés", mediante el cual niñas y adolescentes son raptadas por algunas horas con fines de explotación sexual, hechos que estarían ocurriendo sobre todo en Buenaventura y en el departamento de Risaralda. El Espectador, 4 de mayo de 2015, *Bandas criminales también están reclutando a menores*, según la Defensoría.



venta de droga. De acuerdo a información de la Defensoría del Pueblo, niñas menores de 14 años, inclusive de 10 a 12 años, estarían siendo secuestradas por bandas criminales para obligarlas a sostener relaciones sexuales con los integrantes de estas bandas, quedando además expuestas a embarazos y a enfermedades de transmisión sexual<sup>271</sup>.

250. Los grupos criminales también se dedican en la región a la trata de personas con fines de explotación sexual. Según las estadísticas las niñas y las adolescentes se ven particularmente expuestas a ser captadas por las redes de trata de personas<sup>272</sup>. Los factores socio-económicos e institucionales que se encuentran en el origen de los contextos de inseguridad y violencia en la región inciden también en los niveles de prevalencia de casos de trata y explotación sexual y, en general, en los altos índices de violencia contra las niñas y las adolescentes. El hecho que la violencia contra la mujer siga siendo sistemática y generalizada, tolerada socialmente, y su persecución adolezca de altos niveles de impunidad, es a juicio de la Comisión un aspecto de gran preocupación que debe ser abordado adecuadamente y de forma integral, en especial en contextos complejos en los cuales interactúa con la presencia del crimen organizado. Como ha sido establecido por la CIDH en numerosas ocasiones, el deber de debida diligencia en la protección de los derechos humanos implica para los Estados las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar todo acto de violencia, incluyendo los ocurridos con participación de actores no-estatales en determinadas circunstancias.
251. Los niveles de migración en la región, y el incremento en el número de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, se asocian también al auge de la trata con fines de explotación sexual, en especial de niñas y adolescentes. El hecho que muchos niños, niñas y adolescentes viajen no acompañados los sitúa en una situación de especial vulnerabilidad que los hace presas fáciles de traficantes y explotadores<sup>273</sup>. En la frontera entre Guatemala y México, por ejemplo, los carteles de narcotraficantes controlan también el tráfico de migrantes y las redes de trata y explotación sexual. Irónicamente, muchos de estos niños, niñas y adolescentes migran escapando contextos de violencia en sus países de origen para caer en redes de explotación<sup>274</sup>. En definitiva, los contextos de inseguridad y violencia que

---

<sup>271</sup> Informe Defensorial “Justicia transicional: Voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia”, noviembre 2014, pág. 62. El Espectador, 4 de mayo de 2015, Bandas criminales también están reclutando a menores, según la Defensoría.

<sup>272</sup> PNUD, Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security págs. 31 y 32.

<sup>273</sup> Según la información de público conocimiento, entre el 1 de enero y el 31 de mayo 2014 la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos detuvo un número récord de 47.017 niños migrantes no acompañados a lo largo de la frontera suroeste de los Estados Unidos. Esta cifra representa un aumento de casi 50% respecto de la cifra del año pasado. Previamente, funcionarios del Departamento de Seguridad Nacional de los EE.UU. habían estimado la llegada de 60.000 niñas y niños migrantes no acompañados en 2014, tras revisar las cifras, ahora se estima que pueden llegar a ser 90,000. De los 47.017 niñas y niños migrantes detenidos en lo que va de 2014, la gran mayoría (46.188) proceden de El Salvador (9.850), Guatemala (11.479), Honduras (13.282) y México (11.577) y los demás (829) de otros países. Ver Comunicado de Prensa No. 67/14, CIDH expresa profunda preocupación sobre la situación de las niñas y niños migrantes que están llegando a los Estados Unidos, 20 de junio de 2014.

<sup>274</sup> Un reciente informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), titulado “Niños en fuga” encontró, después de entrevistar a niños, niñas y adolescentes indocumentados de México y Centroamérica en los Estados Unidos, que el 58% decía haber sido desplazado forzosamente debido a la

se viven en algunas partes de la región, especialmente en Centroamérica, asociados al actuar del crimen organizado, y agravado por los niveles de corrupción e impunidad, repercuten de modo muy negativo en la protección de la niñez frente a la trata y la explotación sexual, en particular para las niñas y las adolescentes.

252. Según información recopilada por UNODC, en Guatemala casi el 90% de las víctimas de trata son personas menores de 18 años<sup>275</sup>, por encima del 50% en El Salvador, más del 40% en México, en Canadá la cifra se sitúa por debajo del 40% y en Estados Unidos por encima del 20%<sup>276</sup>.
253. De acuerdo a la información recibida por la Comisión, en Estados Unidos existirían alrededor de 100.000 niños, niñas y adolescentes de nacionalidad estadounidense víctimas de trata sexual cada año, la mayoría niñas y adolescentes-mujeres en edad escolar, afrodescendientes (aproximadamente el 55%) y latinas. Estas niñas y adolescentes suelen provenir de familias con escasos recursos económicos o bien sin un apoyo familiar adecuado, han sido víctimas de violencia en el seno de su familia, han sufrido abandono o negligencia, y/o se encuentran en situación de calle, concurriendo en ellas diversos factores de vulnerabilidad<sup>277</sup>. La edad promedio en la cual las niñas y las adolescentes se convierten en víctimas de trata y explotación sexual se encuentra entre los 12 y los 14 años. Si bien las niñas y las adolescentes representan el mayor porcentaje de víctimas de este tipo de delito, los niños y los/las adolescentes transgénero son también víctimas de explotación sexual, con una edad promedio de inicio de la victimización entre los 11 y los 13 años<sup>278</sup>. Aunque no todos los casos de trata y explotación sexual son atribuibles a grupos criminales organizados, la existencia de este tipo de organizaciones delictivas expone a las niñas, niños y adolescentes a ser víctimas de diversas formas de violencia y explotación, entre ellas la explotación sexual. La Comisión está preocupada por las elevadas cifras, la invisibilidad del problema y considera extremadamente grave que en algunos países como Estados Unidos, las niñas, niños y adolescentes que son víctimas de trata y explotación sexual, inducidos o forzados a prostituirse, sean considerados como infractores de las leyes que regulan la prostitución, sean arrestados, ubicados en el sistema de justicia juvenil y privados de la libertad, a pesar que muchos de ellos y ellas ni tan siquiera tienen la edad de consentimiento legal para mantener relaciones sexuales<sup>279</sup>.

---

violencia por parte de actores armados vinculados al crimen organizado, como los carteles de la droga y las maras.

<sup>275</sup> En relación a la situación en Guatemala también puede verse la información acercada a la Comisión en el marco de la audiencia temática del 154 período ordinario de sesiones de la CIDH, Denuncias de trata de mujeres, niñas y niños en Guatemala, 19 de marzo de 2015, así como el informe de OHCHR en Guatemala, Informe de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, A/HRC/22/54/Add.1, 21 de enero de 2013.

<sup>276</sup> Ver UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2014, pág. 72.

<sup>277</sup> FBI Law Enforcement Bulletin: Human Sex Trafficking, March 2011.

<sup>278</sup> FBI Law Enforcement Bulletin: Human Sex Trafficking, March 2011.

<sup>279</sup> Ver audiencia temática del 154 período ordinario de sesiones de la CIDH Situación de derechos humanos de niñas y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual en Estados Unidos, 16 de marzo 2015. Asimismo, consultar Howard N. Snyder, Ph.D., BJS Statistician, Bureau of Justice Statistics, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, Patterns and Trends: Arrest in the United States, 1990-2010, pp.2 (October 2012), y FBI Law Enforcement Bulletin: Human Sex Trafficking, March 2011.



254. La Comisión resalta la necesidad de que las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata y explotación sexual sean en todo momento tratados como víctimas de delitos graves y reciban el trato, apoyo y asistencia necesarios<sup>280</sup>. Según información proporcionada a la Comisión, alrededor de 1.000 niñas, niños y adolescentes son arrestados bajo cargos de prostitución cada día en los Estados Unidos. Si bien existe la legislación federal que protege a las víctimas de trata y explotación sexual, la misma no es efectivamente aplicada en la mayoría de los estados<sup>281</sup>; solo 12 estados estarían en la actualidad efectivamente protegiéndoles como víctimas y no estarían tratando a estas niñas y niños como infractores y privándoles de la libertad<sup>282</sup>. La Comisión urge a todos los Estados de la región a que garanticen el derecho de las niñas y los niños a su integridad personal y a no ser víctimas de ninguna forma de violencia o explotación sexual, y que a ese fin tipifiquen adecuadamente los delitos de violencia sexual, de trata y explotación sexual hacia niñas, niños y adolescentes, con penas que reflejen la gravedad del delito. Así mismo, que se establezca el carácter de víctimas de las niñas y los niños que se encuentran prostituidos, y se prevea que en ningún caso se pueda privar de la libertad a estas niñas y niños, y se les preste atención y servicios médicos, sociales y jurídicos idóneos para el restablecimiento de todos sus derechos.
255. Guatemala es uno de los países de la región gravemente afectados por la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual<sup>283</sup>. Según datos de la Procuraduría de Derechos Humanos e información recibida por la Comisión, entre el periodo de 2012 a 2013, habría ocurrido un aumento de 44,4% en el número de víctimas de trata, este aumento habría tenido además un impacto desproporcionado contra adolescentes-mujeres y las niñas. El contexto que vive Guatemala respecto de este fenómeno se debe en gran medida a los factores de desigualdad; pobreza y pobreza extrema; situaciones de violencia estructural contra mujeres y otros grupos; el actuar de organizaciones criminales; y por tratarse de un corredor de migración. En cuanto a los factores que dificultan la judicialización de este crimen, algunos de los aspectos destacados que deben ser abordados por el Estado son la falta de conocimiento por parte de operadores de justicia de lo que consiste el delito de trata de personas, la escasez de personal especializado y la capacidad institucional insuficiente. Así mismo la Comisión señala la necesidad de asegurar un seguimiento estatal durante la re-integración de las víctimas en sus comunidades para garantizar su protección, y evitarse la institucionalización de las mismas. Por tratarse en ocasiones de delitos de carácter transnacional la articulación de las autoridades de Guatemala con las autoridades

---

<sup>280</sup> Ver audiencia del 154 período ordinario de sesiones de la CIDH Situación de derechos humanos de niñas y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual en Estados Unidos, 16 de marzo 2015. Se puede consultar Howard N. Snyder, Ph.D., BJS Statistician, Bureau of Justice Statistics, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, Patterns and Trends: Arrest in the United States, 1990-2010, pág. 2 (October 2012), y FBI Law Enforcement Bulletin: Human Sex Trafficking, March 2011.

<sup>281</sup> La ley federal de protección de víctimas de tráfico de personas, conocida como Trafficking Victims Protection Act (TVPA), prevé que cualquier persona por debajo de los 18 años que sea inducida a llevar a cabo actividades sexuales a cambio de pago son víctimas de una forma severa de tráfico de personas.

<sup>282</sup> Ver audiencia temática del 154 período ordinario de sesiones de la CIDH: Situación de derechos humanos de niñas y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual en Estados Unidos, 16 de marzo 2015.

<sup>283</sup> Ver audiencia temática del 154 período ordinario de sesiones de la CIDH: Denuncias de trata de mujeres, niñas y niños en Guatemala, 19 de marzo 2015.

estatales y los organismos encargados de la protección de la niñez de los países de origen de la víctima son cruciales para garantizar que éstas no caerán en manos de sus victimarios una vez retornen a sus comunidades o se encuentren nuevamente en situaciones de desprotección, abuso o negligencia. Casos de complicidad o corrupción de algunos funcionarios estatales así como los niveles de impunidad en la que quedan los casos de trata preocupan a la Comisión. Por otro lado, esfuerzos positivos realizados por el Estado como la creación de una fiscalía y una unidad de policía especializada así como de varios albergues de protección deben ser mantenidos y fortalecidos.

256. La Comisión ha señalado su preocupación por los niveles de violencia sexual que enfrentan especialmente las niñas y las adolescentes en Honduras, como consecuencia entre otros factores de la inseguridad y la violencia<sup>284</sup>. Según el Observatorio de la Violencia, en cuanto a los delitos sexuales, en 2013 la mayor vulnerabilidad se presentó en niñas y adolescentes de 0 a 19 años, con 2.480 casos, lo cual supone el 87,6% del total de casos de violencia sexual en todo el país. De éstos, el rango de edad de mayor frecuencia es el de las niñas y adolescentes entre 10 y 14 años, con 1.094 reportes (38,6%); para los niños es la franja de edad de 5 a 9 años (3,8%)<sup>285</sup>. Dado el carácter clandestino y muchas veces transnacional de la explotación sexual de la niñez, así como la ausencia de datos centralizados y desglosados, y el reducido número de denuncias por miedo a represalias o a estigmatización, la amplitud real de este delito es difícil de medir. A pesar de la falta de datos estadísticos precisos, desagregados, actualizados y verificables, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, durante su visita a Honduras en 2012<sup>286</sup> pudo constatar que el fenómeno de la explotación sexual de la niñez, en sus múltiples formas, sigue siendo amplio y observó que “las disparidades socio-económicas, la inseguridad y la violencia contribuyen seriamente a la vulnerabilidad de los niños a múltiples formas de explotación económica y/o sexual”<sup>287</sup>. La Comisión tomó conocimiento de que el Estado aprobó la Ley Especial contra la Trata de Personas en 2012, pero se hace necesario fortalecer la prevención y la protección para que la garantía de los derechos sea efectiva y real<sup>288</sup>.
257. A pesar que las tasas de homicidios son mucho más elevadas en hombres que mujeres, es importante destacar que las tasas de homicidios de mujeres han experimentado en la última década un marcado crecimiento en diversos países de la región, entre ellos El Salvador, México, Honduras y Guatemala. En El Salvador por ejemplo, entre 2003 y 2011, las tasas de homicidios de mujeres pasaron de 7,4

<sup>284</sup> CIDH, *Informe Anual 2012*, Cap. IV Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región, Honduras, párr. 338.

<sup>285</sup> Observatorio de la Violencia, Mortalidad y Otros, *Boletín Enero-Diciembre 2013*, Edición N 32, Febrero de 2014, pág. 11.

<sup>286</sup> La visita tuvo lugar del 30 de agosto al 7 de septiembre de 2012.

<sup>287</sup> Ver comunicado de prensa de UNICEF así como el Informe de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Najat Maalla M’jid, Misión de seguimiento a Honduras, A/HRC/28/56/Add.1, 18 de diciembre de 2014.

<sup>288</sup> Comunicación del Estado de Honduras, Oficio No. SP-A-34-2013, de fecha 22 de febrero de 2013, “Observaciones del Estado de Honduras al Proyecto de Informe General sobre la Situación de Derechos Humanos en Honduras”.

a 19,1 muertes por cada 100.000 mujeres. Esta tasa constituye una de las más altas a nivel mundial; del total de homicidios de mujeres en el 2011, el 27,3% correspondía al grupo entre los 10 y los 19 años<sup>289</sup>. En Guatemala, según cifras del poder judicial, en 2014 se presentaron 1.236 denuncias por feminicidio y 281 por otras formas de violencia en contra de las mujeres<sup>290</sup>, mientras que en México, según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se han registrado 4.419 feminicidios desde 2007<sup>291</sup>. En Honduras, según la información disponible también se ha observado un incremento significativo en el número de homicidios de mujeres en el país<sup>292</sup>.

258. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha observado que el homicidio de mujeres por razones de género se enmarca en “una situación estructural y un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades y que estas situaciones están fundadas en una cultura de violencia y discriminación basada en el género<sup>293</sup>”. Por lo tanto, corresponde a los Estados adoptar medidas para prevenir, investigar y castigar estos delitos. Al respecto la Comisión recomienda que los Estados desarrollen protocolos estandarizados de investigación de los homicidios descritos, con una perspectiva de género. También es importante que los Estados adopten medidas con una diligencia estricta, para prevenir la violencia contra las niñas, las adolescentes y las mujeres, en todas sus manifestaciones<sup>294</sup>.

---

<sup>289</sup> Ver La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras, este documento es el producto de una investigación dirigida por el Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), entre agosto de 2012 y julio de 2014. En el Informe Especial sobre el Impacto de la Violencia en los Derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2013, se señala que la tasa de homicidios de mujeres se duplicó de 1999 al 2009, en el primer año la tasa era de 7,7 por cada 100.000 habitantes mientras que en el último año aumento a 13,5, págs. 34 y 38.

<sup>290</sup> Ministerio Público, datos a agosto de 2013. Ver también, Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, A/HRC/28/3/Add.1, de 12 de enero 2015, párr. 52 y 53.

<sup>291</sup> Observaciones preliminares sobre la visita oficial a México del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, 22 de abril al 2 de mayo del 2013, pág. 10.

<sup>292</sup> CIDH, Informe Anual 2010, Cap. IV, párrs. 183 y 184.

<sup>293</sup> Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 133.

<sup>294</sup> En el mismo sentido, Observaciones preliminares sobre la visita oficial a México del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, 22 de abril al 2 de mayo del 2013 pág. 15.

# CAPÍTULO 4

## MARCO JURÍDICO

### INTERNACIONAL APLICABLE

### A LA PROTECCIÓN DEL NIÑO

### CONTRA TODA FORMA

### DE VIOLENCIA

## MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL APLICABLE A LA PROTECCIÓN DEL NIÑO CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA

### A. *El corpus juris de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes*

259. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se han referido en forma consistente en sus decisiones al *corpus juris* en relación a los derechos humanos de los niños, las niñas y adolescentes. El concepto de *corpus juris* en materia de niñez se refiere al conjunto de normas fundamentales que se encuentran vinculadas con el fin de garantizar los derechos humanos de los niños, las niñas y adolescentes<sup>295</sup>.
260. La Corte y la Comisión han señalado que el concepto de *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos distintos (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones), así como por las decisiones adoptadas por los órganos de derechos humanos internacionales<sup>296</sup>. Esta noción --propia del derecho internacional de los derechos humanos y de la interpretación de los tratados-- tiene una particular importancia por contribuir a avanzar sustancialmente en la protección y la defensa de los derechos humanos de los niños mediante la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección<sup>297</sup>. Sobre el particular, la Corte ha entendido que:

[t]al interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación de los tratados consagradas en la Convención de Viena de 1969. Tanto esta Corte [...] como la Corte

---

<sup>295</sup> Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrs. 192 a 194, y Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 57.

<sup>296</sup> Corte IDH, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 115; CIDH, *La infancia y sus derechos en el sistema Interamericano de protección de derechos humanos (segunda edición)*, OEA/Ser.L/V/II.133 Doc.34, 29 octubre 2008, párr. 39; CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párr. 16. CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 32, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

<sup>297</sup> Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 193, y Corte IDH, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114.

Europea [...], han señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales<sup>298</sup>.

261. La Corte y la Comisión han aplicado esta noción de *corpus juris* de forma reiterada y consistente en sus decisiones relativas a los derechos de los niños, niñas y adolescentes para interpretar las distintas disposiciones de la Declaración y la Convención Americanas en esta materia y para fijar los alcances de las obligaciones de los Estados en relación a los derechos de la niñez<sup>299</sup>. En ese sentido, la Corte ha subrayado que el *corpus juris* en materia de los derechos de la niñez es el resultado de los importantes desarrollos que ha experimentado el derecho internacional de los derechos humanos en este campo y que tuvo como hito destacado la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Dicha Convención supuso el reconocimiento de los niños y niñas como sujetos titulares de derechos, de su dignidad como personas, así como de la especial protección de la que son merecedores por su condición de desarrollo. Al respecto, en su jurisprudencia la Corte señala que:

Tanto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño forman parte de un muy comprensivo *corpus juris* internacional de protección de los niños que debe servir a esta Corte para fijar el contenido y los alcances de la disposición general definida en el artículo 19 de la Convención Americana<sup>300</sup>.

262. Específicamente, la Corte ha resaltado que la Convención sobre los Derechos del Niño es el tratado internacional que posee mayor vocación de universalidad, lo cual “pone de manifiesto un amplio consenso internacional (*opinio iuris communis*) favorable a los principios e instituciones acogidos por dicho instrumento, que refleja el desarrollo actual de esta materia”<sup>301</sup>, habiendo sido ratificada por todos los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, a excepción de uno.
263. En adición, la Comisión y la Corte han señalado que esta integración del sistema regional con el sistema universal de los derechos humanos, a los efectos de interpretar la Declaración y la Convención Americanas, encuentra su fundamento

---

<sup>298</sup> Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 193 y Corte IDH, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114.

<sup>299</sup> Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 121; *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 165, 166, 167 y 168; *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011 Serie C No. 232, párr. 107 y 112; y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 166 a 168.

<sup>300</sup> Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrafo 194. En el mismo sentido, Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 30.

<sup>301</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 29.

en el artículo 29 de la Convención Americana, los principios del Derecho de los Tratados, y en la práctica reiterada de la Corte y de la Comisión en esta materia<sup>302</sup>.

264. Por consiguiente, para interpretar el significado, contenido y alcances de los derechos de los niños en particular en relación con los artículos 19 de la Convención Americana<sup>303</sup>, VII de la Declaración Americana<sup>304</sup> y 16 del Pacto de San Salvador<sup>305</sup>, - los cuales garantizan el derecho de los niños a medidas de protección especiales por parte de su familia, la sociedad y el Estado-, es importante recurrir por referencia, no sólo a las disposiciones contenidas en los referidos instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sino además a otros instrumentos internacionales que contienen normas más específicas con respecto a la protección de la niñez.
265. En virtud de lo anterior, y en relación a la temática que es objeto del presente informe, la Comisión considera que el marco jurídico de protección de los derechos humanos de los niños debe tomar en consideración, para la interpretación de los contenidos y alcances de los artículos 19 de la CADH y VII de la DADH y las obligaciones que se deprenen para los Estados, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas así como las numerosas normas y estándares internacionales existentes en materia de prevención y protección frente al delito y de la violencia, entre ellas: las Directrices para la Prevención del Delito<sup>306</sup>; las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana<sup>307</sup>; las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)<sup>308</sup>; las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal<sup>309</sup>; las Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los

---

302 CIDH, Informe No. 41/99, Caso 11.491, *Menores detenidos*, Honduras, de 10 de marzo de 1999, párrafo 72. Corte IDH, *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011 Serie C No. 232, párrafo 112. CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 35, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

303 Artículo 19: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y el Estado”. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

304 Artículo VII: “Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a la protección, cuidados y ayuda especiales”. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948.

305 Artículo 16, Derecho de la Niñez: “Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo”. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimotercero período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

306 Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

307 Resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

308 Resolución 45/112 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

309 Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 diciembre de 2013, A/RES/68/189.



Niños Víctimas y Testigos de Delitos<sup>310</sup>; el Código de conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>311</sup> y las Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>312</sup>; y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley<sup>313</sup>.

266. Adicionalmente, en lo aplicable, también se tomarán en consideración otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos de alcance general así como aquellos instrumentos internacionales de carácter específico que sean pertinentes, tanto del Sistema de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
267. El marco del *corpus juris* incluye también, a los efectos interpretativos, los estándares desarrollados en las decisiones adoptadas por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en cumplimiento de su mandato, así como las decisiones de otros órganos de derechos humanos y mecanismos especiales del Sistema Universal<sup>314</sup>. Lo anterior evidencia no sólo la existencia de un marco jurídico común en el derecho internacional de los derechos humanos aplicable en materia de niñez, sino también la interdependencia que existe en el ámbito internacional entre los distintos sistemas internacionales de protección de los derechos humanos de los niños, y que ha sido puesto de manifiesto en la jurisprudencia de la Corte Interamericana.
268. Por último, la Comisión subraya que los Estados Miembros que no han ratificado la Convención Americana están igualmente sometidos al *corpus juris* relativo a los derechos de los niños, toda vez que el artículo VII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre establece que todos los niños tienen derecho a protección, cuidado y ayuda especiales<sup>315</sup>.

## ***B. El deber de protección especial a los niños, niñas y adolescentes***

269. El artículo 19 de la Convención Americana establece que “[t]odo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por

---

<sup>310</sup> Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

<sup>311</sup> Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

<sup>312</sup> Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 15a. sesión plenaria, 24 de mayo de 1989, Ref. 1989/61.

<sup>313</sup> Adoptados por el octavo congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

<sup>314</sup> CIDH, *La infancia y sus derechos en el sistema Interamericano de protección de derechos Humanos*, párrafo 43. CIDH, *Informe sobre justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párrafo 19.

<sup>315</sup> CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 39, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013. CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párr. 20. Ver también *La infancia y sus derechos en el sistema Interamericano de protección de derechos Humanos*.

parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. De forma similar se pronuncia la Declaración Americana en su artículo VII el cual reconoce que “[t]oda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales.”

270. La Comisión y la Corte han sido claras en señalar que los niños y las niñas “poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos (...) y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado”<sup>316</sup>. Por consiguiente, el artículo 19 de la Convención Americana debe entenderse como un derecho adicional y complementario que el tratado establece para los niños, quienes por su estado de desarrollo necesitan de protección especial<sup>317</sup>; en el mismo sentido debe interpretarse el artículo VII de la Declaración Americana. Esta protección especial que reconoce el derecho internacional de los derechos humanos a los niños se fundamenta en su condición de personas en crecimiento y se justifica en base a las diferencias, respecto de las personas adultas, en cuanto a las posibilidades y los desafíos para el efectivo ejercicio y la plena vigencia de sus derechos<sup>318</sup>.

En palabras de la Corte:

Tal como se señalara en las discusiones de la Convención sobre los Derechos del Niño, es importante destacar que los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos –menores y adultos- y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, sociedad y el Estado<sup>319</sup>.

271. El deber de protección especial se fundamenta en el reconocimiento de las condiciones especiales del niño quien, debido a su desarrollo progresivo en todas

---

<sup>316</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 54.

<sup>317</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrs. 54, 55 y 60; *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párrafo 244; *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párrafo 152; y especialmente: Corte IDH, *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párrafo 147 y Corte IDH, *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párrafo 113; *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 164; *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 408; y *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 184; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrs. 124, 163-164, y 171; *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 126 y 134; *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 146 y 185; y *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 172.

<sup>318</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrafo 51.

<sup>319</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 54.

sus facetas - a nivel físico, cognitivo, emotivo, psicológico y social -, depende de los adultos para el efectivo acceso y disfrute de todos sus derechos, así como para el ejercicio de las acciones jurídicas tendientes a exigir los mismos<sup>320</sup>. Esta dependencia de los adultos, y su intensidad, se ve modificada de acuerdo con la evolución de las capacidades del niño y grado de madurez. Es debido a esta especial situación en la cual se encuentran los niños en el ejercicio de sus derechos, que el derecho internacional de los derechos humanos ubica a los Estados en una posición de garante de carácter reforzado, lo cual implica la adopción de una serie de medidas de distinto tipo y contenido dirigidas a la niñez<sup>321</sup>.

272. De esta manera, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de los artículos 19 de la CADH y VII de la DADH, se desprende la obligación para los Estados Miembros de tomar todas las medidas necesarias para garantizar la vigencia efectiva de los derechos de los niños, removiendo para ello todos los obstáculos, y tomando en consideración las particulares condiciones y retos que enfrentan los niños en cada una de las etapas vitales en el goce de sus derechos<sup>322</sup>.
273. Al analizar el alcance y contenidos del deber de protección especial, habrá que tomar en consideración que naturalmente esta condición de dependencia de los niños va evolucionando con el tiempo de acuerdo con el crecimiento, estadios de madurez y progresiva autonomía personal. Ello conlleva una correlativa adaptación del contenido de los deberes y responsabilidades de la familia, la comunidad y el Estado en relación al niño. Así, los deberes y responsabilidades de la familia, la comunidad y el Estado hacia el niño deberán ser realizados respetando el grado de desarrollo del niño y su autonomía progresiva para adoptar decisiones sobre sí mismo y sobre el ejercicio de sus derechos<sup>323</sup>. Esta lógica es

<sup>320</sup> Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 185; *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 164; *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 126; *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 126 y 134; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 177; y *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 116. Comité de los Derechos del Niño. Comentario General No. 7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 40 período de sesiones, U.N. Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 de septiembre de 2006. párr. 17.

<sup>321</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 56 y 60; *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 126 y 134; *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 177; *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 116; *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 164; *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 152, y *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 244. *Caso de la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 184.

<sup>322</sup> CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 43, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

<sup>323</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “[e]n el caso de los niños y niñas, si bien son sujetos titulares de derechos humanos, aquéllos ejercen sus derechos de manera progresiva a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal”. Corte IDH, *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 129. CIDH, *Derecho del niño y la*

consecuente con la visión del niño como sujeto titular de derechos, que deben ser respetados y promovidos en su integralidad, dejándose así atrás la concepción del niño entendido como simple objeto y recipiente de asistencia y atención<sup>324</sup>.

274. La obligación de protección especial contenida en el artículo 19 de la CADH se vincula con el artículo 1.1. de la CADH<sup>325</sup> en lo relativo a las obligaciones de respeto y garantía, y con el artículo 2 de la CADH<sup>326</sup> referido al deber de adoptar disposiciones de derecho interno de la índole que fueran necesarias y adecuadas para dar efectividad a este deber de protección especial a la niñez.
275. Dentro de las medidas de derecho interno que los Estados Miembros deberán adoptar para cumplir con las obligaciones derivadas del artículo 19 de la CADH y del artículo VII de la DADH están: i) aquellas de carácter general que tienen como destinatarios a todos los niños en su conjunto y que están orientadas a promover y garantizar el disfrute efectivo de todos sus derechos, ii ) aquellas medidas de carácter específico dirigidas a determinados grupos de niños, que se establecen en función de las circunstancias particulares de vulnerabilidad en las que se encuentran estos niños y atendiendo a sus necesidades de protección especiales, y iii) la Corte además ha señalado que, “es preciso ponderar no solo el requerimiento de medidas especiales, sino también las características particulares de la situación en la que se halla el niño”<sup>327</sup>, es decir, supone la determinación y aplicación de una medida especial de protección idónea, adecuada e individualizada, que considere las necesidades de protección del niño como individuo en su contexto particular. De este modo la Corte ha diferenciado los distintos niveles de obligaciones que comprometen a los Estados vinculadas al artículo 19 de la Convención y VII de la Declaración Americana<sup>328</sup>.
276. Los niños, niñas y adolescentes que viven y crecen en contextos en los que la inseguridad, la violencia y el delito son una constante en la cotidianidad, con

---

*niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 44, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013. Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párr. 84 y 85 y Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1, de 20 de septiembre de 2006, 40º período de sesiones, párr. 17.

324 CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 44, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

325 El artículo 1 de la Convención establece la obligación de respetar los derechos: “1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”.

326 El artículo 2 de la Convención establece el deber de adoptar disposiciones de derecho interno: “Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

327 Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 61.

328 CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 46, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013.

elevados niveles de intensidad y de prevalencia, están expuestos de forma continuada a distintos riesgos que los hace especialmente vulnerables a sufrir violaciones a todos sus derechos, incluidos los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud física y mental, a la educación, y al desarrollo integral. Frente a ello, el Estado debe adoptar las medidas especiales, adecuadas e idóneas, para proteger los derechos del conjunto de niños que se hallan en esta situación. Dicha obligación de protección derivada del artículo VII de la DADH y del artículo 19 de la CADH, y de los deberes generales de los artículos 1.1 y 2 de la CADH, supone la obligación por parte del Estado de adoptar el marco normativo, las políticas públicas, programas, servicios, así como crear las instituciones y organismos apropiados, y cualquier otra medida necesaria, para la protección y la garantía de los derechos de los niños que se encuentran en este grupo especialmente expuesto a la vulneración de sus derechos.

277. Adicionalmente, y tomando en consideración que la Corte ha señalado que las obligaciones de protección y garantía resultan determinables en función de las necesidades de protección del sujeto de derecho<sup>329</sup>, existe el deber de adoptar una intervención particularizada para atender las necesidades individuales de protección del niño ante una situación concreta que amenaza directamente sus derechos, cuando el Estado tiene conocimiento de la misma.

## ***C. Seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos humanos***

278. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, definió los principales elementos que caracterizan la seguridad ciudadana de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, y analizó las obligaciones que se derivan para los Estados en esta materia. La seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados<sup>330</sup>.

---

<sup>329</sup> Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 154. En el mismo sentido: Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 56 y 60; *Caso Forneron e hija Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242, párr. 45; *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 121.

<sup>330</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre 2009, párr. 2 del resumen ejecutivo.

279. La Comisión recuerda “que la expresión “seguridad ciudadana” surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios”<sup>331</sup>. La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados pero, indudablemente, con la transición de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden y la seguridad del propio Estado o de un determinado régimen político en el poder. Sin embargo, en regímenes democráticos, las personas y sus derechos se ubican en el centro de las políticas de seguridad.
280. La Comisión ha establecido que en el ámbito de la seguridad ciudadana, los Estados deben proteger y garantizar los derechos de los que son titulares todos los miembros de la sociedad, de forma tal que a través de asegurar un contexto de seguridad las personas puedan desenvolver su vida cotidiana y ejercer todos sus derechos con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, al conjunto de sus derechos humanos, y al goce de sus bienes<sup>332</sup>.
281. Los problemas de seguridad ciudadana se refieren a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de prestar protección ante el crimen y la violencia como medio para cumplir con su obligación de garantía establecida en el artículo 1.1. de la Convención Americana<sup>333</sup>. En efecto, una parte esencial de la garantía de los derechos humanos se edifica sobre la obligación del Estado de proteger a los titulares de tales derechos contra las violaciones a los mismos por los particulares. En el contexto de la seguridad ciudadana, las instituciones públicas deben tener la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y para responder con eficacia cuando éstos son amenazado o vulnerados.
282. Complementariamente a lo referido, es relevante señalar que en el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o el derecho a la seguridad frente a la violencia interpersonal. Sin embargo, puede entenderse que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”; y de modo similar del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

---

<sup>331</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 21.

<sup>332</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 23.

<sup>333</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 23.



283. La Comisión también destaca que en la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra un plexo normativo amplio que exige la garantía de los derechos humanos en general, y de los derechos especialmente afectados por conductas violentas o delictivas, en particular. La protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales a través de la prevención y el control de la violencia y el delito es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana<sup>334</sup>. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado, de modo destacado, por el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal; el derecho a la libertad; y, el derecho al uso pacífico de los bienes<sup>335</sup>. Adicionalmente, en un sentido amplio, la seguridad ciudadana incorpora medidas de garantía de otros derechos; así, por ejemplo, el ejercicio del derecho a la educación se relaciona con las condiciones de seguridad en las comunidades, en las inmediaciones de las escuelas, o en las mismas escuelas, que pueden obstaculizar el goce de este derecho.
284. Tomando en consideración las evidencias que muestran que las condiciones socio-económicas que limitan y dificultan el goce y ejercicio de los derechos humanos se erigen como causa y consecuencia de los contextos de violencia e inseguridad, se hace necesario, en base al deber de garantía del artículo 1.1 de la CADH, que se tomen adecuadamente en consideración estas situaciones en las políticas de seguridad pública. La CIDH ha sostenido en diversas oportunidades que:

[d]esde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados<sup>336</sup>.

285. En otras palabras, la seguridad ciudadana y el goce efectivo de los derechos humanos mantienen una relación de mutua retroalimentación; la seguridad ciudadana es una condición necesaria para el goce de los derechos humanos y para favorecer la cohesión social; y viceversa, las limitaciones en el ejercicio y disfrute de los derechos humanos y la exclusión social condicionan la seguridad ciudadana. La Comisión enfatiza la vinculación existente entre seguridad de las personas, derechos humanos y convivencia democrática, lo que obliga a un abordaje integral de la problemática<sup>337</sup>. Partiendo de este entendimiento, los Estados deben implementar un serie de medidas de diversa naturaleza que aborden tanto los aspectos relativos a la prevención y la reducción de la violencia, como la disuasión, el control y la represión legítima de conductas violentas y delictivas, todo ello en el marco del respeto y la garantía de los derechos humanos y el Estado de Derecho.
286. En este marco, si bien la actividad de la fuerza pública legítimamente orientada a la protección de la seguridad ciudadana es esencial en la garantía de la vigencia de

---

<sup>334</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 18.

<sup>335</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 18.

<sup>336</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 20.

<sup>337</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 20.



los derechos humanos, ello no resulta por si solo suficiente. La creación de las condiciones necesarias para reducir al mínimo nivel los riesgos de violencia e inseguridad supone tomar en consideración el conjunto de factores causales que motivan la violencia en una determinada comunidad. Así, tal y como se ha referido, ello implica que de modo prioritario se consideren y aborden las desigualdades y la exclusión social que imperan en la sociedad, a través de la articulación de normas, programas, políticas y servicios adecuados para revertir esta situación. Este tipo de acciones no son propias de las fuerzas de seguridad sino de organismos públicos especializados de diferentes sectores. En consecuencia, se hace necesario el diseño de un plan nacional de prevención y respuesta a la violencia, integral y multisectorial, que tome en cuenta no solo el accionar de las fuerzas de seguridad, para que esta política sea efectiva y respetuosa de los derechos humanos.

287. Se observa con frecuencia cómo la inseguridad es utilizada con fines políticos, a través de propuestas cortoplacistas o de “mano dura” que intentan ganar apoyo popular ante la preocupación ciudadana por el delito y la violencia. Sin embargo, considerando la necesidad de abordar los aspectos estructurales que subyacen a la violencia, y no solo enfrentarla a través de la represión, es clave que la seguridad ciudadana se construya como una política de Estado, sostenida en el tiempo, que trascienda los periodos de gobierno, y que se base en la protección y defensa de los derechos humanos. La Comisión considera que los avances en materia de seguridad ciudadana no resultan de una sola política aislada, sino de un enfoque multisectorial y de una serie de políticas que incluyan la prevención como un componente esencial.
288. Adicionalmente, la CIDH ha señalado a los Estados la necesidad de garantizar los estándares especiales de protección que requieren aquellas personas o grupos de personas en especial situación de vulnerabilidad frente a la violencia y el delito, como los niños, niñas y adolescentes<sup>338</sup>. En este sentido, la CIDH ha mostrado su preocupación por la carencia generalizada de políticas de seguridad ciudadana, eficientes y eficaces, dirigidas a proteger los derechos de los grupos que han sufrido tradicionalmente la discriminación y la marginación así como aquellos que se ven particularmente expuestos en contextos de inseguridad y violencia<sup>339</sup>. A la luz de estos elementos, la Comisión considera necesario avanzar en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de protección de los derechos humanos en contextos de inseguridad y violencia así como en las medidas que éstos deben implementar para prevenir la ocurrencia de estos contextos.

## ***D. Derecho del niño y la niña a una vida libre de violencia***

289. El concepto del “derecho a una vida libre de violencia” da cuenta de la complejidad asociada generalmente a los fenómenos de violencia y que implica diversas

---

<sup>338</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 8 del resumen ejecutivo.

<sup>339</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 34.

problemáticas relacionadas con el respecto y la garantía de los derechos humanos. Tal y como se ha referido, la violencia es un fenómeno complejo, multicausal y multifacético que tiene impactos no solo en el derecho a la vida y a la integridad personal sino que provoca afectaciones en otros derechos; adicionalmente las diversas formas de violencia y otras vulneraciones de derechos usualmente guardan relación entre ellas y están interconectadas, resultando en una victimización sucesiva de los niños. El Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños<sup>340</sup> y la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Violencia contra los Niños<sup>341</sup>, así como el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas<sup>342</sup>, han hecho también alusiones al derecho que tienen los niños, niñas y adolescentes a una vida sin violencia.

290. Las causas que subyacen a la violencia son múltiples y de diversa naturaleza, y por tanto para ser enfrentadas efectivamente requieren de aproximaciones de diversa índole, desde el ámbito de la prohibición legislativa a las intervenciones destinadas al cambio de concepciones sociales sobre la violencia y sobre los niños y las niñas.
291. La Comisión ha tenido la oportunidad de constatar que los Estados de la región han avanzado de modo decidido en adaptar sus marcos normativos para dar una adecuada protección a los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia, aunque la Comisión también ha identificado que persisten todavía vacíos y adecuaciones normativas pendientes que son necesarias para garantizar una efectiva protección frente a todas las formas de violencia. Adicionalmente, en lo relativo a la prevención de la violencia, la Comisión, al igual que la Corte, ha considerado de modo insuficiente la sola actividad normativa de prohibición de una determinada

---

<sup>340</sup> La magnitud del fenómeno de la violencia y la grave afectación que producen las diversas formas de violencia en los derechos de los niños, en su integridad personal, bienestar y desarrollo integral, así como la necesidad de ampliar el conocimiento sobre las causas estructurales de este fenómeno, sus diversas manifestaciones y las consecuencias e impactos en los derechos de la niñez, motivó que en el ámbito de las Naciones Unidas se elaborara el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños. Del referido Estudio se derivó un Informe, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el cual incluye de forma resumida los principales hallazgos contenidos en el Estudio así como una serie de recomendaciones a los Estados para prevenir y responder de forma adecuada a la violencia contra la niñez. Para la elaboración del referido Estudio y del Informe que se deriva del mismo, el Secretario General de las Naciones Unidas nombró a un Experto Independiente, el profesor Paulo Sergio Pinheiro. El Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños supone el primer esfuerzo de carácter global, exhaustivo y holístico para identificar, documentar y caracterizar la realidad de la violencia contra los niños en todas sus formas, en el mundo, e identificar las acciones que se están tomando para prevenirla, dar respuesta y erradicarla. El Estudio concluye con la presentación de una serie de recomendaciones a los Estados basadas en los hallazgos obtenidos. El informe oficial del Estudio, con sus principales hallazgos y recomendaciones, fue aprobado en el 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas: A/61/299 de 29 de agosto de 2006.

<sup>341</sup> En el 2009 el Secretario General de las Naciones Unidas creó el mandato de Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños con atribuciones para la difusión y promoción de la implementación de las recomendaciones contenidas en el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños. Dra. Marta Santos Pais fue nombrada Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños el 1 de mayo de 2009, y asumió su cargo el 1 de septiembre de 2009, cargo que ostenta hasta la fecha.

<sup>342</sup> En particular ver Comentario General número 13 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, El derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

conducta para satisfacer el deber de protección hacia la niñez, en particular atendiendo al deber especial de protección que se deriva de los artículos 19 de la CADH y VII de la DADH y a los desafíos que por su condición enfrentan los niños en la vigencia de sus derechos<sup>343</sup>.

292. La Comisión ha sido clara en manifestar que los Estados están obligados a adoptar medidas de toda índole, que sean necesarias y adecuadas para prevenir y hacer frente a las causas estructurales de la violencia, es decir, medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural, además de la creación y/o adecuación de la institucionalidad necesaria para promover la prevención de la violencia contra los niños<sup>344</sup>. Sin embargo, la realidad de millones de niños, niñas y adolescentes de la región sigue estando muy distante de disfrutar de su derecho a una vida libre de violencia.
293. A juicio de la Comisión, entre las medidas tendientes a garantizar el derecho a la vida libre de violencia para los niños, resulta fundamental impulsar la modificación de las condiciones estructurales e institucionales así como las normas sociales y los patrones culturales que sirven para legitimar y reproducir las formas de violencia en contra de niños, niñas y adolescentes, así como garantizar la efectiva aplicación de las leyes vigentes en la materia.

## 1. Derecho a la vida y a la integridad personal

294. La Declaración y la Convención Americanas reconocen claramente el derecho a la vida, así como el derecho de toda persona a que se respete su integridad física, psíquica y moral y a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>345</sup>.

---

<sup>343</sup> CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párrafos 118 y 119. Adicionalmente ver el *Informe de la CIDH sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes*, párrafos 92 y 116. La Comisión ha afirmado que aun considerando el carácter imperioso que tiene la prohibición legal de las diversas formas de violencia contra la niñez, refiriéndose al caso concreto del castigo corporal contra los niños ha indicado que “la prohibición legal debe ser complementada con medidas de otra naturaleza, ya sean, judiciales, educativas, financieras, entre otras, que en conjunto permitan erradicar el uso del castigo en la vida cotidiana de todos las niñas, niños y adolescentes”. Ver también Corte IDH, Resolución del 27 de enero de 2009 respecto de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Otros Asuntos párrafos 7, 11 y 12. En el mismo sentido que el manifestado por la Corte y la Comisión, ver la opinión del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Comentario General No 8, El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes (artículo 19, párrafo 2 del artículo 28 y artículo 37, entre otros), CRC/C/GC/8, de 21 de agosto de 2006, 42º período de sesiones.

<sup>344</sup> CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párrafos 118 y 119. Ver también el *Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes*, párrafos 92 y 116.

<sup>345</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo I y Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 4.1, 5.1 y 5.2.

295. El derecho a la vida<sup>346</sup> ocupa un lugar fundamental en los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos por ser el presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos<sup>347</sup>. El derecho a la integridad personal<sup>348</sup>, al igual que el derecho a la vida, es un derecho humano fundamental y básico, y ambos constituyen mínimos indispensables para el ejercicio de cualquier otro derecho.
296. La Corte Interamericana ha señalado reiteradamente que el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal no sólo implican que el Estado debe respetarlos, sino que, además, requiere que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para garantizarlos, en cumplimiento de su deber general establecido en el artículo 1.1 de la Convención Americana<sup>349</sup>. Los Estados, por tanto, tienen la obligación de

---

<sup>346</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos:  
Artículo 4. Derecho a la Vida

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.
2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente.
3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.
4. En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos.
5. No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieran menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravedad.
6. Toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

<sup>347</sup> Corte IDH, *Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*. Sentencia de 20 de noviembre de 2013, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Series C No. 270, párr. 217. Corte IDH, *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144, y *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, párr. 190.

<sup>348</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos:  
Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.
4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.
5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.
6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

<sup>349</sup> Corte IDH, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 158. CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párr. 455. Corte IDH,

tomar las medidas necesarias para salvaguardar estos derechos inalienables. Esta protección activa del derecho a la vida y a la integridad personal por parte del Estado no sólo involucra a sus legisladores, sino a toda la institucionalidad estatal y a los cuerpos y agentes que deben resguardar la seguridad<sup>350</sup>.

297. En base al carácter fundamental de ambos derechos, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se establece que el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal no pueden ser suspendidos en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o la seguridad del Estado Parte<sup>351</sup>. La existencia de contextos de inseguridad y violencia generalizada no pueden por lo tanto ser alegados por los Estados para justificar la restricción o suspensión de estos derechos.
298. La violación del derecho a la vida y a la integridad personal se produce tanto por la privación arbitraria de la vida y por las vulneraciones ilegítimas a la integridad personal por parte de actores estatales, tales como las fuerzas de seguridad, como por la incapacidad del Estado para ejercer la debida diligencia y tomar medidas razonables para prevenir muertes y agresiones contra la integridad personal a manos de terceras personas o agentes no estatales<sup>352</sup>. Asimismo, se vulnera este derecho por la falta de una investigación adecuada, enjuiciamiento y sanción a los

---

*Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 129; *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*, Sentencia de 5 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 153; y *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 153.

<sup>350</sup> Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo, párrs. 144 y 145, y *Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, párr. 190. Corte IDH, *Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*. Sentencia de 20 de noviembre de 2013, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Series C No. 270, párr. 217.

<sup>351</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 27. Suspensión de Garantías:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. (...)

Además, véase *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (1999), pág. 78, Capítulo IV, párr. 24. Véase también *Caso Bustios Saavedra*, párr. 59; *Caso Chumbivilcas*, págs. 147-148. Véase también *Informe Anual de la CIDH 1980-81*, pág. 112. Ver también informe de la CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 86.

<sup>352</sup> Corte IDH, *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 158. CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párr. 455. Corte IDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 129; *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*, Sentencia de 5 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 153; y *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 153.

responsables de vulneraciones a estos derechos, y la reparación de las víctimas y sus familiares<sup>353</sup>.

299. Es preciso recordar que cuando el Estado se encuentra en presencia de un niño, además de las obligaciones señaladas para toda persona, existen obligaciones adicionales derivadas del artículo 19 de la Convención Americana y del artículo VII de la Declaración Americana. En tal virtud, el Estado, en primer lugar, debe asumir su posición de garante con mayor cuidado y responsabilidad por tratarse de un niño, y debe además tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño<sup>354</sup>.
300. En esa lógica, la Corte y la Comisión han entendido que por el hecho de encontrarnos ante personas en desarrollo se aplica un estándar más riguroso para la calificación como tratos o castigos crueles, inhumanos y degradantes o tortura determinadas acciones que atentan contra la integridad física, psíquica o moral del niño<sup>355</sup>. La Comisión al respecto ha expresado que: “[...] en el caso de niños debe tenerse en cuenta un estándar más riguroso sobre el grado de sufrimiento que llega a implicar tortura, tomando en cuenta, por ejemplo, factores como la edad y el sexo, el efecto de la tensión y el miedo que se haya experimentado, el estado de salud de la víctima, y su madurez”<sup>356</sup>. La Corte y la Comisión han tomado también en consideración las circunstancias personales del individuo cuando concurren acumulativamente en él varias condiciones de vulnerabilidad, como ser niño y tener una discapacidad<sup>357</sup>.
301. Los niños, niñas y adolescentes que viven en zonas particularmente afectadas por la inseguridad y la violencia están más expuestos a vulneraciones a su derecho a la vida y a la integridad personal debido a las condiciones mismas que se experimentan en estos contextos. La violencia letal contra niños, niñas y adolescentes, por agentes estatales y por terceros, es una preocupación principal debido a los elevados números de víctimas mortales entre este grupo poblacional. Sin embargo, las consecuencias de la violencia física no letal son también motivo de alarma por su magnitud y porque varían desde lesiones leves a lesiones graves que pueden resultar en discapacidades y problemas de salud permanentes en los niños.
302. La Comisión reitera que los Estados tienen la obligación ineludible de adoptar, en congruencia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, todas aquellas medidas necesarias para proteger la vida e integridad

---

<sup>353</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 108

<sup>354</sup> Corte IDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrs. 124, 163, 164, y 171; *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párrs. 126 y 134; y *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrs. 146 y 191. En el mismo sentido, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrs. 56 y 60. CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párr. 456.

<sup>355</sup> Corte IDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 170.

<sup>356</sup> CIDH, Informe No. 33/04, Caso 11.634, Fondo, *Jailton Neri Da Fonseca*, Brasil, 11 de marzo de 2004, párr. 64.

<sup>357</sup> Corte IDH, *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012 Serie C No. 246.



personal de todas las personas bajo su jurisdicción. Este deber, propio de las obligaciones del Estado en materia de seguridad ciudadana, implica también la protección de las personas frente a la violencia ejercida por grupos armados y el crimen organizado.

303. La Comisión desea destacar que los Estados, conforme a sus obligaciones positivas en materia de garantía y protección de los derechos humanos, deben diseñar e implementar, dentro de su política pública sobre seguridad ciudadana, planes y programas eficaces de prevención de la violencia y el delito que tengan como objetivo disminuir el riesgo de reproducción de la violencia y el delito, a la vez que hacer efectivos todos los recursos necesarios para perseguir y poner a disposición de los organismos del sistema judicial a los autores de crímenes, en especial, aquellos de los delitos violentos contra las personas<sup>358</sup>.

### a. Límites del uso de la fuerza por agentes del Estado

304. La Comisión ha especificado que la protección del derecho a la vida puede variar en determinados contextos pero que la prohibición de la privación arbitraria de la vida sigue siendo absoluta. En situaciones en que la seguridad del Estado o de los ciudadanos se ve amenazada por la violencia, el Estado tiene el derecho y la obligación de brindar protección contra las amenazas<sup>359</sup> y para ello puede utilizar la fuerza, incluso la fuerza letal en ciertas situaciones. Sin embargo, los medios que el Estado puede utilizar para proteger la seguridad de las personas no son ilimitados. Por el contrario, como lo especificó la Corte, “independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de quienes perpetran ciertos delitos, el poder del Estado no es ilimitado ni puede el Estado recurrir a cualquier medio para lograr sus fines”<sup>360</sup>.
305. Respecto del uso de la fuerza por parte del Estado y de sus agentes, la CIDH ha considerado que por lo irreversible de las consecuencias que podrían derivarse del uso de la fuerza, su utilización debe concebirse como “un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal”<sup>361</sup>. Dentro de este marco

---

<sup>358</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 109.

<sup>359</sup> Corte IDH, *Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú*. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C No. 20, párr. 75; Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia del 28 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 154; Corte IDH, *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*, Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párr. 162. Véase, Caso 11.291, Informe N 34/00, *Carandiru* (Brasil), *Informe Anual de la CIDH 2000*, párr. 62. Ver también CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 87.

<sup>360</sup> Corte IDH, *Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú*. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C No. 20, párr. 75. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 154. Véase también Corte IDH, *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 162. Ver también informe de la CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 89.

<sup>361</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124., Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006, párr. 64. También puede consultarse los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. Octavo Congreso de la ONU sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1, 112 (1990) y el Código de conducta para funcionarios



caracterizado por la excepcionalidad, tanto la Comisión como la Corte han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado, se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad<sup>362</sup>.

306. El uso de armas de fuego se considera una medida extrema y excepcional. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general no deberán emplearse las armas de fuego, excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En caso que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes<sup>363</sup>.
307. Al recurrir al uso de la fuerza el Estado debe distinguir entre los civiles inocentes y las personas que constituyen la amenaza<sup>364</sup>. Los usos indiscriminados de la fuerza pueden en tal sentido constituir violaciones del artículo 4 de la Convención y del artículo I de la Declaración<sup>365</sup>. Sin embargo, cotidianamente, en los contextos referidos de violencia e inseguridad generalizadas, los niños, niñas y adolescentes son frecuentemente víctimas de enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad del Estado y presuntos integrantes de grupos criminales.
308. Los operativos de las fuerzas de seguridad del Estado y los enfrentamientos con grupos armados dedicados a actividades criminales pueden tener como resultado la muerte o lesiones a personas no involucradas directamente en los enfrentamientos. A la Comisión le preocupa que con frecuencia los operativos de las fuerzas de seguridad del Estado no tomen en la debida consideración el deber de protección a la vida y a la integridad de las personas, e insta a los Estados a revisar sus protocolos de actuación para proteger y preservar el derecho a la vida y a la integridad de las personas. Complementariamente, la Comisión destaca que en el marco de los operativos en materia de seguridad pública, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para proteger el derecho a la vida y a la integridad personal de niños y niñas. Entre las medidas idóneas para ello se encuentra, como mínimo, establecer en los protocolos sobre la actuación de

---

encargados de hacer cumplir la ley, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A.G. Res. 34/169, anexo, 34 U.N. GAOR supp. (No.46) pág. 186, ONU Doc. A/34/46 (1979)

<sup>362</sup> CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 87. CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 114. CIDH, Informe No. 26/14. Admisibilidad y Fondo. *Luís Jorge Valencia Hinojosa*, Ecuador, 4 de noviembre de 2014, párr. 181. Corte IDH, Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 292, párr. 265. Corte IDH, Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 85.

<sup>363</sup> Ver Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A.G. Res. 34/169, anexo, 34 U.N. GAOR supp. (No.46) pág. 186, ONU Doc. A/34/46 (1979), artículo 3.

<sup>364</sup> CIDH, Informe No. 136/99, Caso 10.488, *Ignacio Ellacuría, S.J. y otros* (El Salvador), párrs. 158-169. Véase también CIDH, Informe No. 61/99, Caso 11.519, *José Alexis Fuentes Guerrero y otros* (Colombia), párrs. 33-34 y 43; CIDH, Informe No. 38/97, Caso 10.548, *Hugo Bustios Saavedra* (Perú), párrs. 58-63. Ver también informe de la CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 90.

<sup>365</sup> CIDH, Informe No. 26/97, Caso 11.142, *Arturo Ribón Avila*, (Colombia), párr. 159, en que la Comisión, aunque no basó sus conclusiones en este principio, hizo referencia al hecho de que el uso indiscriminado de la fuerza podría constituir una violación del artículo 4. Ver también informe de la CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 90.

las fuerzas de seguridad y sobre el uso de la fuerza, especificaciones relativas al trato que debe ser dispensado a los niños, niñas y adolescentes para asegurar sus derechos.

309. La Corte Interamericana ha señalado que durante el desarrollo de un evento de despliegue de la autoridad, “los agentes estatales, en la medida de lo posible, deben realizar una evaluación de la situación y un plan de acción previo a su intervención”<sup>366</sup>. Sobre esta misma obligación, la Corte Europea ha destacado que la actuación de agentes del Estado de forma “irregular y arbitraria es incompatible con el efectivo respeto de los derechos humanos”<sup>367</sup>.
310. Análogamente, el Estado, en sus iniciativas para hacer cumplir la ley, no debe utilizar la fuerza contra individuos que ya no plantean una amenaza, como los individuos que han sido detenidos por las autoridades, se han rendido o han sido heridos y se abstienen de actos hostiles<sup>368</sup>. El uso de la fuerza letal de esa manera constituiría una ejecución extrajudicial, en violación flagrante del artículo 4 de la Convención y el artículo I de la Declaración<sup>369</sup>.
311. Por último, como lo especifica la Corte Interamericana y la Comisión, el nivel de fuerza utilizado debe estar justificado por las circunstancias<sup>370</sup>, a los efectos, por ejemplo, de la defensa propia o de neutralizar o desarmar a los individuos involucrados en un enfrentamiento armado <sup>371</sup>. La fuerza excesiva <sup>372</sup> o

---

366 Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 81.

367 ECHR, *Case Makaratzis v. Greece*. Application No. 50385/99/95, 20 December 2004, § 59.

368 CIDH, Informe No. 55/97, Caso 11.137, *Juan Carlos Abella* (Argentina), párrs. 204, 218 y 245, en que la Comisión consideró que la muerte de personas que habían participado en ataques contra cuarteles militares pero posteriormente se habían rendido, constituía una violación del artículo 4. Véase también CIDH, Informe No. 26/97, Caso 11.142, *Arturo Ribón Avila*, (Colombia), párrs. 134 y siguientes y 159 y siguientes, en que la Comisión llegó a la conclusión de que constituía una violación del artículo 4 el hecho de matar personas que habían participado en un enfrentamiento armado con las fuerzas de seguridad pero que posteriormente se habían rendido, habían sido arrestadas o heridas y ya no participaban en el enfrentamiento armado. Las personas que han caído en poder de la parte adversaria (las autoridades, en los casos de disturbios internos o conflictos armados internos), se han rendido o han resultado heridas y se abstienen de actos hostiles y de huir, también constituyen combatientes hors de combat de acuerdo con el derecho internacional humanitario, según se explica más adelante. Véase también el Informe No. 61/99, Caso 11.519, *José Alexis Fuentes Guerrero y otros*, (Colombia), párrs. 33, 34 y 43. Véase también Informe N 34/00, Caso 11.291, *Carandiru* (Brasil), *Informe Anual de la CIDH 2000*, párrs. 63, 67 y 91. Ver también CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 91.

369 Véase, por ejemplo, el CIDH, Informe No. 26/97, Caso 11.142, *Arturo Ribón Avila* (Colombia), párrs. 159 y siguientes. Véase también CIDH, Informe No. 38/97, Caso 10.548, *Hugo Bustios Saavedra*, Perú, párrs. 58-63. Véase Caso 11.291, Informe N 34/00, *Carandiru* (Brasil), *Informe Anual de la CIDH 2000*, párrs. 63, 67 y 91. Ver también informe de la CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 91.

370 Corte IDH, *Caso Neira Alegria y otros Vs. Perú*. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C No. 20, párr. 74, en que la Corte llegó a la conclusión de que, pese al hecho de que en el contexto de un motín carcelario, las fuerzas de seguridad peruanas estaban combatiendo a oponentes armados y muy peligrosos, la cantidad de fuerza utilizada era injustificada. Ver también informe de la CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 92.

371 CIDH, Informe N 34/00, Caso 11.291, *Carandiru* (Brasil), *Informe Anual de la CIDH 2000*, párr. 63, en que la Comisión llegó a la conclusión de que varias muertes causadas por el uso de la fuerza por parte de la policía durante un motín en una cárcel brasilera no tenía el propósito de la defensa propia ni de desarmar a los amotinados. Ver también informe de la CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 92.

desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley<sup>373</sup> que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida<sup>374</sup>.

312. Resulta fundamental que los Estados en su ordenamiento jurídico interno creen un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida<sup>375</sup> y, en particular, regulen por ley el uso de la fuerza y de la fuerza letal por parte de los efectivos policiales<sup>376</sup>. La regulación debe establecer que, sin ninguna excepción, el uso de la fuerza, incluidos los medios de fuerza letales, se desarrollará bajo los principios de necesidad absoluta, racionalidad, moderación y progresividad, considerando siempre: (1) los derechos a proteger; (2) el objetivo legítimo que se persiga; y (3) el riesgo que deben enfrentar los efectivos policiales<sup>377</sup>.
313. Vinculado a lo anterior, la Corte Interamericana ha señalado que del deber de adoptar un marco normativo adecuado para la protección del derecho a la vida frente al uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, se desprenden las siguientes obligaciones: i) que el Estado sea “claro al momento de demarcar las políticas internas tratándose del uso de la fuerza y busque estrategias para implementar los *Principios sobre empleo de la fuerza y Código de Conducta*” de las Naciones Unidas; ii) dote a los agentes de distintos tipos de armas, municiones y equipos de protección que le permitan adecuar materialmente su reacción de forma proporcional a los hechos en que deban intervenir, restringiendo en la mayor medida el uso de armas letales que puedan ocasionar lesión o muerte<sup>378</sup>, y iii) realice capacitaciones a sus agentes con la finalidad de que conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio necesarios para hacerlo<sup>379</sup>.
314. La Comisión enfatiza que constituye una obligación específica de los Estados brindar la formación y el entrenamiento permanente a los efectivos de sus cuerpos policiales para que en sus operaciones utilicen la fuerza letal estrictamente dentro de los parámetros internacionalmente aceptados. Asimismo, los Estados tienen la

<sup>372</sup> Corte IDH, *Caso Neira Alegria y otros Vs. Perú*. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C No. 20, párr. 76. Ver también informe de la CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 92.

<sup>373</sup> Véase por ejemplo, Informe N 34/00, Caso 11.291, *Carandiru* (Brasil), *Informe Anual de la CIDH 2000*, párrs. 63, 67 y 91. Ver también CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 92.

<sup>374</sup> Véase también CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 92.

<sup>375</sup> Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 81; Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 66.

<sup>376</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 115.

<sup>377</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 116. Ver también, Naciones Unidas, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. Octavo Congreso de la ONU sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev.1, 112 (1990).

<sup>378</sup> Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 80.

<sup>379</sup> Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 84.

obligación de proporcionar a sus efectivos policiales los medios y el equipamiento que permitan la aplicación de medidas de fuerza no letal en sus procedimientos de disuasión y represión legítima de la violencia y el delito. Tal y como ha referido la Comisión en diversas oportunidades, en la región se han verificado reiterados casos de violaciones al derecho a la vida por parte de miembros de las fuerzas de seguridad estatales que pudieron haberse evitado si los integrantes de éstas hubieran llevado en su dotación reglamentaria medios de disuasión no letales y equipo defensivo adecuado, en lugar de contar exclusivamente con armas de fuego para el cumplimiento de la misión asignada<sup>380</sup>.

315. El deber de respeto y garantía del artículo 1.1. de la Convención Americana impone el deber de documentar los casos en los que la fuerza pública ha hecho uso de la fuerza y de la fuerza letal en el ejercicio de sus funciones, así como conducir las investigaciones necesarias, internas y externas, incluidas las investigaciones judiciales, para asegurar que las acciones se desarrollaron en el marco de la legalidad. Todas estas acciones son medidas mínimas necesarias para prevenir la ocurrencia de ejecuciones extrajudiciales por parte de agentes del Estado. A la Comisión le preocupan profundamente las informaciones recibidas sobre los casos de falta de una adecuada investigación cuando los homicidios son producidos por agentes de seguridad del Estado y la falta de sanciones penales concordantes con la gravedad de los hechos.
316. La Comisión recuerda que cuando agentes estatales hacen uso de la fuerza letal corresponde al Estado probar que se intentaron otros mecanismos menos letales de intervención que resultaron infructuosos, y que la actuación de los cuerpos de seguridad era necesaria y proporcional a la exigencia de la situación, en particular, a la amenaza frente a la cual se encuentre<sup>381</sup>. Específicamente, la Corte ha señalado que el uso de la fuerza “debe realizarse en armonía con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad”<sup>382</sup>.

## **b. Ejecuciones extrajudiciales, tortura, y tratos crueles, inhumanos y degradantes por agentes del Estado**

317. La Comisión considera como muy graves las informaciones recibidas sobre casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales así como de tratos crueles, inhumanos, degradantes y tortura, cometidos por agentes de seguridad del Estado. La Comisión subraya que ninguna de estas acciones puede ser justificada simplemente sobre la base de la lucha contra el crimen organizado o la violencia generalizada. Los artículos 4 de la Convención y I de la Declaración y los estándares correspondientes rigen el uso de la fuerza letal por los Estados y sus

---

<sup>380</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 115.

<sup>381</sup> Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 108.

<sup>382</sup> Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 85.

agentes, y prohíben la privación arbitraria de la vida y las ejecuciones sumarias<sup>383</sup>; y los artículos 5 de la Convención y I de la Declaración protegen a las personas frente a los tratos crueles, inhumanos, degradantes y la tortura.

318. La información recibida apunta a que existen casos en que agentes del Estado aplicarían tratos y castigos crueles, inhumanos y degradantes, incluso tortura, respecto de personas, entre ellos adolescentes y jóvenes como mecanismo punitivo, disuasorio o para la obtención de información o de una confesión<sup>384</sup>. En adición, la Comisión también recibió información específicamente sobre acciones de esta naturaleza contra jóvenes y adolescentes porque se sospecha están vinculados a actividades ilegales, o se presume pertenecen a pandillas o maras, o simplemente debido a su apariencia, color de piel u origen étnico. Del mismo modo, se ha informado a la Comisión de casos extremos en que agentes del Estado llevarían a cabo ejecuciones extrajudiciales respecto de adolescentes y jóvenes por creerse que pertenecen a grupos criminales, maras y pandillas, o que fueron capturados realizando alguna actividad ilícita. La Comisión también ha tenido conocimiento de casos en que se ha aplicado la fuerza letal de modo ilegal aunque se ha defendido su uso sobre la base de la legítima defensa de los agentes de seguridad del Estado, la protección de otras personas o en el marco de enfrentamientos, sin sustento suficiente. La Comisión condena rotundamente este tipo de acciones y subraya que los Estados no pueden justificar estas actuaciones sobre la base de la lucha contra el crimen organizado u otras amenazas a la seguridad. La CIDH insiste en la prohibición absoluta de la tortura, de las ejecuciones sumarias y extrajudiciales, y de la violencia sexual por parte de agentes de seguridad del Estado, sin importar la amenaza a la seguridad que se enfrente. Los Estados además deben poner en práctica todas las medidas necesarias para evitar cualquier abuso o exceso contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes por parte de sus agentes.

### c. Desapariciones forzadas

319. En lo relativo a las desapariciones forzadas<sup>385</sup>, cometidas por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la

---

<sup>383</sup> Véase el Caso 10.559, Informe N 1/96, Chumbivilcas (Perú), *Informe Anual de la CIDH 1995*, pág. 147, en que la Comisión especificó:

“La prohibición de la privación arbitraria de la vida humana es el núcleo protector del derecho a la vida. Cuando se advierte el empleo de la expresión ‘arbitrariamente’, se podría pensar que la Convención admite excepciones al derecho a la vida al interpretarse, erróneamente, que están autorizadas otras privaciones del derecho a la vida, siempre que no sean arbitrarias. Sin embargo, es todo lo contrario, porque se trata de una cláusula que más bien busca garantizar el reforzamiento de las condiciones de aplicación de la pena de muerte para los Estados que hasta la fecha no la han abolido y, al mismo tiempo, sirve de garantía para impedir las ejecuciones sumarias”.

Ver también informe de la CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 2002, párr. 86.

<sup>384</sup> La CIDH ha recibido este tipo de información en las audiencias temáticas, en las visitas realizadas a los países, así como a través del sistema de peticiones, casos y medidas cautelares.

<sup>385</sup> La Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, establece en su artículo II el concepto de desaparición forzada:

aquiescencia del Estado, diversas fuentes señalan un incremento de su número en los países más afectados por la inseguridad, la violencia y el actuar del crimen organizado. La Comisión y la Corte entienden que todo acto de desaparición forzada constituye una violación pluriofensiva, es decir, afecta una multiplicidad de derechos, tanto de la víctima como de sus familiares, además de prologarse en el tiempo hasta que se determine el paradero o la suerte de la persona. La desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y supone una violación de las normas básicas del derecho internacional de los derechos humanos que se garantizan a todo ser humano. Según la Comisión y la Corte se vulneran los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3 CADH), las garantías judiciales (artículo 8 CADH), la protección judicial (artículo 25 CADH), el derecho a la libertad personal (artículo 7 CADH), a la integridad personal y a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5 CADH), y el derecho a la vida (artículo 4 CADH), incumpliendo, consecuentemente, su obligación general de respetar los derechos (establecida en el artículo 1 CADH). Asimismo, la Corte ha llegado a determinar la violación o incumplimiento conexo y continuado de otros derechos y disposiciones, respondiendo a las circunstancias particulares del caso en concreto, entre otros: el deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2 CADH); la protección a la familia (artículo 17 CADH); los derechos del niño (artículo 19 CADH), el derecho de circulación y residencia (artículo 22 CADH), y los derechos políticos (artículo 23 CADH), y los artículos concordantes de la Declaración Americana, así como diversas disposiciones de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas<sup>386</sup>.

---

Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, establece en su artículo 2 el concepto de desaparición forzada:

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.

Por su parte, el artículo 3 del citado instrumento internacional establece que:

Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables.

386

Corte IDH, *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C, No. 232, párr. 80 y 82. Corte IDH, *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C, No. 186, párr. 112. Corte IDH, *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, No. 191, párr. 54. Ver también, Corte IDH, *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C, No. 212. En relación al derecho a la vida, la Corte en su más reciente jurisprudencia ha establecido que el hecho de que el Estado coloque a la persona en una grave situación de riesgo de sufrir daños irreparables a su integridad personal y a su vida es suficiente para declarar violados estos derechos, ver al respecto Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, No. 209, párr. 152.



320. La desaparición de los niños (tanto las desapariciones que se presuman forzadas como por terceros) es una circunstancia muy preocupante que debe motivar una acción inmediata de las autoridades públicas para investigar y determinar el paradero de la persona. La desaparición de un niño sitúa a éste en una situación de extrema vulnerabilidad pues lo separa de la protección habitual que recibe de las personas adultas que lo tienen a su cuidado y de las instituciones del Estado, y lo expone a posibles formas de violencia, abuso, explotación e incluso a la privación de su vida.
321. La Comisión enfatiza la necesidad de que las autoridades públicas tomen en cuenta la gravedad y seriedad de la desaparición de un niño, niña o adolescente y establezcan, en caso de no existir, protocolos claros y efectivos de actuación urgente para los casos en que este tipo de denuncias se produzcan. La agilidad en la investigación y la búsqueda en las horas iniciales y en los primeros días es de crucial importancia en la ubicación del paradero del niño y en la protección de su integridad personal.
322. Al respecto, la Corte Interamericana ha entendido que, en particular, “es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Deben existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido”<sup>387</sup>.
323. Al respecto la Comisión y la Corte también han señalado la obligación de los Estados, de acuerdo con el artículo 1.1 de la CADH, de llevar adelante, de oficio y de modo ágil, eficaz e imparcial, investigaciones respecto de eventos de desaparición forzada de los cuales tengan conocimiento, sin necesidad de que exista una denuncia formal<sup>388</sup>. En adición, la Corte ha considerado que una investigación no

---

<sup>387</sup> Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 283.

<sup>388</sup> El artículo 12 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas establece:

1. Cada Estado Parte velará por que toda persona que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada tenga derecho a denunciar los hechos ante las autoridades competentes, quienes examinarán rápida e imparcialmente la denuncia y, en su caso, procederán sin demora a realizar una investigación exhaustiva e imparcial. Se tomarán medidas adecuadas, en su caso, para asegurar la protección del denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como de quienes participen en la investigación, contra todo maltrato o intimidación en razón de la denuncia presentada o de cualquier declaración efectuada.
2. Siempre que haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, las autoridades a las que hace referencia el párrafo 1 iniciarán una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal.
3. Los Estados Partes velarán para que las autoridades mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo:
  - a) Dispongan de las facultades y recursos necesarios para llevar a cabo eficazmente la investigación, inclusive el acceso a la documentación y demás informaciones pertinentes para la misma;



puede calificarse como efectiva si la misma no produce resultados concretos o al menos demuestra que existe un genuino interés en descubrir la verdad y no supone una mera formalidad<sup>389</sup>.

324. La Comisión insta a todos los países de la región que todavía no lo hayan hecho a que tipifiquen el delito de desaparición forzada de modo acorde con los instrumentos internacionales aplicables y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana. En ese sentido, los Estados deben asegurar la sanción de todos los “autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas”, sean agentes del Estado o “personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado”<sup>390</sup>.
325. La Comisión recuerda que en ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como el estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna, inseguridad pública, contextos de violencia o cualquier otra emergencia pública como justificación de la desaparición forzada. La utilización por parte de agentes públicos de la desaparición forzada para combatir el crimen organizado, maras, pandillas u otros grupos armados es totalmente injustificable.
326. En suma, la práctica de la desaparición forzada implica un grave abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y, tanto su prohibición como el deber correlativo de investigar y sancionar a los responsables han alcanzado el carácter de *jus cogens* según la Corte Interamericana<sup>391</sup>. La Comisión también señala que la falta de una adecuada investigación y responsabilización de los culpables crea un clima de tolerancia social y reproducción de estos fenómenos, además de suponer una vulneración de las obligaciones de respeto y garantía de los Estados, de acuerdo al artículo 1.1. de la CADH.

---

b) Tengan acceso, previa autorización judicial si fuera necesario emitida a la mayor brevedad posible, a cualquier lugar de detención y cualquier otro lugar donde existan motivos razonables para creer que pueda encontrarse la persona desaparecida.

4. Cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para prevenir y sancionar los actos que obstaculicen el desarrollo de las investigaciones. En particular, deberán garantizar que las personas de las que se supone que han cometido un delito de desaparición forzada no estén en condiciones de influir en el curso de las investigaciones, ejerciendo presiones y actos de intimidación o de represalia sobre el denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como sobre quienes participan en la investigación.

En lo que respecta a niños, niñas y adolescentes desaparecidos, ver la Observación general sobre los niños y las desapariciones forzadas, aprobada por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su 98º período de sesiones (31 de octubre a 9 de noviembre de 2012), [A/HRC/WGEID/98/1](#), en particular párrs. 37 y ver la posición de la Corte Interamericana en el mismo sentido en Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, No. 209, párr. 143.

<sup>389</sup> Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, No. 4, párr. 177.

<sup>390</sup> Corte IDH, *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C, No. 136, párr. 101. Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C, No. 209, párr. 321 y 322.

<sup>391</sup> Corte IDH, *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C, No. 232, párr. 83.

#### **d. Violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal cometidas por terceros**

327. Se constata una tendencia preocupante en varios países de la región a un incremento en los últimos años del número total de homicidios de adolescentes presumiblemente cometidos por grupos dedicados a actividades delictivas. Los motivos de los homicidios no son siempre investigados y esclarecidos por las autoridades, sin embargo la Comisión ha recibido información de que las causas de los homicidios van desde la negación a integrarse al grupo, la desertión del mismo o el incumplimiento de ordenes internas, ajuste de cuentas, sospechas de colaboración con la policía, enfrentamientos entre grupos rivales, para mandar mensajes a la población y por motivos de control social, entre otros supuestos. El número de homicidios de adolescentes en las comunidades más afectadas por la inseguridad y la violencia también se ha incrementado como resultado indirecto de los enfrentamientos entre grupos rivales.
328. La CIDH también ha recibido información sobre evidencias de que los homicidios han ido acompañados de tratos crueles, inhumanos, degradantes y tortura. El nivel de violencia y ensañamiento con las víctimas está dirigido a amedrentar a la población y a enviar mensajes a los grupos rivales.
329. Relacionado al incremento del número de las desapariciones, se advierte que en varios países ha proliferado en los últimos años la práctica del enterramiento y ocultamiento de los cadáveres, expresado en el aumento de fosas y cementerios clandestinos, lo cual dificulta cada vez más la localización de los cuerpos, la identificación de la víctima y la investigación criminal. En virtud de ello, existen indicios que las cifras oficiales de homicidios registradas en países como México<sup>392</sup> y El Salvador<sup>393</sup> podrían no estar reflejando la magnitud de la violencia letal que está ocurriendo en estos y otros países de la región.
330. La Comisión ha sido informada de un crecimiento de las desapariciones de niños, niñas y adolescentes en contextos en los cuales impera una situación generalizada de inseguridad y violencia. Por ejemplo, la desaparición de niños migrantes llevadas a cabo por grupos armados y el crimen organizado, y las desapariciones de niñas y adolescentes asociadas a la trata con fines de explotación sexual o bien a otra forma de violencia de género. Las desapariciones se atribuyen a diversos actores, entre ellos a los grupos armados criminales -grupos de narcotraficantes, maras y otros grupos-, a las milicias, a los grupos paramilitares o de autodefensa, a los grupos de exterminio o limpieza social, además de a los agentes del Estado directamente o con su conocimiento, apoyo o aquiescencia.

---

<sup>392</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 117/14, CIDH hace un llamado urgente al Estado mexicano por el homicidio y desaparición de estudiantes, 10 de octubre de 2014, y comunicado de prensa emitido por las Naciones Unidas firmado por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, y el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

<sup>393</sup> Ver La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras, Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas (UCA), 2014, págs. 1 y 2.

331. La Comisión está además preocupada por el actuar de grupos de “limpieza social” y grupos de autodefensa armados que ejercen violencia y ejecutan a niños, niñas y adolescentes considerados un “peligro social”. En algunos casos estos grupos de particulares actuarían con el conocimiento, ayuda o aquiescencia de las fuerzas de seguridad del Estado que no intervendrían para evitarlas o perseguir a sus autores, aceptando su comisión además de contribuir a incentivarlas. Similares preocupaciones han sido expresadas por la Comisión respecto de otras actuaciones ejercidas por particulares, como los “linchamientos” contra jóvenes y adolescentes, inclusive con tolerancia de las autoridades públicas. La Comisión enfatiza la necesidad que los Estados tomen todas las medidas necesarias para erradicar estas prácticas.

## 2. Derecho a la libertad personal, a la seguridad de las personas y a la libertad de circulación y residencia

332. En las comunidades más afectadas por la violencia en las cuales están presentes los grupos armados, maras, pandillas violentas, o el crimen organizado, muy a menudo las personas ven restringidos y vulnerados sus derechos a la libertad personal y a la seguridad de las personas<sup>394</sup>, así como el derecho de circulación y de residencia<sup>395</sup>. Las personas ven restringida su capacidad de movimiento por miedo

394

El artículo I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece:

“Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

El artículo 7 de la CADH establece el derecho a la libertad personal en los siguientes términos:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.
7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

395

El artículo VIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece:

Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad.

El artículo 22 de la CADH establece el derecho de circulación y residencia en los siguientes términos:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

a las condiciones de inseguridad; debido a prohibiciones impuestas por los grupos criminales; y, como consecuencia de restricciones establecidas por las autoridades. Los adolescentes están particularmente expuestos a restricciones y vulneraciones a su derecho a la libertad personal y de circulación. Así mismo, las condiciones de inseguridad y la violencia dan lugar a desplazamientos dentro del mismo territorio del Estado, en busca de seguridad y protección, e incluso al exterior, a otro país. Por último, las detenciones ilegales o arbitrarias contra adolescentes son también motivo de preocupación en muchos de los contextos referidos.

333. En lo que se refiere al artículo 7.1 de la Convención, la Comisión y la Corte han sostenido que éste consagra en términos generales el derecho a la libertad y seguridad y que los demás numerales del artículo 7 reconocen diversas garantías que deben darse a la hora de privar a alguien de su libertad. La libertad es siempre la regla y la limitación o restricción la excepción. La Comisión considera que el Estado debe prevenir que la libertad de los individuos se vea menoscabada por la actuación de agentes estatales y terceros particulares, así como investigar y sancionar los actos violatorios de este derecho<sup>396</sup>.

#### **a. Restricciones a la libertad de movimiento y normas de control social impuestas por los grupos criminales**

334. En las zonas bajo el dominio de grupos armados emerge un poder paralelo que instala su propio sistema de reglas con el objetivo de ejercer control sobre el territorio y sobre las personas que en él habitan. Este sistema informal de normas regula aspectos importantes de la vida de las personas y limita el ejercicio de sus derechos, además de vulnerar su derecho a la seguridad personal, y exponer su integridad personal en caso de incumplimiento de las mismas.

- 
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
  4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
  5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.
  6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.
  7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.
  8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.
  9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.

<sup>396</sup> Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 247.

335. Este sistema informal de reglas incluye restricciones a la movilidad de los habitantes de las zonas en las que operan las agrupaciones criminales, las maras y las pandillas violentas. Las limitaciones a la libertad de circulación se vinculan con el control del territorio que estos grupos ejercen. Los territorios sometidos a su influencia están delimitados por fronteras invisibles para quien no vive allí, pero son bien conocidas por los habitantes. Las maras, las pandillas violentas y los grupos de la delincuencia organizada demarcan y protegen sus zonas, que incluso en ocasiones se vuelven de difícil acceso para las propias autoridades que deben proporcionar seguridad a sus habitantes. En este contexto, para los ciudadanos, pasar estas fronteras o no ceñirse a las normas de movilidad impuestas por los grupos armados constituye un riesgo que les puede acarrear una sanción o incluso llegar a costar la vida.
336. Los controles pueden restringir el acceso de determinadas personas a la zona o bien imponer horarios para la movilidad de sus habitantes. Es común, por ejemplo, que en estas zonas los grupos armados declaren “toques de queda” que prohíben la circulación en la vía pública después de determinada hora, generalmente a partir de cuando oscurece. Ésta es una forma de controlar la circulación de las personas, de evitar incursiones de grupos rivales y de mantener el control de la vida nocturna.
337. Las normas de control no se limitan solo a la libertad de circulación sino que generalmente se extienden a normas de comportamiento de las personas, códigos de conducta e imponen un deber de respeto a la autoridad de los grupos, con sanciones asociadas a su incumplimiento, que pueden inclusive acarrear la muerte. Esta regulación de la vida social supone limitaciones a la libertad personal además de afectar de modo conexo otros múltiples derechos. En lo que se refiere a los derechos a la libertad de expresión, de asociación, de reunión pacífica y el derecho de los niños, niñas y adolescentes a participar en asuntos de su interés, el ejercicio de estos derechos se ve coartado en las comunidades con maras u organizaciones criminales que ejercen control sobre el territorio y su población y no permiten actividades organizativas ni la expresión de ideas que puedan desafiar el estado de cosas y su control. Los derechos a la cultura, la recreación y el ocio también se ven cercenados debido al clima de inseguridad que se vive en el ámbito comunitario y en los espacios públicos donde se desarrollan este tipo de actividades.

## **b. Restricciones a la libertad de movimiento impuestas por las autoridades**

338. Por otro lado, la Comisión ha tenido también conocimiento de restricciones a la libertad de circulación impuestas por las autoridades públicas a los niños, niñas y adolescentes, usualmente a partir de determinada hora, si no están acompañados de una persona adulta. La Comisión ha sido informada de medidas restrictivas a la libertad de circulación, conocidas usualmente como “toque de queda”, con el alegado objetivo de disminuir las condiciones de inseguridad existentes y de protección a la niñez. Estas medidas en la práctica estarían impactando de modo desproporcionado a ciertos grupos de adolescentes y jóvenes de determinados sectores y zonas, y pertenecientes a determinados grupos étnicos y sociales. Este

es el caso por ejemplo de Panamá<sup>397</sup>, donde los adolescentes y jóvenes de sectores sociales tradicionalmente excluidos que viven en barrios y zonas pobres, usualmente afrodescendientes, serían el grupo más afectado por este tipo de medidas, su aplicación y por el control de su cumplimiento por parte de la policía. Similares restricciones a la libertad de circulación de los niños, niñas y adolescentes son aplicadas en otros países de la región como en Colombia. En Paraguay, se dan casos de adolescentes que son detenidos por el solo hecho de andar de noche o por no portar su cédula de identidad<sup>398</sup>.

339. La Comisión considera que de acuerdo con el artículo 30 de la CADH las restricciones a los derechos no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes, responder a razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas, además de responder a los criterios de necesidad y pertinencia de la misma. La Comisión además establece que, de ser necesarias, este tipo de medidas deben además contener los mecanismos idóneos para garantizar el carácter temporal de estas normas y de las restricciones a los derechos humanos, además de garantizar el respeto del derecho a la igualdad y la no discriminación en la aplicación de las mismas. Así mismo, la Comisión subraya su preocupación por el hecho que los niños y adolescentes puedan ser detenidos y llevados a centros de privación de libertad donde pudiera quedar expuesta su integridad personal y otros derechos.

### **c. Secuestros por grupos criminales**

340. Por lo que se refiere al derecho a la libertad personal, uno de los fenómenos de preocupación es el de los secuestros. Los grupos armados dedicados a actividades delictivas, maras, y el crimen organizado, utilizan los secuestros como un modo de extorsión y obtención de recursos económicos a cambio del rescate, siendo la población en general la que está expuesta a los secuestros. Los secuestros no son siempre denunciados por las víctimas o sus familiares, por temor a represalias o por falta de confianza en el éxito de la investigación policial, y las extorsiones terminan por pagarse a cambio de la libertad. A la Comisión le preocupa la

---

<sup>397</sup> Estas preocupaciones resultan coincidentes con lo manifestado por el Comité de los Derechos del Niño que en sus Observaciones Finales (2011) al Estado de Panamá manifestó lo siguiente: “El Comité (...) está preocupado también por la discriminación por la policía y otras fuerzas de seguridad de los niños afropanameños que viven en barrios urbanos marginados, a quienes se considera erróneamente delinquentes en potencia, como consecuencia de medidas como los toques de queda para niños y las campañas en los medios de comunicación en las que se relaciona a los adolescentes con presuntos aumentos de la criminalidad”, párr. 33. Además: “[e]l Comité está muy preocupado por el establecimiento de los toques de queda para niños en tres grandes ciudades panameñas, lo cual solo en 2010 tuvo como consecuencia la detención de 5,148 niños, muchos de los cuales simplemente fueron encontrados en la calle durante la aplicación del toque de queda. Estos niños pueden pasar la noche detenidos si sus padres o tutores no son informados o no pagan la multa de 50 dólares de los Estados Unidos y no se hacen cargo de ellos. El Comité está especialmente preocupado porque esta medida esté penalizando a los niños y agrave aún más la percepción negativa de los adolescentes por la opinión pública, en particular si se trata de afropanameños o de adolescentes procedentes de barrios de escasos ingresos”, párr. 41. CRC/C/PAN/CO/3-4, de 21 de diciembre de 2011.

<sup>398</sup> Defensa de niñas y niños internacional, DNI, *Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Informe de Monitoreo Octubre 2015*, pág.16.4.

impunidad en la que quedan muchos de los delitos de secuestro y el efecto que ello tiene en la continuación del fenómeno.

341. La Comisión ha sido además informada que el fenómeno de los secuestros perpetrado por el crimen organizado ha incrementado en los últimos tiempos en relación a las personas migrantes, en algunos casos con la tolerancia o con la participación de ciertas autoridades.<sup>399</sup> Durante los secuestros los migrantes suelen ser víctimas de actos de violencia física, psicológica y sexual, trata de personas, incluso de asesinatos y desapariciones<sup>400</sup>. Entre las víctimas de estos delitos se encuentra cada vez un mayor número de niños, niñas y adolescentes debido a la cantidad de ellos que migran, y que en muchas oportunidades migran solos, exponiéndolos aún más a riesgos para su integridad.
342. Los secuestros de niños y adolescentes migrantes se ha exacerbado en los últimos años en México, donde se observa que el secuestro de migrantes tiene por objeto extorsionar a sus familiares en Centroamérica o en Estados Unidos para que envíen dinero a cambio de la liberación de sus seres queridos, o para forzar a los migrantes a trabajar para las organizaciones del crimen organizado<sup>401</sup>. El secuestro de niños y mujeres migrantes es de mayor interés para las organizaciones criminales, ya que estos secuestros suelen reportarles mayores cantidades de dinero<sup>402</sup>. La situación irregular de los migrantes, y el temor por las consecuencias en términos de detención y expulsión del país de la persona migrante, así como el miedo a sufrir represalias de parte de la delincuencia organizada, dificulta que los familiares denuncien a las autoridades mexicanas el secuestro<sup>403</sup>. La suerte de aquellos migrantes que no logran que sus secuestros sean pagados oscila entre ser víctimas de explotación sexual o ser forzados a trabajar para las organizaciones que les secuestraron, o la muerte<sup>404</sup>. La ocurrencia de secuestros masivos en contra de migrantes son una de las principales muestras del nivel de desprotección e inseguridad que viven los migrantes en su tránsito por México.

#### d. Desplazamiento forzado por grupos criminales

343. El artículo 22.1 de la Convención reconoce el derecho de circulación y de residencia y a no tener que salir forzosamente del territorio del Estado en el cual

---

399 CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 48/13, de 30 de diciembre 2013, párrs. 109, 112, 118, 121 a 124.

400 CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 48/13, de 30 de diciembre 2013, párrs. 99 a 104, y 109 a 130.

401 CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 48/13, de 30 de diciembre 2013, párr. 109.

402 CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 48/13, de 30 de diciembre 2013, párr. 110.

403 CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 48/13, de 30 de diciembre 2013, párr. 112.

404 CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 48/13, de 30 de diciembre 2013, párr.111.



se hallen legalmente las personas, derechos también reconocidos bajo el artículo VIII de la Declaración Americana. La Corte ha establecido que la libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona<sup>405</sup>. Asimismo, la Corte mediante una interpretación evolutiva del artículo 22.1 de la Convención, tomando en cuenta las normas de interpretación aplicables señaladas en el artículo 29.b de la misma, ha considerado que aquella norma protege el derecho de las personas a no ser desplazadas forzosamente dentro de un Estado Parte<sup>406</sup>.

344. El control sobre el territorio y la vida de las personas ejercido por las maras, el crimen organizado u otros grupos armados dedicados a actividades criminales, así como la inseguridad y la violencia provocan el desplazamiento forzado de muchas familias, que se sienten amenazadas o inseguras en sus lugares de residencia. En efecto, las amenazas, extorsiones, abusos, violencia y las presiones para integrar a nuevos miembros en los grupos criminales y a sus actividades, han motivado en los últimos años un incremento de salidas de las personas de sus lugares de origen o residencia habitual.
345. La Comisión estima necesario diferenciar la problemática del desplazamiento forzado interno de la migración interna. Al respecto, los Principios Rectores sobre Desplazamientos Internos definen a los desplazados internos como “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”<sup>407</sup>.
346. En adición, las personas que se desplazan internamente por motivos de seguridad pueden verse en condiciones de extrema vulnerabilidad debido a la pérdida de sus medios de subsistencia. Además, en la búsqueda de un lugar más seguro, se exponen a nuevos desafíos en los barrios de las ciudades donde se asientan que a menudo carecen de los servicios mínimos adecuados. Otro factor que aumenta la vulnerabilidad de estas personas es su invisibilidad, pues se desplazan por miedo o incluso persecución directa, de manera que buscan pasar desapercibidas para

---

<sup>405</sup> Corte IDH, *Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*. Sentencia de 20 de noviembre de 2013, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 270, párr. 219. Corte IDH, *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 110, y *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 186.

<sup>406</sup> Corte IDH, *Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*. Sentencia de 20 de noviembre de 2013, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 270, párr. 219. *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 134, párr. 188, y *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 186.

<sup>407</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39. Adición: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. 11 de febrero de 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, Introducción, párr. 2.

evitar caer en manos de aquellos de quienes huyen. Estos flujos de desplazados internos pueden confundirse fácilmente con otros tipos de migración interna lo cual dificulta la atención y el diseño de esquemas de protección adecuados para esta población desplazada por motivos de seguridad, violencia y amenazas<sup>408</sup>. La Comisión recomienda a los Estados que redoblen los esfuerzos para identificar a las víctimas de desplazamientos forzados internos y para la creación e implementación de planes de protección para estas personas, así como a que tomen las acciones necesarias y efectivas para que las personas puedan regresar a sus hogares una vez restablecidas las condiciones de seguridad.

### e. Otras consideraciones respecto a la movilidad humana y el actuar de grupos criminales

347. La Comisión ha tenido acceso a abundante información y ha podido observar a través de diversas visitas que ha realizado a Estados Unidos<sup>409</sup> y a México<sup>410</sup>, un incremento del número de personas que abandonan sus países de origen alegando el deterioro de las condiciones generales de seguridad, amenazas, violencia y atentados contra su vida e integridad. Además lo hacen por temor a la vinculación forzada de adolescentes a maras y organizaciones criminales, y por el riesgo de violencia y explotación sexual hacia las adolescentes por parte de organizaciones criminales, entre otras circunstancias relacionadas con el actuar de las maras y del crimen organizado, el clima de inseguridad y la impunidad en sus países.
348. Recientemente ha llamado la atención el marcado incremento de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados así como de familias migrantes con niños y adolescentes<sup>411</sup>. Los flujos de migración más marcados son los procedentes de los países centroamericanos, en especial El Salvador, Honduras y Guatemala, así como de México, hacia los Estados Unidos. De acuerdo a cifras oficiales de las autoridades estadounidenses, entre el periodo del 1 de octubre de 2013 al 31 de agosto de 2014<sup>412</sup> la Patrulla Fronteriza estadounidense detuvo a 66.127 niños, niñas y adolescentes no acompañados, superando por mucho el número ya elevado de 38,759 personas menores de 18 años no acompañadas detenidas a lo largo del

---

408 En el mismo sentido, según el PNUD, el desplazamiento forzado de las personas es un impacto de la inseguridad que ha sido poco evaluado en los países de la región, pero que tiene graves implicaciones para el desarrollo humano de los latinoamericanos. PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 98. Ver también el *Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños*, pág. 299. En este contexto, hay que situar los flujos de desplazamiento forzado interno que han adquirido mayor prominencia en los países de Centroamérica, por ejemplo en El Salvador. Ver, *Resumen Ejecutivo informe El Salvador* pág. 2.

409 Las Relatorías sobre personas migrantes y sobre los derechos de la niñez realizaron una *visita a la frontera sur de Estados Unidos* que tuvo lugar del 29 de septiembre al 2 de octubre del 2014. Ver el informe temático de la CIDH, *Refugiados y migrantes en Estados Unidos: familias y niños no acompañados*.

410 La CIDH realizó una visita in loco a México los días 28 septiembre al 2 de octubre de 2015, *Comunicado de Prensa No. 112/15*; la Relatoría de personas migrantes visitó México del 25 de julio al 2 de agosto del 2011.

411 Puede consultarse *Refugiados y migrantes en Estados Unidos: familias y niños no acompañados*.

412 Las fechas corresponde al año fiscal de EEUU que va desde el 1 de octubre de 2013 hasta el 30 de septiembre de 2014.

año fiscal 2013. De acuerdo con la misma fuente, también se detuvieron 66.142 unidades familiares hasta el 31 de agosto de 2014 o lo largo de la frontera sur de los Estados Unidos. Esto representa un incremento del 412% con relación a las 12,908 unidades familiares detenidas en el año fiscal 2013<sup>413</sup>.

349. Asociado a este crecimiento en las cifras de personas que migran de modo irregular en la región, el ACNUR desde el 2009 ha registrado un número creciente de solicitantes de asilo – tanto de niños como de adultos – de El Salvador, Honduras y Guatemala. Los Estados Unidos registró el número más elevado de nuevas solicitudes de asilo de individuos de estos tres países; en el año fiscal 2009 5.369 personas expresaron a los oficiales migratorios al llegar a territorio estadounidense o luego de ser aprehendidos en la frontera sur, tener temor de retornar a sus países de origen, mientras que en el año fiscal 2013 esta cifra pasó a 36.174 personas. Personas de El Salvador, Honduras, Guatemala y México representan el 70% de este incremento. El número de solicitudes de asilo igualmente ha aumentado en otros países de la región; en conjunto, México, Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Belice registraron un incremento del 435% en el número de solicitudes de asilo llevadas a cabo por individuos de El Salvador, Honduras y Guatemala. Al mismo tiempo, de acuerdo a ACNUR, un número alarmante de niños mexicanos han estado ingresando a los Estados Unidos; el número de niños mexicanos ha superado el número de niños de cualquier otro de los tres países centroamericanos, por ejemplo, en el año fiscal 2011, el número de niños mexicanos aprehendidos fue de 13.000, llegó a 15.709 en el año fiscal 2012 y alcanzó los 18.754 en el año fiscal 2013<sup>414</sup>.

350. Al respecto la Comisión ha señalado que:

Para comprender el actual flujo migratorio de familias y de niños y niñas que migran a los Estados Unidos de América, es esencial tomar en consideración los factores de expulsión y atracción que se dan en los países del corredor migratorio entre el Triángulo Norte de Centroamérica, México y los Estados Unidos de América. Muchas de las personas que están migrando a los Estados Unidos están huyendo debido a diferentes formas de violencia, pobreza, desigualdad, y también por los efectos de los desastres naturales en sus países de origen. Los factores de expulsión se combinan con los factores atracción, tales como la reunificación familiar, mejores oportunidades de trabajo y la posibilidad de lograr mejores condiciones de vida. Los numerosos factores que causan la migración de las personas en esta región explican porque el flujo de personas, principalmente de los países antes mencionados de Centroamérica y México, es un flujo migratorio mixto, compuesto de migrantes, solicitantes de asilo, personas en necesidad de

---

<sup>413</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 110/14, *CIDH culmina su visita en los Estados Unidos de América*, 2 de octubre de 2014.

<sup>414</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Niños en Fuga. Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional, págs. 4 y 5.

protección internacional, víctimas trata de personas, niños y niñas no acompañados o separados de sus familias, entre otros<sup>415</sup>.

351. Un informe reciente publicado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), tras realizar entrevistas a niños y niñas de México y Centroamérica que se encontraban en situación migratoria irregular en los Estados Unidos, halló en más de la mitad de los casos que investigaron que uno de los factores causales estaba relacionado con la situación de inseguridad y la violencia generalizada producida por los grupos armados dedicados a actividades ilícitas y las maras en los países de origen. Entre los motivos se mencionaron el temor y las amenazas de ser “reclutados por las maras”, ataques directos contra la integridad personal, amenazas, entre otros. La investigación encontró que usualmente esta causa es concurrente con otras, como la reunificación familiar en el país de destino o la búsqueda de mejores oportunidades de vida<sup>416</sup>.
352. La mayoría de los niños entrevistados de estos cuatro países proveyeron información que indica claramente que pueden estar en necesidad de protección internacional. ACNUR también advierte que si bien las respuestas de estos niños fueron complejas y multifacéticas, es de destacar que en no menos del 58% de los 404 niños entrevistados, incluían preocupaciones relacionadas con protección. La agencia de las Naciones Unidas advierte que todos los niños migrantes de estos cuatro países podrían potencialmente tener las mismas necesidades de protección internacional y exhorta a los países a que de acuerdo con sus obligaciones internacionales relativas al asilo, refugio y protección internacional garanticen el acceso a procedimientos de determinación de la necesidad de protección internacional<sup>417</sup>.
353. Es de destacar que recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva sobre niñez migrante<sup>418</sup> realizó una interpretación de diversos artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, además de la definición ampliada del concepto de refugiado en las Américas en aplicación de la Declaración de Cartagena<sup>419</sup>, para determinar con mayor precisión las obligaciones estatales

---

<sup>415</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 110/14, *CIDH culmina su visita en los Estados Unidos de América*, 2 de octubre de 2014.

<sup>416</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Niños en Fuga. Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional*, En el marco de este estudio el ACNUR llevó a cabo entrevistas individuales con 404 niños no acompañados o separados – aproximadamente 100 de cada país, es decir, El Salvador, Honduras, Guatemala y México– que llegaron a EE.UU. durante o después de octubre 2011, con el objetivo de comprender los motivos por los cuales los niños, niñas y adolescentes están abandonando sus países de origen y determinan si estos estarían en necesidad de protección internacional.

<sup>417</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Niños en Fuga. Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional*, pág. 7.

<sup>418</sup> Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21.

<sup>419</sup> Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. La Declaración de Cartagena si bien no es un

respecto de niñas y niños, asociadas a su condición migratoria, tomando en consideración sus posibles necesidades de protección internacional. La Corte alerta sobre la necesidad de reconocer las necesidades de protección internacional que puedan derivarse por acciones del crimen organizado<sup>420</sup>.

354. La CIDH además ha alertado sobre el nivel de vulnerabilidad muy elevado que enfrentan los niños, niñas y adolescentes no acompañados durante el proceso migratorio quienes se ven frente a condiciones duras y extenuantes durante el viaje, situaciones de violencia, violencia sexual y abuso, además de encontrarse en riesgo de convertirse en víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral, como de secuestros y extorsiones, y de ser utilizados para transportar droga o en otras actividades del crimen organizado<sup>421</sup>. La CIDH insta a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para proteger adecuadamente a los niños, niñas y adolescentes migrantes en todas las etapas de la migración, y garantizarles su derecho a un procedimiento justo para determinar sus potenciales necesidades de protección internacional.

## f. Otras consecuencias de la inseguridad

355. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes también se ven afectados por restricciones que las propias familias les imponen con el objetivo de protegerles. El clima de inseguridad genera que las familias fijen límites a la movilidad del niño para no exponerlo a situaciones de riesgo, limitando sus salidas y su participación en actividades fuera del ámbito familiar. Usualmente las salidas del hogar de los niños se restringen a acudir al centro educativo y a otros lugares solo cuando lo hacen acompañados de un adulto, dado que los espacios públicos resultan peligrosos como resultado de la inseguridad y la violencia. Lo anterior supone que las familias y los niños se vean en la disyuntiva de auto-restringirse la libertad de circulación, afectando a la vez otros derechos como la recreación, la cultura y el ocio, o bien se expongan a ser víctimas de violencia. El miedo a la victimización resulta pues en limitaciones autoimpuestas a la libertad de circulación<sup>422</sup>.

---

acuerdo entre Estados, ha sido respaldada por la OEA desde 1985; Asamblea General de la OEA, Situación jurídica de los asilados, refugiados y personas desplazadas en el continente americano, Resolución AG/RES. 774(XV-O/85), aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 9 de diciembre de 1985, punto resolutivo tercero. La Declaración de Cartagena establece que: “la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

<sup>420</sup> Ver Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párrs. 75 a 80, en especial párr. 80 in fine.

<sup>421</sup> Ver también Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párrs. 90 y 91.

<sup>422</sup> PNUD, *Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security*, pág. 49.

356. El Estado de México, por ejemplo, en la respuesta al cuestionario señala que, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI) del 2010, el 56% de los encuestados a nivel nacional expresaron que dejaron de permitir que sus hijos menores de 18 años de edad salieran, por temor de ser víctimas de algún delito. Estos porcentajes suben hasta un 64,9% en ciudades como Culiacán y hasta 79% en Ciudad Juárez.
357. El cúmulo de estas restricciones a la libertad personal impacta también en el derecho del niño al desarrollo integral de su personalidad dado que las opciones personales se restringen debido a la existencia de los contextos descritos.

### 3. Impactos de la violencia en el derecho a la salud

358. De modo general, los niños que viven en comunidades con altos índices de inseguridad y violencia están expuestos a vulneraciones a su integridad personal con repercusiones en su salud física y psicológica, debido al clima que se vive en estos sectores. Además, pueden ser víctimas de violencia como resultado directo de las acciones de los grupos que actúan en la zona y de los operativos de la policía u otras fuerzas de seguridad. Las obligaciones del Estado en relación al derecho a la salud de los niños y niñas se vinculan con el derecho a la integridad personal reconocido en el artículo 5 de la CADH, así como con el deber de respeto y garantía del artículo 1.1. de la CADH.
359. Las consecuencias que los contextos referidos de inseguridad y violencia tienen sobre el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes varían de acuerdo con el nivel de violencia sufrida y deben considerarse tanto los efectos sobre la salud física como psicológica. La violencia puede dar lugar a lesiones físicas leves como a lesiones graves que comprometan a largo plazo el derecho a la salud del niño, su integridad personal e incluso su vida, como por ejemplo cuando llevan aparejada una discapacidad permanente. Las repercusiones para la salud de los niños y las niñas en estos contextos pueden ser perjudiciales y duraderas, en particular en la salud mental y psicológica: “[l]a violencia puede provocar una mayor susceptibilidad a sufrir problemas sociales, emocionales y cognitivos durante toda la vida y a presentar comportamientos perjudiciales para la salud”<sup>423</sup>, lo que plantea serias limitaciones para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes al impactar en su etapa de crecimiento y maduración. La exposición a la violencia puede derivar en afectaciones a otros derechos, como el derecho a la educación, al provocar bajos rendimientos académicos, altas tasas de deserción, ansiedad, agresión, depresión y problemas de autocontrol.
360. La exposición durante la niñez a eventos repetidos o a niveles constantes de violencia, de modo directo o indirecto, se asocia con una variedad de problemas en la salud mental incluyendo depresión, ansiedad, desordenes de post-traumático estrés, desordenes psiquiátricos, entre otros<sup>424</sup>. La violencia física tiene también

<sup>423</sup> Informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas del Experto Independiente para el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, párr. 36.

<sup>424</sup> UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, pág. 31.

ramificaciones en la conducta social, lo cual puede incluir agresiones y dificultades para establecer relaciones interpersonales; aunque no todos los niños y niñas expuestos a violencia desarrollaran desordenes en la conducta, se incrementan las posibilidades de que ellos mismos ejerzan violencia al relacionarse con otros<sup>425</sup>.

361. Para tener una comprensión completa de los impactos que la violencia tiene en la salud física y psicológica de los niños y las niñas hay que considerar no solo las afectaciones directas sino las indirectas, como la pérdida de familiares o personas cercanas y las implicancias que ello tiene para el niño. En ese sentido, es de destacar el incremento de niños y niñas huérfanos en la región, y como ello afecta sus posibilidades de desarrollo integral. Para dar medida de la magnitud del fenómeno de la violencia y las afectaciones en la niñez, la Secretaría Nacional de Juventud de Brasil apunta a que hasta un 51% de los jóvenes de zonas urbanas en Brasil podrían haber perdido a una persona próxima de forma violenta, con los impactos emocionales que implica<sup>426</sup>. En el caso de México, el clima de inseguridad y violencia ha dejado entre los años 2006 y 2010 a más de 30.000 huérfanos, que han perdido a uno o ambos progenitores a causa de la violencia; en estos casos además de los impactos emocionales se producen contextos en los cuales el niño puede tener que asumir cargas familiares adicionales que pueden limitar el ejercicio de otros derechos, producirse su institucionalización, e incluso darse situaciones graves de desprotección y desatención<sup>427</sup>.
362. Adicionalmente, el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes se ve afectado como resultado de prácticas nocivas como el abuso del alcohol y las drogas. En relación a ello, los niños, niñas y adolescentes corren el riesgo de verse más expuestos al abuso de sustancias psicoactivas debido a la presencia de traficantes asociados al crimen organizado en sus barrios y comunidades. Así mismo, el *modus operandi* de algunos grupos criminales supone atraer y vincular al niño o adolescente a sus actividades, entre ellas el narcomenudeo, a través del consumo de la droga.
363. Por norma general, las zonas o barrios en los cuales tienen mayor presencia e implantación los grupos armados ilegales, están afectados por una falta crónica de inversión pública adecuada para la prestación de los servicios básicos, incluido el derecho a la salud. Del mismo modo, la inseguridad provoca un deterioro de los servicios a menos que existan programas especialmente destinados a fortalecerlos, lo cual repercute en el acceso a los servicios de salud por parte de la comunidad.

---

<sup>425</sup> UNICEF, *Hidden in Plain Sight: A statistical analysis of violence against children*, 2014, págs. 31.

<sup>426</sup> Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidencia da Republica y la Secretaria de Politicas de Promocao da Igualdade Racial, *Mapa da Violencia: Os jovens do Brasil*, 2014, Prefacio.

<sup>427</sup> Red por los Derechos de la Infancia de México (REDIM), *Infancia y conflicto armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados*, 2011, pág. 30.



#### 4. Impactos de la violencia en el derecho a la educación y en los derechos a la recreación, al ocio, el juego y la cultura

364. El derecho a la educación se ve particularmente afectado en los contextos en que concurre una situación generalizada de inseguridad y violencia. En ese sentido se ha recabado información de las respuestas a los cuestionarios y de los informes de varias agencias de las Naciones Unidas que apuntan a que las comunidades, zonas y barrios expuestas a la violencia usualmente no disponen de servicios educativos de calidad, tienen niveles de ausentismo y deserción escolar elevados, y el número de adolescentes que cursan estudios superiores una vez finalizada la educación obligatoria es reducido. En consecuencia, las oportunidades profesionales se restringen debido al bajo nivel educativo recibido, y con frecuencia los empleos a los que los jóvenes acceden son informales o en condiciones laborales precarias -- en términos de nivel salarial, beneficios, y estabilidad en el empleo--. Lo anterior tiene como resultado índices de movilidad social bajos en estos sectores y la reproducción de las condiciones de pobreza y exclusión social.
365. Tomando en cuenta que la exclusión social y las desigualdades económicas se encuentran entre las condiciones que facilitan el surgimiento de tensiones sociales, violencia, inseguridad y delincuencia, el hecho que no se asegure la provisión de un servicio educativo de calidad que proporcione oportunidades para la inserción laboral contribuye a la reproducción de los referidos escenarios de exclusión, inseguridad y violencia, además de vulnerar el derecho a la educación. En ese sentido, las políticas públicas de los Estados deben tomar en consideración la inversión de los recursos necesarios para garantizar un servicio educativo de calidad en igualdad de condiciones al que acceden otros estudiantes, en contextos que presentan circunstancias y desafíos particulares como los descritos.
366. La presencia de integrantes de las maras y las pandillas en los centros educativos, y en sus alrededores, puede tener efectos devastadores para el ejercicio del derecho a la educación, en particular si no se toman medidas adecuadas para evitar y contrarrestar determinados comportamientos. La violencia ejercida por estudiantes miembros de las pandillas o las maras en el interior de las escuelas, contra sus compañeros y maestros, como peleas, hurtos, robos, coerciones, extorsiones y amenazas, y los actos de vandalismo en las instalaciones educativas, afectan el clima escolar y generan miedo. Ello tiene importantes impactos negativos en el derecho a la educación de los niños y las niñas<sup>428</sup>.
367. En especial modo, las situaciones de violencia física y amenazas influyen negativamente en el ambiente educativo y en el proceso de aprendizaje, en la adquisición de habilidades para la socialización y en la creación de relaciones interpersonales positivas entre los alumnos, todos ellos elementos básicos del proceso educativo y formativo. La violencia supone vulneraciones a la integridad física de los niños y las niñas que pueden llegar a ser muy graves, sobre todo

428

Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, págs. 61 y ss. Informe Especial sobre el Impacto de la Violencia en los Derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2013, pág. 63 a 66.

debido a la entrada de armas (blancas o de fuego) en las escuelas<sup>429</sup>. Además se generan tensiones y estrés que afectan psicológicamente a los niños y las niñas, con impactos duraderos. Así mismo, la presencia de las maras y las pandillas genera riesgos en la medida que las maras y las pandillas captan nuevos miembros en la escuela, o despiertan el interés de algunos de sus compañeros en integrarse a las mismas. Algunos adolescentes responden a las presiones y la violencia con más violencia, como modo de defensa; otros permanecen sometidos al pago de las extorsiones; algunos se adicionan a la mara o pandilla por simpatía o como medida de protección<sup>430</sup>. Estos contextos generan también ausentismo en los alumnos, deserción escolar y cambios de centro educativo de algunos estudiantes<sup>431</sup>. Ante estas situaciones, la escuela no logra cumplir con su función educativa como tampoco consigue constituirse como un ámbito protector de la niñez, sino que la expone a la violencia y a otros riesgos. En algunos países de la región, en particular en América Central, se ha reportado el cierre de escuelas debido a la violencia y amenazas ejercidas por las maras.

368. Entre las situaciones que fueron informadas a la Comisión se encuentran las presiones que sufren las niñas y adolescentes en el ámbito de la escuela para que se relacionen afectivamente con miembros de la mara; este tipo de situaciones dan lugar a ausentismo, deserción escolar y cambio de centro educativo, así como a traslado de lugar de residencia, como medida de protección.
369. Otro de los factores interferentes en el derecho a la educación de los niños es la presencia de integrantes de las maras y las pandillas en las inmediaciones de los centros educativos, y en las rutas que toman los niños para ir de sus casas a la escuela. Se ha informado a la Comisión que en algunas zonas las rutas a las escuelas no son seguras y exponen a los niños y las niñas a alguna forma de violencia, extorsiones o a ser captados por grupos con actividades delictivas. Las intimidaciones que sufren los niños y las niñas en el camino a la escuela son también motivo de ausentismo, deserción y cambio de centro educativo.
370. La venta de drogas en la escuela es un fenómeno que en ocasiones se asocia con la presencia de miembros de las maras y las pandillas al interior de los centros educativos. Así mismo, es motivo de preocupación la venta de drogas a estudiantes que tiene lugar en las inmediaciones de las escuelas por micro-traficantes.
371. Las situaciones de tensión y violencia en las escuelas tienden a expandirse y dar lugar al surgimiento de tensiones con y entre los padres de familia<sup>432</sup>. El hecho de que los adolescentes tengan familiares vinculados a las maras supone un factor

---

<sup>429</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 10 y 63.

<sup>430</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 11 y 63.

<sup>431</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 10.

<sup>432</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 11.

adicional de riesgo de enfrentamientos interpersonales y violencia más allá de los mismos estudiantes.

372. Los profesores son también víctimas de amenazas, daño a sus pertenencias, y violencia; en ocasiones estas situaciones han sido desencadenadas por normas disciplinarias aplicadas por los maestros y como reacción a malas calificaciones a algún alumno o alumna vinculado con las maras o las pandillas<sup>433</sup>. Algunos docentes han tenido que solicitar el cambio de jornada o el traslado de centro educativo debido a este tipo de situaciones<sup>434</sup>, lo cual tiene impactos en la calidad de la educación.
373. En Honduras, por ejemplo, una investigación realizada en 5 centros de educación secundaria ubicados en barrios con presencia de las maras, y en la cual participaron 85 docentes, el 91% de ellos respondió que su centro estaba siendo afectado por la violencia relacionada a maras y pandillas. Los educadores indicaron que la violencia es dirigida principalmente contra los estudiantes (un 100% de los maestros respondieron en ese sentido), aunque también se ven afectados los maestros (un 28% consideró que la violencia les afecta a ellos también), y a los padres y madres, además de llevar aparejados daños a las instalaciones físicas de los centros (un 34% opinó que las instalaciones del centro se vieron afectadas)<sup>435</sup>.
374. En una de las escuelas que participaron del estudio en Honduras, 22 niñas y niños abandonaron el centro educativo por las amenazas de las pandillas, con una tendencia mayor a la salida de niñas entre 12 y 15 años debido a las presiones para que se conviertan en compañeras sentimentales de algunos de los integrantes de las maras, según halló la investigación. Como medida de protección algunos padres se encargan de llevar y traer a sus hijos e hijas a la escuela, en particular a las niñas<sup>436</sup>.
375. Ante la existencia de alumnos que ejercen comportamientos antisociales o violentos, o alumnos de quienes se sospecha que pertenecen a maras o pandillas, los centros educativos no siempre cuentan con las posibilidades y las capacidades para reaccionar y tomar un curso de acción oportuno que garantice el derecho a la educación y a la seguridad de todos los estudiantes. Las intervenciones deben tomar en adecuada consideración las necesidades de apoyo, así como el derecho a la educación, del niño o adolescente que origina las situaciones violentas. El tipo de apoyo requerido implica una intervención integral que demanda coordinaciones con otros servicios del Sistema Nacional de Protección de la Niñez. La suspensión y la expulsión del centro educativo como medidas disciplinarias ante acciones violentas, sin un acompañamiento adicional, no representan medidas idóneas para

---

<sup>433</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 10 y 63.

<sup>434</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 11 y 63.

<sup>435</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, págs. 10, y pág. 62 y 63.

<sup>436</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 62.

enfrentar la situación. Las medidas que se adopten deben considerar la atención y apoyo al adolescente involucrado en conductas violentas y aplicarse en coordinación con la familia; en esta lógica, las medidas disciplinarias deben basarse en un proceso eminentemente educativo y constructivo, orientado a promover las capacidades de convivencia y a mantener relaciones interpersonales no violentas, fomentar el sentido de responsabilidad, y la reintegración social y al sistema educativo. Las medidas disciplinarias que impliquen la suspensión o la expulsión no pueden tener como consecuencia negar el derecho a la educación del niño o adolescente.

376. Las conductas susceptibles de sanción disciplinaria grave en el ámbito educativo que afecten el derecho a la educación (como la suspensión y la expulsión) deben respetar el derecho al debido proceso, estar previamente previstas en la normativa, así como las sanciones aplicables y el procedimiento para imponerlas, el derecho del niño a ser oído, y la posibilidad de impugnar la sanción ante una autoridad superior e imparcial. Las sanciones no pueden ser discriminatorias y deben estar objetivamente justificadas y ser proporcionales al daño o al acto cometido. La Comisión es consciente que muchos profesores y educadores trabajan en centros educativos en contextos difíciles y que el abordaje de algunas situaciones complejas presenta retos. En adición la Comisión señala que el sistema educativo y las escuelas no solo garantizan el derecho del niño a la educación sino que representan un factor destacado para su desarrollo integral, crecimiento personal y para su protección. Existen importantes beneficios en el hecho que los Estados documenten y difundan experiencias y metodologías de intervención exitosas en la aplicación de las normas de conducta y de técnicas resolución de conflictos en la escuela que mejoren el ambiente en las aulas y las relaciones entre los alumnos y el profesorado. Experiencias innovadoras sobre disciplina han sido implementadas y evaluadas en diversos países de la región; estas metodologías se inspiran en principios de justicia restaurativa y resultan más acordes con los objetivos de la educación, en comparación con las tradicionales medidas sancionadoras.
377. Según el estudio previamente referido llevado a cabo en Honduras, los maestros al ser preguntados sobre qué tipo de medidas fueron adoptadas por parte de las autoridades educativas ante las situaciones de violencia o amenazas que afectan el ambiente en las escuelas y el derecho a la educación, el 52% respondieron que la respuesta fue nula o muy limitada; un 31% manifestó que se solicitó apoyo a la policía; un 37% indicó que se había prestado orientación y seguimiento a los adolescentes; y un 9% dijo que se incrementaron las medidas de seguridad en el centro educativo<sup>437</sup>. Más específicamente, al ser preguntados sobre qué acción toman con el alumno o alumna que se supone pertenece a una pandilla, en un 60% de las respuestas los maestros señalaron que se toman medidas llevadas por el departamento de orientación, como hablar con los padres y dar seguimiento al alumno; un 19% dijo desconocer lo que se hace; un 17% asegura que no se toman

---

<sup>437</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 63.

medidas; y un 4% contestó que se adoptaron medidas disciplinarias como entre ellas la expulsión del centro de estudios<sup>438</sup>.

378. Respecto a Estados Unidos, la Comisión ha sido informada sobre la aplicación de la denominada política de “tolerancia cero” en las escuelas y el efecto que tendría en el incremento del número de niños, niñas y adolescentes que salen del sistema educativo así como del número que entraría en el sistema de justicia juvenil, además de un impacto desproporcionado en niños pertenecientes a minorías y en niños con dificultades de aprendizaje y con determinadas formas de discapacidad en especial las de tipo mental e intelectual<sup>439</sup>.
379. La política de “tolerancia cero” busca dar respuesta a la legítima preocupación sobre el nivel de violencia en las escuelas, sin embargo su aplicación en la práctica ha supuesto que se impongan automáticamente sanciones cada vez más duras, negar el derecho a la educación de muchos niños y adolescentes, además de exponerlos a situaciones de desprotección y vulneración de otros derechos. De acuerdo a esta información, en algunas instituciones educativas se aplicaría de modo habitual una disciplina extrema y desproporcionada que incluye la suspensión y la expulsión del niño o adolescente de la escuela<sup>440</sup>. Las suspensión y la expulsión del centro educativo incrementan las posibilidades de que el niño o el adolescente no pueda cumplir con los objetivos académicos, la repetición de curso, el abandono de los estudios, impactos negativos en sus relaciones interpersonales, y en muchos casos el hecho que el niño o el adolescente estén en la casa solos sin la supervisión de un adulto lo expone a otros riesgos entre ellos pasar más tiempo en la calle y a otras conductas que representen un riesgo para su bienestar e integridad.
380. En Estados Unidos, en algunas escuelas están presentes oficiales de policía quienes están a cargo del orden y la disciplina en el centro, pero que no estarían entrenados para trabajar con niños y adolescentes ni tendrían conocimientos sobre desarrollo y comportamiento infanto-juvenil y metodologías para guiar su conducta. Su presencia en las escuelas estaría vinculada al mantenimiento del orden y a la imposición de las reglas de disciplina. La responsabilidad que se les otorga a los oficiales de policía ha supuesto que un mayor número de niños y adolescentes sean remitidos a instituciones del sistema de justicia juvenil por problemas de comportamiento o indisciplina, es decir por motivos conductuales y no por actos delictivos, que deberían ser abordados dentro del sistema educativo por personal especializado, en colaboración con la familia, como parte de la

---

<sup>438</sup> Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 64.

<sup>439</sup> Las tasas de suspensión en Estados Unidos habrían aumentado en los últimos años, desde 1,7 millones en 1974 a 3,1 millones en 2000. Ver, Coalition for Juvenile Justice, “Ensuring School Engagement and Success vs. Exclusion for Youth at Risk of Delinquency,” 2009; Advancement Project, EDUCATION ON LOCKDOWN: THE SCHOOLHOUSE TO JAILHOUSE TRACK (Mar. 2005), pág. 15, y American Civil Liberties Union (ACLU), What is the school-to-prison pipeline? Ver también, New York Civil Liberties Union (NYCLU), y Rosemarie O’Conner, Allan Porowski, Aikaterini Passa, ICF International, Disproportionality in school discipline: An assessment of trends in Maryland, 2009–12.

<sup>440</sup> Según la información recibida por la Comisión, en la aplicación de estas políticas los estudiantes habrían sido expulsados por traer cortaúñas o tijeras a la escuela.

formación del niño o adolescente. Los niños y adolescentes afectados por este tipo de medidas disciplinarias son alejados del ambiente escolar, e incluso son expuestos a entornos con otros adolescentes que han cometido delitos. Este tipo de políticas son comúnmente conocidas como la “línea directa de la escuela a la prisión”. Las escuelas más afectadas por esta situación son aquellas consideradas “problemáticas”, ubicadas en los barrios menos desarrollados, con un impacto desproporcionado en determinados grupos, en particular estudiantes afrodescendientes y latinos<sup>441</sup>.

381. Respecto a la situación en Estados Unidos, la Comisión también ha recibido información que en ocasiones, los estudiantes que han sido suspendidos o expulsados no tienen derecho a una educación en absoluto<sup>442</sup>. En otros, son enviados a escuelas alternativas para estudiantes que han sido disciplinados. Respecto del funcionamiento de estas escuelas, se ha informado a la Comisión que muchas de ellas son de carácter privado y que habrían vacíos en su regulación y supervisión de funcionamiento por parte del Estado, como por ejemplo el número mínimo de horas de clase o los requisitos del plan de estudios<sup>443</sup>. Ello hace más complicado todavía el retorno de los niños a su escuela habitual puesto que no necesariamente están preparados académicamente para reintegrarse a su curso, incrementándose las probabilidades de bajo desempeño, ausentismo, deserción o nuevos problemas de conducta.
382. En general, en la región, para muchos estudiantes de barrios pobres y marginales el ambiente en sus centros educativos no es conducente a la función que debe cumplir la escuela y la educación en sus vidas; hacinamiento en las aulas, la falta de maestros calificados y de financiamiento suficiente para una educación de calidad, o no contar con servicios tales como consejerías y servicios de educación especial, desincentiva y frustra a los estudiantes y crea un clima que propicia el ausentismo y el desafío a las normas de conducta del centro. La falta de apoyo a los estudiantes que lo requieran a través de servicios de consejería, o de educación especial, supone que la escuela no pueda responder a las diferentes necesidades de los niños, niñas y adolescentes. En su lugar, algunos centros han respondido endureciendo la disciplina e introduciendo policías en los pasillos de las escuelas.
383. En El Salvador y Honduras la policía realiza tareas educativas en las escuelas, algunas de las cuales están vinculadas con la enseñanza de valores, normas de civismo y educación física. Aun reconociendo la importancia de la enseñanza de estas materias así como de la preocupación de la policía sobre cómo fortalecer las relaciones de confianza entre la policía y los adolescentes, la Comisión estima que las funciones educativas deben ser desempeñadas por personal docentes calificado y capacitado para trabajar con niños y adolescentes. Los esfuerzos de la policía para acercarse a los adolescentes pueden ser desarrollados en otros espacios, como la comunidad, sin necesidad de tener que utilizarse los centros educativos para ello.

---

<sup>441</sup> En el mismo sentido la preocupación expresada por el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/USA/CO/7-9, 25 de septiembre de 2014, párrs. 14 y 21.

<sup>442</sup> Ver, American Civil Liberties Union, what is the school-to-prison pipeline?

<sup>443</sup> Ver, American Civil Liberties Union, what is the school-to-prison pipeline?

384. En los contextos de inseguridad los derechos al descanso, el esparcimiento, el juego y la cultura<sup>444</sup> se ven afectados y su goce restringido. Los espacios públicos se vuelven inseguros y las actividades que usualmente se realizarían en estas áreas lúdicas de la ciudad se ven afectadas negativamente. Las mismas instalaciones deportivas, de ocio y culturales se deterioran, y se pierden importantes espacios de interacción de los niños, niñas y adolescentes. Los niños y sus cuidadores además se autolimitan las salidas por temor a la violencia, y como consecuencia se restringen algunos aspectos en el ejercicio de los derechos referidos.
385. La CIDH expresa que las restricciones a los derechos al descanso, el esparcimiento, el juego y la cultura tienen impactos especiales cuando se trata de niños, niñas y adolescentes debido a su singular estado de desarrollo y crecimiento físico y psicológico y a la importancia del ejercicio de estos derechos para su desarrollo personal integral, la evolución de sus capacidades cognitivas y competencias sociales y, en general, de su salud y bienestar.
386. El Comité de los Derechos del Niño, también ha afirmado la importancia de estos derechos para la salud, el bienestar y el desarrollo integral del niño debido a su especial condición de desarrollo<sup>445</sup>. Según el Comité son derechos que contribuyen de modo fundamental a crear las condiciones necesarias para proteger la evolución de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes, reforzando el aprendizaje y las aptitudes físicas, sociales, cognitivas y emocionales. Son derechos esenciales en cada una de las edades y etapas vitales de los niños y adolescentes. El Comité ha establecido que la participación en la vida cultural es además un elemento importante del sentido de pertenencia del niño y contribuye a forjar su derecho a la identidad. El Comité vincula el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y los derechos que se establecen en el mismo (derecho a la recreación, la cultura, el juego y el ocio), con el resto de derechos y principios

---

<sup>444</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce los derechos del niño al descanso, el esparcimiento, la cultura y el juego en el artículo 31: “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes. 2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento”. Adicionalmente, el Comité de los Derechos del Niño ha adoptado el Observación General número 17, “Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes”, adoptado en el 62 período de sesiones (14 enero – 1 febrero 2013). CRC/C/GC/17.

El Comité vincula el artículo 31 y los derechos que se establecen en el mismo con el resto de derechos y principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, en especial con el artículo 6 (vida, supervivencia y desarrollo) y el artículo 24 (salud), y entiende que su realización debe hacerse en el marco del principio de progresividad. En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los artículos 19 de la Convención y VII de la Declaración Americanas reconocen el derecho a la protección especial del que son titulares los niños, niñas y adolescentes debido a su condición de desarrollo y la Corte los ha vinculado al concepto de “corpus juris” a los efectos de precisar su contenido y alcance tomando en consideración de modo destacado la Convención sobre los Derechos del Niño. Adicionalmente, el artículo 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) reconoce para todas las personas el derecho a los beneficios de la cultura.

<sup>445</sup> Ver, Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 17, “Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes”, adoptado en el 62 período de sesiones (14 enero-1 febrero 2013). CRC/C/GC/17.



contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, en especial con el artículo 6 (vida, supervivencia y desarrollo) y el artículo 24 (salud). La restricción de los derechos contenidos en el artículo 31 tienen por tanto consecuencias sobre otros derechos, de modo destacado el derecho a la integridad personal y a la salud y el bienestar.

## ***E. La lucha contra la impunidad: el deber de investigar y sancionar***

387. Una de las dimensiones de las obligaciones estatales se vincula al esclarecimiento judicial de conductas vulneradoras de los derechos humanos con miras a hacer justicia y a reparar a las víctimas y sus familiares, a eliminar la impunidad, y a lograr la no repetición de las conductas. La Comisión y la Corte han fijado que de los deberes generales de respeto y garantía del artículo 1.1. de la CADH se derivan los deberes de investigar las violaciones a los derechos humanos reconocidos en la CADH, de dilucidar las responsabilidades y de sancionar a los culpables. La adecuada y eficaz investigación de los hechos criminales y el enjuiciamiento por la administración de justicia, son dos componentes esenciales para fortalecer la confianza en las instituciones públicas, la consolidación del Estado de Derecho, y para hacer frente a la criminalidad dentro del marco de la legalidad<sup>446</sup>.
388. El Estado debe asegurar que se lleven adelante las debidas investigaciones y que éstas sean conducidas de modo serio e imparcial. Sin embargo, en los contextos referidos en este informe, muchos casos de homicidios y otras violaciones a los derechos humanos quedan en la impunidad en un elevado número de instancias. Los motivos de ello son varios y deben ser abordados por los Estados con prioridad.
389. La Comisión nota sin embargo que las víctimas, sus familiares y los testigos no siempre denuncian los actos delictivos. Estas situaciones se dan muchas veces por falta de confianza en la policía y en las fuerzas de orden público, o en el sistema de justicia, ya sea por considerarlos corruptos, cómplices del crimen organizado o ineficientes. En otras oportunidades, las víctimas, sus familiares y los testigos no se atreven a denunciar por temor a represalias de los mismos actores responsables de los actos criminales. Por otra parte, las familias afectadas son por lo general de bajos ingresos y escasa educación, lo que dificulta que puedan iniciar un proceso judicial para exigir justicia. En situaciones en las cuales la violencia ha sido ejercida de modo ilegal por las fuerzas de seguridad, la Comisión ha tenido noticia de situaciones en que los agentes de seguridad estatales supuestamente habrían agredido o amenazado a las víctimas, los testigos y/o a los familiares para disuadirlos de denunciar. Adicionalmente, la mayoría de los sistemas de protección de víctimas y testigos adolecen de limitaciones y, en otras ocasiones, no son percibidos como lo suficientemente seguros por las personas que deben ser

---

<sup>446</sup> En el mismo sentido, CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 36.

protegidas debido a la existencia de supuestos de connivencia de las fuerzas de seguridad y/o del sector justicia con el crimen organizado.

390. La Comisión ha recibido con preocupación información relativa a la falta de la debida diligencia por parte de las autoridades públicas en la conducción de investigaciones sobre asesinatos de niños, niñas y adolescentes cuando se presume que han sido perpetrados por el crimen organizado, sin que se realicen los esfuerzos necesarios para determinar las responsabilidades individuales e identificar a las personas culpables de los hechos. Así mismo, se ha informado a la Comisión que, en ocasiones, las autoridades responsables de las investigaciones de delitos toman en menor consideración los casos en los cuales se percibe que se trata de un asunto de “ajuste de cuentas” o conflictos entre miembros de grupos criminales o de pandillas. Lo mismo ocurre cuando las víctimas pertenecen a determinados grupos sociales o asociados a determinado comportamiento; en el sentido que se acaba de referir, la Comisión observa con preocupación los niveles de impunidad respecto de actos de violencia ejercida contra adolescentes que pertenecen a determinados sectores socio-económicos u origen étnico, aquellos que son integrantes (o percibidos como integrantes) de una pandilla o un grupo vinculado a actividades delictivas, así como en relación a aquellos considerados como “peligrosos” en base a estereotipos, como los adolescentes en situación de calle y/o con drogadicciones. La Comisión nota que no siempre se investiga la violencia perpetrada contra estos grupos de niños y adolescentes<sup>447</sup>. Las investigaciones no se practican con la rigurosidad y la celeridad necesarias para poder ser efectivas en el esclarecimiento de los hechos. Todavía son pocos los casos en que se enjuician, se determinan responsabilidades y se establecen condenas adecuadas en función de la gravedad de la violación<sup>448</sup>. El nivel de impunidad de que gozan tales comportamientos contribuye claramente a que continúen produciéndose.
391. En algunos casos los autores de los actos violentos son los propios cuerpos de seguridad del Estado. La Comisión está preocupada por los niveles de impunidad que revisten este tipo de situaciones. Se han puesto en evidencia la existencia de casos en que los funcionarios públicos han manipulado y en algunos casos incluso falsificado las escenas del crimen cuando está implicado el uso ilegal o excesivo de la fuerza por un agente estatal. Los Estados deben velar por que los esfuerzos por garantizar la seguridad ciudadana y hacer frente al crimen organizado se lleven a cabo dentro del marco de la legalidad y del Estado de Derecho. En ese sentido, es fundamental que existan mecanismos de investigación y de enjuiciamiento que sean independientes, imparciales y efectivos.

---

<sup>447</sup> A una conclusión similar llegó el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias después de su visita a México del 22 de abril al 2 de mayo del 2013: “Se me ha advertido de la preocupación de que las fuerzas de seguridad pueden considerar que las personas que participan en actividades relacionadas con las drogas son prescindibles en los esfuerzos del Estado para hacer frente al crimen organizado. Existe a menudo la presunción de que los asesinados estaban involucrados en el crimen y por lo tanto eran menos dignos de protección”.

<sup>448</sup> En el mismo sentido los hallazgos del Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 297.

392. En Argentina, por ejemplo, de acuerdo a la información recibida de las Defensorías Públicas de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Chubut, los supuestos casos de tratos crueles, inhumanos y degradantes y de tortura contra adolescentes ejercidos por agentes de seguridad del Estado gozan todavía de altos niveles de impunidad. La impunidad parece atribuible en gran medida a la ausencia de denuncia por temor a represalias, a la falta de mecanismos efectivos de protección para los denunciantes y testigos, y por la falta de confianza en el sistema de justicia. De acuerdo al Registro que lleva la Defensoría Pública de la provincia de Buenos Aires, un 62% de los casos puestos en conocimiento de los defensores públicos los adolescentes prefirieron que la información no trascendiera de su defensor/a, quienes no pueden intentar ningún tipo de acción judicial sin el consentimiento de sus defendidos. De los casos que se llegaron a denunciar un número muy reducido ha dado lugar al establecimiento de responsabilidades; la Defensoría de Casación de la Provincia de Buenos Aires constató que de un grupo de 57 denuncias de tortura o tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes contra adolescentes que fueron analizadas, ninguna resultó en condena, y los procedimientos judiciales apenas pasaron de las primeras etapas<sup>449</sup>.
393. Con el objetivo de revertir la situación descrita, en Argentina se han avanzado iniciativas como la de algunas de las Defensorías Públicas de crear Registros de Tortura y otros Tratos y Castigos Crueles, Inhumanos y Degradantes, que aglutinan información sobre denuncias en casos de tortura y malos tratos cometidos supuestamente por la policía y agentes penitenciarios<sup>450</sup>. Esta documentación permite elevar el nivel de transparencia sobre el número de casos de violencia y abusos policiales y las circunstancias y lugares en que éstos ocurren, obteniéndose así una mejor comprensión de la magnitud de la problemática, sus variables y los niveles de impunidad. El Comité de los Derechos del Niño había manifestado su preocupación “por la falta de datos fiables, en el ámbito nacional, sobre las denuncias de tratos inhumanos o degradantes” y por la “falta de información sobre la pronta investigación de esas denuncias, sus resultados, incluida la condena de los culpables, y la eliminación de la práctica”<sup>451</sup>. Por su parte el comité de Derechos Humanos en sus observaciones finales de 2010 instó al Estado de Argentina a “crear registros de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes o, en su caso, reforzar los ya existentes, con miras a tener información fidedigna sobre la dimensión real del problema en todo el territorio nacional, observar su evolución y tomar medidas adecuadas frente al mismo”<sup>452</sup>. La documentación y difusión de este tipo de información permite un nuevo enfoque a las formas tradicionales de prevención de la violencia policial, al visibilizar y poner en conocimiento de la opinión pública este tipo de situaciones, actuando como un elemento disuasorio, además de apoyar en la elaboración de las políticas públicas de prevención y respuesta, y monitorear los niveles de impunidad. Otras iniciativas

<sup>449</sup> Ver audiencia, Seguridad ciudadana y denuncias de tortura en Argentina, 154 período ordinario de sesiones de la CIDH, 19 de marzo de 2014.

<sup>450</sup> Ver audiencia, Seguridad ciudadana y denuncias de tortura en Argentina, 154 período ordinario de sesiones de la CIDH, 19 de marzo de 2014.

<sup>451</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observaciones Finales, CRC/C/ARG/CO/3-4, 21 junio 2010, párrs. 42 y 43.

<sup>452</sup> Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observaciones finales, CCPR/C/ARG/CO/4, párr. 18.

desarrolladas por el Estado Argentino para revertir la situación de violencia policial y la impunidad son la creación de la Procuración Contra la Violencia Institucional (PROCUVIN) en el ámbito de la Procuración General de la Nación; la creación de un Registro de Condenas por Torturas por parte de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires que funcionará en la Subsecretaría de Derechos Humanos de Personas Privadas de Libertad; la creación de Defensas Públicas independientes institucionalmente en el ámbito nacional y en las provincias; y la creación de un Área para impulsar la implementación del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura en el ámbito Nacional y en las distintas provincias, en la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación<sup>453</sup>.

394. En Brasil, los denominados “*autos de resistência*” se han asociado a posibles ejecuciones extrajudiciales encubiertas por parte de las fuerzas de seguridad del Estado. Cuando se produce una víctima la policía habitualmente argumenta que fue consecuencia de un “*auto de resistência*”, producto de una confrontación con presuntos delincuentes, sin que esas actuaciones sean posteriormente investigadas en profundidad. Organizaciones de derechos humanos y funcionarios del sistema de justicia penal han denunciado que con posterioridad al supuesto “*auto de resistência*” existen falencias en la preservación de la escena del crimen, alteración de la misma e incluso destrucción, ocultación, suplantación y falsificación de evidencias o pruebas que incriminarían a los agentes policiales en un uso excesivo o ilegal de la fuerza<sup>454</sup>. Las autoridades públicas a nivel estadual y federativo han tomado algunas medidas para contrarrestar esta situación, entre ellas la instalación de cámaras en los vehículos de la policía y la prohibición de que la policía mueva a las víctimas de la escena del crimen para trasladarlas a un centro de salud, permitiendo que su traslado sea realizado solo por los servicios médicos<sup>455</sup>. Estas medidas buscan incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en las actuaciones de la policía. La Comisión ha sido informada de los efectos positivos que estarían teniendo estas medidas; por ejemplo, la prohibición de mover a la víctima de la escena del crimen por la policía dio lugar en los primeros seis meses del 2013, inmediatamente después de la entrada en vigor de

---

<sup>453</sup> Ver audiencia Seguridad ciudadana y denuncias de tortura en Argentina, 154 período ordinario de sesiones de la CIDH, 19 de marzo de 2014.

<sup>454</sup> Ver audiencia temática del 153 período ordinario de sesiones, Denuncias de violencia policial y desaparición forzada en el Estado de Goiás, Brasil, 31 de octubre de 2014; Human Rights Watch, Lethal Force. Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro y São Paulo, págs. 1 a 8; y Amnesty International, You killed my son. Homicides by military police in the city of Rio de Janeiro, 2015.

<sup>455</sup> Información aportada en el marco de la audiencia temática del 153 período ordinario de sesiones de la CIDH, Denuncias de violencia policial y desaparición forzada en el Estado de Goiás, Brasil, 31 de octubre de 2014, Según documenta Human Rights Watch “luego de los enfrentamientos armados con víctimas fatales, los agentes de policía suelen manipular, alterar o destruir pruebas que resultan vitales para determinar si se trató o no de muertes legítimas. Una técnica de encubrimiento frecuente consiste en retirar el cuerpo de la víctima de la escena del crimen, trasladarlo hasta un hospital y sostener que el traslado se realizó con el fin de “salvar” a la víctima. Estos falsos “salvamentos” permiten destruir las pruebas relacionadas con la escena del crimen, y, a la vez, generan la apariencia de que existió buena fe por parte de la policía”. Human Rights Watch, Lethal Force. Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro y São Paulo, pág. 5, Ver también, y Amnesty International, You killed my son. Homicides by military police in the city of Rio de Janeiro, 2015.

la prohibición, a una caída del 34% del número de muertes en operativos de la policía, según datos del gobierno<sup>456</sup>.

395. Otro problema identificado apuntaría a que en Brasil los investigadores policiales no garantizan adecuadamente la independencia, imparcialidad y efectividad en las investigaciones. Si bien las investigaciones relacionadas con el ejercicio de la fuerza letal de la policía militar son llevadas a cabo por la policía civil, existen preocupaciones sobre la existencia de conflicto de intereses por el nivel de impunidad en el que quedan estas investigaciones<sup>457</sup>. Según algunas organizaciones de derechos humanos, se violarían o ignorarían con frecuencia los principios básicos de la investigación de homicidios, falencias que permitirían que las investigaciones penales casi nunca esclarezcan los hechos ni ofrezcan pruebas suficientes para determinar responsabilidades penales por uso ilegal de la fuerza letal; otros casos quedarían archivados sin que siquiera lleguen a una instancia judicial ni se formule una acusación penal<sup>458</sup>. En la década que comprende 1999 a 2009, la Oficina del Ombudsman de Policía de Rio de Janeiro recibió más de 7.800 denuncias contra agentes de la policía por conductas delictivas, sin embargo a partir de estas denuncias solo se presentaron 42 acusaciones y se obtuvieron 4 condenas<sup>459</sup>. Vinculado con lo que se ha referido, otra de las medidas adoptadas en el país para la superación de la situación descrita fue la creación de un Ombudsman de la policía, que si bien es de gran valor, no es suficiente para superar la problemática. A pesar de los esfuerzos realizados subsiste la necesidad de profundizar en las medidas que prevengan los abusos policiales, investiguen, enjuicien y castiguen adecuadamente a los responsables de violaciones a los derechos humanos. En Brasil, según la información aportada por la Asociación Brasileña de Criminología, en el 2011 solo un porcentaje que oscilaba entre el 5% y el 8% de casos de homicidio fueron esclarecidos y pudieron determinarse responsabilidades<sup>460</sup>.
396. Algunas de las medidas adoptadas recientemente por el Estado de Brasil para revertir la situación de impunidad incluyen una resolución por el Consejo Nacional de Justicia que establece los lineamientos básicos que los jueces deben seguir para investigar casos de posible tortura además de la creación por ley del Comité Nacional para la prevención y el combate a la tortura, parte del Mecanismo

---

<sup>456</sup> Human Rights Watch, *Country Summary*, January 2014, pág. 2.

<sup>457</sup> Human Rights Watch, *Lethal Force. Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro y São Paulo*, págs. 1 a 8, Ver también, y Amnesty International, *You killed my son. Homicides by military police in the city of Rio de Janeiro*, 2015.

<sup>458</sup> Según Human Rights Watch, las investigaciones policiales investigadas por esta ONG presentaban “graves falencias, que incluían desde no interrogar a todos los policías involucrados en un homicidio y no contactar ni entrevistar a los testigos civiles, hasta no realizar las pruebas forenses más básicas, como los análisis relacionados con la escena del crimen. Un estudio detallado de 29 investigaciones de las “muertes por resistencia” perpetradas por un batallón de policía militar en Rio de Janeiro entre 2007 y 2008 comprobó que cada una de ellas presentaba todas –o casi todas- estas falencias”. Human Rights Watch, *Lethal Force. Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro y São Paulo*, págs. 1 a 8.

<sup>459</sup> Human Rights Watch, *Lethal Force. Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro y São Paulo*, pág. 6.

<sup>460</sup> Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidencia da Republica y la Secretaria Nacional de Juventude, *Homicidios e Juventude no Brasil. Mapa da Violencia 2013*, pág. 97.

Nacional para la Prevención de la Tortura<sup>461</sup>, que llevará a cabo visitas no anunciadas a centros de detención.

397. En relación al Estado de El Salvador, de acuerdo a los datos oficiales, en el período 2006-2009, más del 80% de los casos denunciados en la Fiscalía General de la República fueron archivados por esta misma institución. Otro dato preocupante es el elevado número de casos que ingresan al sistema judicial y concluyen con un sobreseimiento definitivo, es decir, finalizan sin una sentencia que esclarezca la responsabilidad de los hechos investigados. En el período 2009-2013, solamente el 15% de los procesos penales concluyeron con una sentencia definitiva, ya sea condenatoria o absolutoria; el 8,4% de las sentencias derivaron en una condena, mientras que el 5,4% en la absolución de los imputados. Estos datos, son el reflejo de una serie de problemas que enfrenta la administración de justicia penal, los cuales se ven agudizados con la creciente demanda que produce la grave situación de violencia y criminalidad. Lo cierto es que las debilidades del sistema de aplicación de justicia han operado como un importante factor perpetuador de la impunidad y de la delincuencia prevaleciente en el país<sup>462</sup>.
398. En Guatemala, persiste un alto nivel de impunidad en la resolución y sanción de casos de homicidios. El Ministerio Público ha realizado esfuerzos por avanzar en la investigación y persecución de delitos graves que afectan el derecho a la vida de tal modo que el número de acusaciones y sentencias condenatorias aumentó en promedio un 7,3% en 2013 en comparación con 2011. Según el Ministerio Público, la Unidad de Investigación de Delitos contra la Vida incrementó su efectividad del 5% al 28% entre 2009 y 2012. Si bien estos esfuerzos son destacados se hace necesario sostenerlos y profundizarlos.

---

<sup>461</sup> El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas insta a crear el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/57/556/Add.1), A/RES/57/199, quincuagésimo séptimo período de sesiones, 9 de enero de 2003. El objetivo del presente Protocolo es “establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (artículo 1). El Protocolo dispone que “[c]ada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante denominado el mecanismo nacional de prevención)” (artículo 3). Y precisa las obligaciones al señalar que “[c]ada Estado Parte permitirá las visitas, de conformidad con el presente Protocolo, de los mecanismos mencionados en los artículos 2 y 3 a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado lugar de detención). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (artículo 4.1). A los efectos del presente Protocolo, se entiende por privación de libertad “cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente” (artículo 4.2).

<sup>462</sup> Ver La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras, Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), 2014, pág. 2 del resumen ejecutivo.



399. En Honduras los niveles de impunidad en la resolución de los casos de homicidios son también alarmantes. Información recibida por la Comisión apunta a que a nivel nacional de los 27.272 homicidios ocurridos entre 2010 y 2013, solo 1.009 resultaron en condenas, lo cual supone el 3,7 de los casos<sup>463</sup>. Según declaraciones hechas públicas por la Fiscal Especial de Delitos contra la Vida en Honduras, de los 2.363 homicidios que habían sido registrados en lo que iba del año 2014 en las ciudades de San Pedro Sula y Tegucigalpa, sólo 129 casos fueron judicializados<sup>464</sup>. El sistema de justicia hondureño adolece de falta de recursos suficientes así como de un proceso de modernización y profesionalización. Los principales desafíos parecen encontrarse en la falta de capacidad del Estado para conducir investigaciones criminales de calidad debido a la falta de entrenamiento del personal responsable y de protocolos de actuación adecuados. La situación actual supone una falta de justicia para las víctimas y sus familiares; además, implica en la práctica que no exista un elemento disuasorio para los grupos violentos o dedicados a actividades criminales.
400. En México, la CIDH durante su visita in loco realizada del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, constató con suma preocupación la existencia de una “grave crisis de derechos humanos que vive México, caracterizada por una situación extrema de inseguridad y violencia; graves violaciones, en especial desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura; niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares”<sup>465</sup>. Las circunstancias descritas también afectan a los niños, niñas y adolescentes. La CIDH alerta “que se registran altos niveles de impunidad para las desapariciones y desapariciones forzadas del presente. Las falencias en las investigaciones sobre desapariciones son graves y múltiples. Muchos casos de desaparición no se denuncian debido a la desconfianza de los familiares en la capacidad de respuesta del Estado o su temor a sufrir represalias, y en los casos donde sí hay denuncia, la respuesta de las autoridades presenta graves deficiencias”<sup>466</sup>. La falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que perpetúa y en ciertos casos impulsa la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos. Las amenazas, hostigamientos, asesinatos y desapariciones de personas que buscan verdad y justicia han generado un amedrentamiento en la sociedad mexicana, generando un problema grave de sub-registro en las cifras oficiales.
401. La Comisión valora las medidas que el Estado mexicano ha tomado para hacer frente a esta situación, sin perjuicio de las insuficiencias y obstáculos existentes en la implementación. En particular reconoce las importantes reformas en materia de derechos humanos que se han introducido en México a partir de 2011, incluyendo las reformas constitucionales y los protocolos recientemente aprobados para la investigación de casos de tortura y desaparición forzada. No obstante, la CIDH constató una profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad

<sup>463</sup> Alianza Paz y Justicia, Estudio de impunidad: homicidios en Comayagua, San Pedro Sula y Tegucigalpa.

<sup>464</sup> Ver, Alianza Paz y Justicia, Estudio de impunidad: homicidios en Comayagua, San Pedro Sula y Tegucigalpa, y el artículo InSight Crime, Honduras resuelve el 1% de los casos de homicidio: Informe.

<sup>465</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 112/15, CIDH culmina visita in loco a México, 2 de octubre de 2015.

<sup>466</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 112/15, CIDH culmina visita in loco a México, 2 de octubre de 2015.



cotidiana que viven millones de personas en el país. Una y otra vez, en todo el país, la CIDH escuchó de las víctimas que la procuración de justicia es una “simulación”. Así mismo, La CIDH recibió reportes en múltiples zonas del país sobre la falta de justicia para las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y sus familiares. En particular, es alarmante la cantidad de procesos penales que permanecen estancados por años en el proceso de investigación, sin que se ejerza la acción penal y, por lo tanto, sin que se dicte sentencia. El número de procesos judiciales por graves violaciones concluidos con sentencias condenatorias es ínfimo. La falta de acceso a una justicia pronta, eficaz y confiable debilita significativamente la cultura de la legalidad así como el estado de derecho en el país<sup>467</sup>.

402. Asimismo es de destacar que la presencia de grupos de narcotraficantes y el mercado de la droga ha llevado aparejadas consecuencias en varios países de la región en términos de incremento de los niveles de corrupción en las instituciones del Estado, en especial en las fuerzas de seguridad y en el poder judicial. Los motivos de esta situación están asociados a diversos factores entre ellos el poder que tienen estas organizaciones criminales, a las elevadas sumas de dinero que generan sus actividades, y a las amenazas y coacciones a servidores públicos. En República Dominicana, la fiscal del Distrito Nacional ha señalado que supuestamente un elevado número de casos de narcotráfico involucran a oficiales corruptos de los cuerpos de seguridad del Estado que facilitan la comisión de estos delitos<sup>468</sup>. Existen además acusaciones de la participación de agentes y de exagentes de las fuerzas de seguridad del Estado en asesinatos motivados por el control del negocio de la droga<sup>469</sup>. Los casos de corrupción han alcanzado también al poder judicial, afectando las investigaciones y provocando que se den situaciones de impunidad. Ante este escenario, el Estado adelanta esfuerzos para esclarecer responsabilidades y combatir la corrupción, además de procesos de modernización de las fuerzas de seguridad con el objetivo de restablecer la confianza de la ciudadanía en las mismas y mejorar su desempeño<sup>470</sup>. Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, la corrupción vinculada al narcotráfico en este país sigue suponiendo un desafío para el Estado de Derecho y la legitimidad de las instituciones, y profundizan la impunidad.
403. Por lo que se refiere al contexto descrito en República Dominicana, la organización Amnistía Internacional ha documentado numerosos casos de lo que, en opinión de

---

<sup>467</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 112/15, *CIDH culmina visita in loco a México*, 2 de octubre de 2015, También pueden ver las Observaciones preliminares de la visita oficial a ese país en mayo de 2013 del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Christof Heyns, 22 de abril al 2 de mayo del 2013.

<sup>468</sup> Ver Insightcrime, *Police involved in 90 per cent of Dominican Republic organized crime cases*, 20 marzo 2015; *Dominican anti-drug chief accused of stealing cocaine*, 13 de enero de 2015; Noticia al Día, *República Dominicana decomisa 450 paquetes de droga en avion procedente de Venezuela*, 19 de marzo de 2015; El Nacional, *Caso de dican es mas grave de lo revelado*, de 31 de diciembre de 2014.

<sup>469</sup> Insightcrime, *Majority of contract killings in Dominican Republic involve expolice: inspector general*, 9 de junio de 2014 y Amnesty International *Dominican Republic: Submission to the UN Human Rights Commission*, 104 Sesión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 12-30 marzo 2012.

<sup>470</sup> Insightcrime, *500 dominican officials dismissed in 5 years for drug ties*, 8 de octubre de 2012 y Insightcrime, *Police involved in 90 per cent of Dominican Republic organized crime cases*, 20 marzo 2015. Impacto Digital, *Dominguez Brito revela sicarios son mayoria policas cancelados*, 4 de junio 2014.

la organización, se trataría de uso excesivo de la fuerza, malos tratos y detenciones arbitrarias además de supuestos casos de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas<sup>471</sup>. La Policía Nacional de este país sería responsable de un alto número de muertes cada año; de acuerdo a estadísticas de la policía, entre enero de 2005 y julio 2011 2.542 personas murieron a manos de la policía, y de enero a septiembre de 2014 unas 136 personas habrían muerto en enfrentamientos con la policía<sup>472</sup>. Amnistía Internacional sostiene que agentes de la policía serían responsables, en promedio, por el 15% de todos los homicidios en República Dominicana. La gran mayoría de estas muertes serían reportadas por la policía como ocurridas en el transcurso de "intercambio de disparos" con presuntos delincuentes, sin embargo, la organización de derechos humanos entiende que en muchos casos se trataría en realidad de ejecuciones extrajudiciales dirigidas a la eliminación de los infractores reincidentes; a enviar una señal clara a los delincuentes; o en represalias por parte de funcionarios corruptos contra sus antiguos socios criminales, entre otros supuestos. El Estado, en su informe anual sobre derechos humanos de 2014, reconoce que las muertes a manos de la policía es "un problema persistente" pero indica que está en reducción<sup>473</sup>. Amnistía Internacional también ha recibido varios informes de tortura y otros malos tratos cometidos por la policía, la mayoría relacionados con el interrogatorio de presuntos delincuentes. Cabe indicar que estas observaciones se hacen en el contexto de criminalidad y actuar del crimen organizado existente en el país, aunque la CIDH no ha tenido acceso a información desglosada por edad que permita identificar el número de personas menores de 18 años afectadas por las situaciones descritas<sup>474</sup>.

404. En los países del Caribe, un promedio del 53% de los habitantes de Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago creen que los criminales con conexiones políticas quedan en libertad; alrededor del 50% piensan que el sistema judicial es corrupto; el 47,3% por ciento cree que los delincuentes poderosos quedan en libertad; y el 37,2% considera que los jueces son corruptos. A la vista de los resultados de esta encuesta y de estas cifras, pareciera que el crimen organizado ha socavado gravemente la confianza del público en el Estado de Derecho en los países del Caribe<sup>475</sup>.
405. En Trinidad y Tobago, la asociación de abogados (Law Association of Trinidad and Tobago) llamó la atención en el 2007 sobre las limitaciones existentes en el sistema de justicia criminal en el país, evidenciándose por un nivel de condenas en los casos de homicidios de alrededor del 1 por ciento. Según esta asociación existiría la necesidad de reforzar las capacidades del sector justicia a través de la

---

<sup>471</sup> Amnesty International Dominican Republic: Submission to the UN Human Rights Commission, 104 Sesión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 12-30 marzo 2012, págs. 8 a 10.

<sup>472</sup> Amnesty International Dominican Republic: Submission to the UN Human Rights Commission, 104 Sesión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 12-30 marzo 2012, págs. 8 a 10.

<sup>473</sup> Ver Informe 2014 de República Dominicana sobre Derechos Humanos.

<sup>474</sup> Amnesty International Dominican Republic: Submission to the UN Human Rights Commission, 104 Sesión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 12-30 marzo 2012, págs. 8 a 10.

<sup>475</sup> PNUD, Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security, págs. 78 y 79.

contratación de más personal idóneo y calificado, el desarrollo de los servicios forensicos, y además puso el énfasis en la necesidad de crear y fortalecer programas para la protección de víctimas y testigos dado que uno de los principales desafíos que enfrenta la justicia en la investigación de homicidios y otros delitos es el temor de las víctimas y testigos a declarar por miedo a represalias<sup>476</sup>.

406. De modo general, la Comisión considera importante que se asegure que las autoridades investigadoras y los institutos forenses dispongan de las garantías suficientes establecidas por ley para desarrollar su labor de forma independiente. Así mismo es crucial la adopción de prácticas estandarizadas que garanticen la conducción de investigaciones prontas, rigurosas, imparciales y confiables. Sin embargo, existe la preocupación de que, aun cuando los protocolos existen, las garantías son insuficientes o no se siguen correctamente. En ese sentido, la Comisión urge a los Estados a profundizar el proceso de profesionalización de los cuerpos de seguridad, a fortalecer las capacidades técnicas del personal encargado de las investigaciones en la policía y en el poder judicial, y a poner a su disposición los recursos adecuados y suficientes para ello. La introducción de unidades especializadas en la investigación y enjuiciamiento de actos del crimen organizado son una iniciativa que varios Estados han introducido para incrementar la calidad de los procesos de investigación y acusación, así como para reducir la corrupción y la impunidad.
407. En relación a lo referido, las autoridades investigadoras deben contar con protocolos y elementos a su disposición para el tratamiento y la preservación de la escena del crimen así como para conservar, clasificar y transferir adecuadamente las pruebas, de manera que no se pierdan, vicién o resulten insuficientes tanto para la identificación de la víctima, como para los procedimientos judiciales que se sigan para la determinación de los hechos y de las responsabilidades que se deriven. La Comisión ha sido informada de la adopción en varios países de protocolos para investigar homicidios y otros delitos graves. Entre los protocolos que algunos Estados han adoptado se encuentran los protocolos para la investigación de homicidios, feminicidios y los protocolos para activar la búsqueda inmediata y la recuperación de las personas desaparecidas, con protocolos especiales para cuando se trata de personas desaparecidas o cuyo paradero se desconoce que cuentan con menos de 18 años.
408. A los efectos de la investigación de determinados delitos, la creación de bases de datos digitalizadas, en particular en los ámbitos de la dactilografía, del ADN, y registros de balística susceptibles de ser compartidos entre las autoridades y los Estados, son aspectos de crucial importancia donde las nuevas tecnologías juegan un rol destacado.
409. En lo que respecta a la investigación de posibles abusos y violaciones a los derechos humanos por parte de los cuerpos de seguridad del Estado, la Comisión considera que deberían crearse unidades de investigación especializadas que

---

<sup>476</sup> Trinidad and Tobago Newsday, TT facing breakdown, 25 de noviembre de 2006 e Insightcrime, Las pandillas son la nueva ley en la Trinidad y Tobago urbana, 22 de octubre de 2013.

cuenten con el personal, los recursos y los conocimientos necesarios para garantizar de manera independiente, imparcial y efectiva la investigación de estos posibles casos. Estas unidades deberían examinar sistemáticamente todos los supuestos casos de abuso y violaciones por parte de las fuerzas de seguridad. La Comisión considera que además debería establecerse y aplicarse de forma estricta un protocolo que, entre otras cosas, permita a las personas heridas por el ejercicio de la fuerza de la policía y a las víctimas de los enfrentamientos armados entre la policía y presuntos criminales, recibir asistencia médica adecuada, y que impida que los agentes de policía puedan realizar eventuales alteraciones de las evidencias en la escena del crimen.

410. Los casos de corrupción en los cuerpos de seguridad pública y en el sistema de justicia, y su cooptación por parte del crimen organizado, ponen en entredicho la independencia institucional y comprometen la confianza en las instituciones públicas y en el Estado de Derecho. Los Estados tienen el deber de establecer y aplicar todas las medidas necesarias para contrarrestar este tipo de situaciones. El porcentaje de casos que quedan sin sentencia o en la impunidad debe ser un indicador a ser tomado en consideración por los Estados para identificar falencias en los procedimientos de investigación y en el enjuiciamiento, identificar casos de corrupción, y para tomar acciones correctivas. La Comisión estima que es necesario que los Estados de la región establezcan y fortalezcan medidas de control y vigilancia que permitan combatir la corrupción y disminuir la impunidad. Es necesario establecer procedimientos de supervisión interna y externa, contraloría ciudadana, y mecanismos efectivos de denuncia y administración de penas frente a los actos de corrupción en las fuerzas de seguridad y en la administración de justicia. Entre las medidas a adoptar por los Estados se encuentra la habilitación de un amplio mandato de vigilancia y monitoreo por parte de instituciones independientes de derechos humanos, así como el reconocimiento del rol de vigilancia ciudadana de las organizaciones de la sociedad civil. Así mismo, la utilización de las nuevas tecnologías, como las cámaras, son un elemento que contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas en el actuar de la policía (cámaras en los vehículos y “body cameras”).
411. La Comisión recuerda la necesidad de que se inicien inmediatamente y de modo efectivo investigaciones de oficio cuando se trata de homicidios, desapariciones, alegado uso ilegal de la fuerza por agentes del Estado, así como otras violaciones graves a los derechos humanos. El uso del arma de fuego por parte de un agente de seguridad del Estado debe ser inmediatamente reportado por escrito e investigado. Al respecto, la Comisión señala la necesidad de que se revisen aquellas regulaciones que atribuyan presunciones de uso legítimo de la fuerza a las fuerzas de seguridad del Estado y se asegure que los casos sean puestos en conocimiento de las autoridades judiciales para su efectiva investigación. En ese sentido, la policía debería tener la obligación de informar sobre muertes inmediatamente después de producidas.
412. Una de las claves para responder al desafío de la inseguridad es la denuncia por parte de los ciudadanos y su colaboración con las autoridades. A esos efectos, es necesario contar con acceso a sistemas de denuncia fácilmente accesibles, seguros, confiables y efectivos, que garanticen la protección y la seguridad de la víctima, del

denunciante y de los testigos. Es importante además que estos sistemas cuenten con funcionarios capacitados para evitar la revictimización de las personas<sup>477</sup>. Debe contarse asimismo con mecanismos de denuncia especializados y adaptados para los niños, niñas y adolescentes. Las líneas gratuitas con disponibilidad las 24 horas y el uso de la tecnología para informar sobre la ocurrencia de delitos contribuyen a incrementar las denuncias en la población. La capacidad de respuesta inmediata es clave para la resolución de los delitos y la atención de las víctimas. Los programas de protección de víctimas y testigos deben ser evaluados y cuando sea necesario fortalecidos para garantizar la confianza en ellos y los elementos de protección.

413. Sin duda, facilitar el acceso a la justicia, gratuita y de calidad, es un elemento importante para reducir la impunidad. En ese sentido, las iniciativas de algunos Estados como Argentina que consisten en acercar oficinas de justicia a las villas y los barrios más afectados por la violencia para que se puedan interponer denuncias y acciones judiciales, es un aspecto positivo que facilita el acceso al derecho a la justicia de las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad.

---

<sup>477</sup>

Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, págs. 69 y 70.

## CAPÍTULO 5

# LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS FRENTE A LA INSEGURIDAD, LA VIOLENCIA Y EL CRIMEN ORGANIZADO

## LA RESPUESTA DE LOS ESTADOS FRENTE A LA INSEGURIDAD, LA VIOLENCIA Y EL CRIMEN ORGANIZADO

### A. *Lógicas de intervención represiva en la región*

414. La CIDH reconoce que los Estados Miembros, en cumplimiento de su deber de garantía de los derechos humanos, deben asumir las funciones de prevención, disuasión y represión del delito y la violencia. Sin embargo, en materia de seguridad ciudadana priman actualmente las políticas fuertemente centradas en los aspectos de control coercitivo por las fuerzas de seguridad y de represión punitiva a través del sistema penal. Estas políticas buscan mostrar resultados a corto plazo pero no abordan las causas subyacentes ni se enfocan suficientemente en la prevención. En consecuencia, estas políticas no aportan respuestas eficaces y duraderas al problema. Además, en su implementación muy a menudo resultan ser vulneradoras de los derechos humanos y estar en contravención con el derecho internacional de los derechos humanos.
415. Las denominadas políticas de “tolerancia cero” son aplicadas por varios Estados para combatir la delincuencia, el crimen organizado y a las maras. Estas políticas han supuesto la adopción de las denominadas “leyes anti-maras” que introducen modificaciones a los códigos penales, además de intensificarse los operativos policiales, entre otros los conocidos como “planes de mano dura” o de “súper mano dura”. El común denominador de las políticas de tolerancia cero a lo largo de los países de la región ha sido: la atribución de mayores competencias a las fuerzas de seguridad del Estado (policía y ejército); el endurecimiento de las penas de privación de libertad; el incremento de la utilización de la prisión preventiva; la reducción de la edad de responsabilidad penal para adolescentes y un incremento del control policial sobre ellos; y la tipificación de nuevos delitos, entre ellos el delito de “asociación ilícita”.
416. Las políticas eminentemente represivas han puesto en evidencia otras problemáticas como la saturación del sistema de justicia. El procesamiento de los presuntos infractores a las leyes --especialmente a las leyes contra las drogas por microtraficantes--, debido a su número y a las limitaciones en términos de recursos humanos y financieros de los sistemas de justicia de la región, han contribuido a empeorar las capacidades del sistema penal en algunos países. A su vez, estas limitaciones en el sector justicia han dado lugar a que un importante número de personas se encuentren en prisión preventiva por largos periodos de tiempo esperando juicio. Por otro lado, la cooptación y la corrupción judicial y política vinculados con el crimen organizado y el narcotráfico, han dado lugar a que casos de alto perfil queden en la impunidad.



417. Otra de las problemáticas que se han puesto de manifiesto es que los sistemas de prisiones en la región se encuentran sobrepoblados y en condiciones de extrema precariedad. Tal y como la CIDH ha señalado, estas condiciones pueden llegar a suponer vulneraciones graves a los derechos humanos. Aun así, el número de presos ha seguido incrementando debido al endurecimiento de la respuesta penal con un destaque en el alargamiento de las penas por los delitos de drogas, a un uso excesivo de la prisión preventiva, y a la tipificación de nuevos tipos penales como el delito de “asociación ilícita” cuya aplicación ha dado lugar a un incremento del número de personas que entran en contacto con el sistema carcelario.
418. La CIDH también observa que las políticas para promover y facilitar la desvinculación de los niños, niñas y adolescentes de los grupos delictivos y las maras son demasiado limitadas para poder proponerse la protección efectiva de la niñez afectada directamente por estos contextos. La cobertura y los medios son insuficientes, y usualmente se basan en programas diseñados e implementados por organizaciones de la sociedad civil. Lo mismo puede indicarse de las políticas de rehabilitación y reinserción social de los niños, niñas y adolescentes que estuvieron vinculados a este tipo de organizaciones. El hecho de que la respuesta preeminente sea la justicia penal y la privación de la libertad no ha permitido poder implementar intervenciones adecuadas de rehabilitación y reinserción social. Las falencias dentro del sistema de justicia juvenil y su funcionamiento impiden en la mayoría de casos que ellos sea efectivamente posible.
419. La CIDH por último también nota que en algunos países de la región, en particular en El Salvador<sup>478</sup>, se ha empezado a analizar la posibilidad de aplicar las leyes antiterroristas a los presuntos integrantes de las maras. La Comisión Interamericana ha indicado en otras oportunidades algunas de sus principales preocupaciones respecto a las leyes antiterroristas. Al respecto ha dicho que el principio de legalidad en materia de leyes antiterrorista es una de las garantías fundamentales del debido proceso y a un juicio justo, que deben ser observadas con particular atención por los Estados en el curso de las estrategias antiterroristas<sup>479</sup>. En palabras de la CIDH, el principio de legalidad penal es “[d]e particular pertinencia en el contexto del terrorismo (...) las ambigüedades en las leyes que proscriben el terrorismo (...) socavan la pertinencia de los procesos penales que hacen cumplir esas leyes”<sup>480</sup>.
420. Respecto a la tipificación de los delitos terroristas, la CIDH también alerta que se viola el principio de legalidad cuando la legislación nacional utiliza tipos penales consagrados en términos difusos, abstractos o imprecisos, por oposición a los sistemas penales modernos que recurren a términos rígidos y que no permiten mayor interpretación; especialmente en casos en que los tipos penales de terrorismo se pueden confundir entre sí o con otras figuras penales que permiten

---

<sup>478</sup> Ver Insightcrime Corte Suprema Justicia de El Salvador declara pandillas grupos terroristas, 27 de agosto de 2015, y El Salvador usa ley antiterrorista para enfrentar pandillas, 13 de agosto de 2015.

<sup>479</sup> CIDH, Informe sobre terrorismo y derechos humanos, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, párrs. 225-226, y Resumen Ejecutivo, párr. 17.

<sup>480</sup> CIDH, Informe sobre terrorismo y derechos humanos, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, párr. 261(a).

una amplia interpretación, obstaculizando la necesaria seguridad jurídica que debe garantizar el Estado en este ámbito<sup>481</sup>.

421. La Comisión es consciente de que el derecho internacional en su estado actual de desarrollo no contiene una definición precisa de “terrorismo” que haya sido objeto de consenso por los Estados<sup>482</sup>. En ausencia de una definición generalmente aceptada, la comunidad internacional ha identificado ciertos actos mediante tratados ratificados o adheridos por un amplio número de Estados, entre ellos en la Convención Interamericana contra el terrorismo<sup>483</sup>.
422. En términos generales, la CIDH recuerda que en el curso de la lucha antiterrorista, los Estados están en la obligación internacional de respetar plenamente los derechos humanos. No existe contradicción entre la garantía plena de los derechos humanos en este tipo de situaciones y la obligación de los Estados de proteger a las personas frente a la violencia terrorista<sup>484</sup>. Constituye un principio fundamental el que las acciones contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos y de la democracia son responsabilidades complementarias: “[e]l objeto y el propósito mismo de las iniciativas contra el terrorismo, en una sociedad democrática, es la protección de las instituciones democráticas, los derechos humanos y el imperio de la ley, no su menoscabo”<sup>485</sup>. Los Estados se encuentran obligados a respetar los derechos humanos así como las garantías del debido proceso y el principio de legalidad y no retroactividad de la ley penal.

## 1. Militarización

423. Los Estados de la región en general se han movido hacia una progresiva militarización de las fuerzas policiales y la asignación de tareas de seguridad interna al ejército para hacer frente a los desafíos de la inseguridad ciudadana. Tal

---

<sup>481</sup> CIDH, Demanda y alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castillo Petrucci et al v. Perú; referidos en: Corte IDH, *Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú*. sentencia del 30 de mayo de 1999 (fondo, reparaciones y costas), Serie C No. 52, párr. 114. CIDH, Demanda y alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso De la Cruz Flores Vs. Perú; referidos en: Corte IDH, *Caso De la Cruz Flores Vs. Perú*. Sentencia del 18 de noviembre de 2004 (fondo, reparaciones y costas), Serie C. No. 115, párr. 74.

<sup>482</sup> CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, párr. 15; y Resumen Ejecutivo, párr. 6.

<sup>483</sup> AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), 3 de junio de 2002.

<sup>484</sup> CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, Prefacio.

<sup>485</sup> CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, Resumen Ejecutivo, párr. 2.

En similar sentido se establece en diversos tratados e instrumentos internacionales, entre ellos la Convención Interamericana contra el Terrorismo (Asamblea General, Resolución AG/Res.1840 (XXXII/O-02), 3 de junio de 2002).

Asimismo, la Comisión ha efectuado múltiples pronunciamientos que incorporan estos principios. Ver. CIDH, *Diez años de actividades 1971-1981*, Secretaría General OEA, 1982, pág. 339. CIDH, *Informe Anual 1990-1991*, Cap. V, pág. 512. CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, Resumen Ejecutivo, párr. 3. CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, OEA/SER.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, corr., 22 de octubre de 2002, párr. 22.

y como se ha referido, esta lógica ha elevado el número de acusaciones de supuestas vulneraciones a derechos humanos. De modo general, en aquellos países donde se han asignado tareas de seguridad a las fuerzas armadas, o a estructuras militares de la policía, se ha producido un incremento en el uso indiscriminado e ilegal de la fuerza, de los casos de tratos crueles, inhumanos, degradantes y tortura, en el número de detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y de otras violaciones a los derechos humanos<sup>486</sup>. En adición, esta aproximación a la seguridad ciudadana priorizando la intervención represiva y la militarización de las intervenciones de las fuerzas de seguridad del Estado no ha arrojado resultados significativos y sostenidos en el tiempo en la mejora de las condiciones de seguridad. Estados respecto de los cuales la Comisión ha tenido conocimiento que en la actualidad atribuyen competencias al ejército o a la policía militar en materia de seguridad interior y “lucha contra el narcotráfico” son Argentina (en el 2013 por primera vez se dispuso la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de patrullaje de frontera), Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Perú (en el valle de los ríos Apurímac, Ene, and Mantaro, denominada zona VRAEM), Trinidad y Tobago, y Venezuela.

424. En relación a la utilización del ejército en labores de seguridad ciudadana la Corte Interamericana ha señalado que “(...) los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”<sup>487</sup>. En el mismo sentido la Comisión ha manifestado reiteradamente que los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno deben ser competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados, eficientes y respetuosos de los derechos humanos. Las fuerzas armadas son entrenadas para la defensa de un país contra un enemigo externo, por lo cual carecen del entrenamiento adecuado para cumplir con la misión de hacer cumplir la ley, tarea para la cual se requiere trabajar conjuntamente con las y los habitantes del país. Por ello, es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las fuerzas armadas. Además, la historia de la región demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos<sup>488</sup>.
425. La atribución de competencias al ejército en materia de seguridad ciudadana ha traído aparejado otros desafíos. La aplicación del fuero militar o uso de tribunales militares para juzgar a militares por homicidios que involucren a civiles, o por

---

<sup>486</sup> Puede consultarse por ejemplo el comunicado de prensa de la CIDH al finalizar su visita in loco a México, entre los días 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, y la información relativa a la visita a México del Relator de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales.

<sup>487</sup> Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párrafo 78.

<sup>488</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 87/15, *CIDH expresa su preocupación respecto de alegaciones de participación de la fuerza pública en hechos de violencia en México*, 7 de agosto de 2015 y CIDH, Informe seguridad ciudadana y derechos humanos, párrs. 100 a 105.

otras violaciones a derechos humanos cometidas por militares, es un tema de gran preocupación para la CIDH así como para la Corte Interamericana. Al respecto, la CIDH y la Corte han señalado la necesidad que los casos de violaciones a derechos humanos de personas civiles cometidas por militares sean juzgados exclusivamente por el sistema de justicia civil y no por tribunales castrenses<sup>489</sup>. La Corte en múltiples ocasiones ha indicado que “[c]uando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural y, *a fortiori*, el debido proceso”, el cual, a su vez, se encuentra íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia. El juez encargado del conocimiento de una causa debe ser competente, además de independiente e imparcial”<sup>490</sup>.

426. En adición, según la información que fue aportada a la CIDH, dentro de la estrategia de seguridad ciudadana las fuerzas de seguridad del Estado estarían habilitadas en algunos países para entrar en las escuelas e impartir clases en determinadas materias, como educación física y valores ciudadanos. En el caso de Guatemala, se recibió información sobre militares armados que impartían clases, incluso de planificación familiar<sup>491</sup>. La impartición de materias del currículo académico por parte de personal de las fuerzas de seguridad del Estado no es acorde con el deber del Estado de prestar una educación de calidad por profesionales especializados en la formación de niños, niñas y adolescentes. La búsqueda de estrategias para crear lazos de confianza entre las fuerzas de seguridad del Estado y los niños y adolescentes debe ser llevada a cabo por otras vías y mecanismos, sin afectarse el derecho a la educación.
427. Además, se informó a la Comisión de la existencia de planes implementados por el ejército y la policía destinados específicamente a niños, niñas y adolescentes considerados en situación de riesgo, que buscarían prevenir su vinculación a la delincuencia organizada y a las maras. En relación a este tipo de planes la Comisión considera que la identificación y apoyo a niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad de sus derechos debe ser llevada a cabo por instituciones especializadas de protección de la niñez. A la Comisión le preocupa que este tipo de iniciativas implementadas por las fuerzas de seguridad del Estado estigmaticen a determinados grupos de niños, niñas y adolescentes, a quienes se considere potenciales “riesgos sociales”, y que las medidas que se adopten no estén fundamentadas en acciones oportunas y de calidad, llevadas a cabo por profesionales especialistas y con un plan individualizado de apoyo y seguimiento.

---

<sup>489</sup> Ver Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párrs. 272 a 275. Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 160. Ver CIDH, *Comunicado de Prensa No. 53/14*, 9 de mayo de 2014.

<sup>490</sup> Ver Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 273; Corte IDH, *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 128; Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 143, y Corte IDH, *Caso Tiujón Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190, párr. 118.

<sup>491</sup> Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de sus Oficina en Guatemala 2014, párrs. 41.

En esta lógica, la CIDH<sup>492</sup> así como también la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, han expresado su preocupación respecto al programa “Guardianes de la patria” implementado en Honduras, una iniciativa que tiene por finalidad formar en valores de la patria a la población en situación de vulnerabilidad, en especial la niñez y adolescencia, a través del deporte, la cultura y el arte. La Relatora Especial expresó su preocupación “por el espacio que el Estado está cediendo a las Fuerzas Armadas en esta materia. La Relatora Especial considera que esta transferencia de funciones del Estado al Ejército refleja una desvalorización de la función pública. La Relatora Especial entiende que estas iniciativas se enmarcan en un contexto de inseguridad y altos índices de criminalidad, y reflejan los esfuerzos del Estado para combatirlos. Sin embargo, la lucha contra este flagelo debe centrarse en la prevención, es decir, sobre las causas estructurales y los factores de riesgo (pobreza, familias desestructuradas, falta de acceso a servicios, entre otros), invirtiendo en políticas sociales y de desarrollo, construyendo barrios con infraestructuras, ofreciendo oportunidades y alternativas durables a los menores en situación de riesgo, ofreciendo una formación profesional de calidad y adoptando medidas de reinserción, entre otras”<sup>493</sup>.

428. La CIDH también ha hecho seguimiento a la introducción de modelos “cívico-militares” en materia de seguridad ciudadana, en países como Venezuela, donde ciudadanos recibirían entrenamiento militar para luego cooperar como civiles en el mantenimiento del orden público. Sobre el particular, la CIDH ha recibido información sobre el funcionamiento de la Milicia Obrera Bolivariana la cual está conformada por ciudadanos que de manera voluntaria son registrados, organizados y entrenados por el Comando General de la Milicia Bolivariana a fin de complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) la cual a su vez está facultada para intervenir en las tareas de control de la seguridad ciudadana y el mantenimiento del orden interno<sup>494</sup>. Durante 2014, el Gobierno realizó llamados públicos para que se continúe avanzando en la conformación de los denominados “cuerpos combatientes” de la milicia obrera<sup>495</sup>, los que luego integraron el Sistema de Protección e Integridad de la Patria a fin de “vigilar las unidades económicas de servicios y de producción estratégica del país, como la electricidad, el transporte y

---

<sup>492</sup> Ver CIDH, *Comunicado de Prensa No. 146/14, CIDH culmina visita in loco a Honduras*, 5 de diciembre de 2014.

<sup>493</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Najat Maalla M’jid. Misión de seguimiento a Honduras. *A/HRC/28/56/Add.1*, 18 de diciembre de 2014, párr. 43.

<sup>494</sup> Ley Orgánica de las FANB. CIDH, Informe Anual de 2011, Capítulo IV sobre Venezuela, párr. 411; CIDH, Informe Anual de 2012, Capítulo IV sobre Venezuela, párr. 382; y CIDH, *Informe Anual de 2013*, Capítulo IV sobre Venezuela, párrs. 474-475.

<sup>495</sup> Correo del Orinoco, Clase obrera de la Milicia Nacional Bolivariana recibió ascenso a grado de Primer Teniente, 13 de abril de 2014. Desde el año 2013, la Milicia Nacional Bolivariana habría reactivado la creación de este tipo de figuras en las instituciones públicas y privadas, de conformidad con lo dispuesto en la reforma a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Agencia Venezolana de Noticia, Milicia reactiva creación de cuerpos combatientes en instituciones públicas y privadas, 14 de agosto de 2013. En agosto de 2014, tras las indicaciones del Presidente de la República, habría sido activado por ejemplo en el estado Anzoátegui, el “cuerpo de combatientes de la Milicia Laboral Bolivariana”. Noticiasdeaquí.net, *Activado en Anzoátegui cuerpos combatientes de la Milicia Bolivariana*, 9 de agosto de 2014.

el petróleo” y evitar el sabotaje<sup>496</sup>. En abril de 2015, el Gobierno aprobó la ampliación de los “cuerpos combatientes”<sup>497</sup>; hasta marzo de 2015 se habrían registrado aproximadamente 30,000 nuevos milicianos <sup>498</sup>. Al respecto, organizaciones de la sociedad civil han denunciado que existiría un proceso de “militarización de las políticas de seguridad ciudadana” en el país<sup>499</sup>.

429. La CIDH asimismo está preocupada por las informaciones que ha recibido sobre el uso excesivo e ilegal de la fuerza por parte de los agentes de seguridad del Estado - policía y ejército- en el marco de declaratorias de estados de emergencia o excepción. La declaratoria de estados excepcionales se ha realizado en algunos Estados para enfrentar al crimen organizado en áreas en las cuales estos grupos tienen fuerte implantación y control sobre el territorio.
430. Respecto a Argentina, y en particular la provincia de Buenos Aires, la CIDH fue informada sobre un preocupante ascenso en el número de personas fallecidas en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad del Estado y de detenciones arbitrarias, especialmente de jóvenes de sectores vulnerables, asociado a la declaratoria de emergencia. El Decreto No.220/14 de 4 de abril de 2014<sup>500</sup> habría declarado la emergencia en materia de seguridad por un término de 12 meses suponiendo: i) la convocatoria a personal de seguridad pública retirado, ii) la asignación a empresas privadas de seguridad de tareas auxiliares a las fuerzas de seguridad del Estado en sus funciones, y iii) facultado a los municipios a adoptar medidas dirigidas a restringir la movilidad vehicular. Las autoridades habrían recurrido con frecuencia a las detenciones para verificar la identidad de las personas, práctica generalmente realizada en unidades de transporte público y dirigido a adolescentes y jóvenes. La CIDH también ha recibido información sobre la militarización que ha supuesto la declaratoria de estados de emergencia en Guatemala asociado al incremento de supuestas violaciones a los derechos humanos en estas zonas<sup>501</sup>. En Trinidad y Tobago, la declaración de una “zona de guerra” en el 2010, a raíz de protestas sociales por la muerte de un joven a manos de la policía, supuso que se desencadenaran múltiples incidentes de violencia y alegaciones de brutalidad en la actuación de las fuerzas de seguridad contra la población<sup>502</sup>. En cuanto a Venezuela la CIDH tomó conocimiento del estado de excepción decretado por el Presidente en agosto de 2015 y que resultó en el

---

496 AVN. Milicia Obrera Bolivariana se integrará al Sistema de Protección e Integridad de la Patria, 17 de noviembre de 2014.

497 VdT. Aprueban ampliación de los cuerpos combatientes de la Milicia Obrera, 16 de abril de 2015.

498 Según información de diversos diarios venezolanos, el titular del Ministerio para la Defensa Vladimir Padrino López informó del registro de aproximadamente 30 mil hombres y mujeres del territorio nacional se han inscrito en las Milicias Bolivarianas. El Informador. Hay 30 mil nuevos milicianos desde el Decreto de Obama, 23 de marzo de 2015; Globovision. 30 mil milicianos se alistaron para defender Venezuela, 21 de marzo de 2015 y Últimas Noticias. Hay 30 mil nuevos milicianos desde el decreto de Obama, 24 de marzo de 2015.

499 PROVEA, ONG's venezolanas entregarán informe ante el Comité contra la Tortura de la ONU, 4 de noviembre de 2014. Ver también: CIDH, Informe Anual de 2013. Capítulo IV sobre Venezuela, párr. 453.

500 Provincia de Buenos Aires, Decreto No.220/14, de Emergencia en Materia de Seguridad Pública, de 4 de abril de 2014.

501 CIDH, audiencia temática, Denuncias sobre militarización en Guatemala, 153 período ordinario de sesiones, 28 de octubre de 2014.

502 Insightcrime, Las pandillas son la nueva ley en la Trinidad y Tobago urbana, 22 de octubre de 2013.



despliegue de fuerzas de seguridad, desalojos forzados y deportaciones colectivas y sumarias de ciudadanos colombianos<sup>503</sup>.

431. La CIDH tiene presente que ante determinadas situaciones excepcionales de crisis e inestabilidad que generan situaciones de violencia y amenazan seriamente los derechos humanos de las personas los Estados pueden adoptar medidas de esta naturaleza. La Corte Interamericana ha entendido que “[l]a suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática”<sup>504</sup>.
432. En relación a esta temática, la Convención Americana en su artículo 27 permite la suspensión de garantías respecto de la protección, goce y disfrute de los derechos humanos “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte”<sup>505</sup>, pero no autoriza la suspensión entre otros del derecho a la vida (artículo 4 CADH), derecho a la integridad personal (artículo 5 CADH) y los derechos del niño (artículo 19 CADH), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. Respecto a la interpretación de este artículo, la Corte ha establecido que:

[e]l análisis jurídico del [...] artículo 27 y de la función que cumple debe partir de la consideración de que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales. Se aplica únicamente “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”. Aun entonces, autoriza solamente la suspensión de ciertos derechos y libertades, y ello “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. Las disposiciones que se adopten, además, no deben violar otras obligaciones internacionales del Estado Parte, ni deben entrañar

<sup>503</sup> CIDH, *comunicado de prensa*, CIDH expresa preocupación sobre deportaciones arbitrarias de colombianos desde Venezuela, 28 de agosto 2015.

<sup>504</sup> Corte IDH, *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana de Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC 8/87, de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 20.

<sup>505</sup> Artículo 27 de la CADH:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.



“discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”<sup>506</sup>.

433. Es obligación del Estado determinar las razones y motivos que llevan a las autoridades internas a declarar un estado de emergencia y corresponde a éstas ejercer el adecuado y efectivo control de esa situación y que la suspensión declarada se encuentre, conforme a la Convención, “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”<sup>507</sup>. La CIDH también hace hincapié que en toda declaratoria de estados excepcionales deberá establecerse los derechos cuyo goce se verán restringidos y definir los límites temporales y geográficos en los que regirá<sup>508</sup>.
434. La Corte Interamericana hace notar que en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal y como se ha referido, “los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”<sup>509</sup>. En ese sentido, los órganos del SIDH han entendido que la suspensión de garantías “no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común”<sup>510</sup>.
435. La CIDH llama a los Estados a limitar las declaratorias de estados excepcionales a situaciones de extrema gravedad, y subraya lo inadecuado y peligroso que resulta decretar estados excepcionales y limitar las garantías en el ejercicio de los derechos humanos para combatir la criminalidad, ello debido a las numerosas vulneraciones a los derechos humanos que de manera constante se registran como resultado, además de no representar una respuesta sostenible y eficaz para enfrentar y resolver el desafío de la violencia y la criminalidad. La CIDH también recomienda a los Estados que tomen en cuenta los estándares del derecho internacional de los derechos humanos para revisar la normativa interna referente a la declaratoria de estados que restrinjan la protección de los derechos humanos, y que la aplicación de los mismos se haga con estricto apego a los referidos estándares<sup>511</sup>.

---

<sup>506</sup> Corte IDH, *El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8. párr. 19.

<sup>507</sup> Corte IDH, *El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8. párr. 19.

<sup>508</sup> Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 48.

<sup>509</sup> *Cfr. Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

<sup>510</sup> Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 52.

<sup>511</sup> Puede consultarse, CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, en particular párrafo 49 y ss.

## **2. Justicia juvenil: rebaja de edad de responsabilidad penal, alargamiento de las penas, precariedad en las condiciones de internamiento y carencia de justicia restaurativa**

436. La CIDH ha identificado con preocupación que una respuesta que de forma recurrente aparece en los Estados de la región es el debate sobre la reducción de la edad de responsabilidad penal de los adolescentes y el incremento de las penas, pues erróneamente se les atribuye a los adolescentes la responsabilidad por el clima de inseguridad y violencia. Existe además una fuerte creencia de que las normas de derechos humanos protegen a los adolescentes del castigo justificado por sus acciones, y que estas normas están siendo utilizadas para dejar impunes a los adolescentes que cometen delitos. La Comisión reitera que esta creencia no se corresponde con la realidad, dado que los sistemas de justicia juvenil de la región responsabilizan a los adolescentes por sus actos, algunos países desde la edad de 12 años.
437. Lo que se acaba de referir no significa que la aplicación de la ley, la disuasión y la represión de la delincuencia organizada no sean importantes en un Estado de derecho. Sin embargo, la Comisión quiere destacar que las actuales respuestas represivas son insuficientes para enfrentar el problema de la captación, utilización e involucramiento de niños, niñas y adolescentes en actividades delictivas, y que es necesario atender a la diversidad de factores y situaciones de desprotección y vulneración de derechos que se encuentran detrás de ello, inclusive situaciones de violencia y explotación.
438. Las medidas tendientes a responsabilizar a los adolescentes por sus actos deben atender a la situación del adolescente en cada caso, y considerar medidas socio-educativas en el marco de un modelo de justicia restaurativa. En la actualidad, los Estados de la región priorizan las respuestas retributivas y penalizadoras, siendo la principal medida la privación de la libertad. La utilización generalizada de la privación de la libertad para adolescentes en conflicto con la ley penal es contraria a los estándares de derechos humanos y son no solo ineficientes, sino incluso contraproducentes, para enfrentar la violencia y la inseguridad. La criminalización de adolescentes cada vez a edades más tempranas y el alargamiento de las penas supone encerrar por largos periodos de tiempo a adolescentes que están en plena fase de desarrollo y crecimiento personal, en unas condiciones muy precarias, y sin el acompañamiento necesario e idóneo para su rehabilitación y reintegración social. En la realidad, los centros de privación de libertad se han convertido en factores de mayor vulnerabilidad y exposición a la violencia y al crimen para estos adolescentes, considerando que las maras y las organizaciones criminales tienen una fuerte incidencia en los centros de privación de libertad y sobre las personas allí recluidas. Las actuales condiciones de la privación de la libertad por lo general llevan a profundizar y robustecer el problema que se busca solucionar<sup>512</sup> y no

---

<sup>512</sup> Una encuesta de internos en El Salvador realizada por el PNUD muestra que un 37% de los internos pertenecía a una pandilla en el momento en el que fue detenido. Del 63% restante, un 10% se integró a las pandillas en la cárcel, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 82.

ofrecen las condiciones para prevenir la reincidencia en actividades delictivas en el futuro.

439. La CIDH alerta que los sistemas penitenciarios, en general, no cumplen en la realidad con la función de rehabilitación y reinserción social de los presos. En particular, los sistemas de justicia juvenil, si bien tienen en sus enunciados normativos la función rehabilitadora y reintegradora, en la práctica no se cumplen a cabalidad estos principios debido a la limitada disponibilidad de programas de estas características y a la misma gestión interna de estos centros que no es acorde con estos principios, incluida la falta de personal capacitado para tratar con adolescentes en conflicto con la ley penal. Es más, algunos Estados, como Estados Unidos, todavía tienen pendiente la incorporación de estos principios del derecho internacional de los derechos humanos en su legislación interna.
440. En Guatemala, se registraron cerca de 1.700 adolescentes privados de libertad en 2013<sup>513</sup>, y en Honduras aproximadamente 1.500 en el mismo año<sup>514</sup>. El Salvador presentó estadísticas oficiales evidenciando que el principal delito que se atribuyó a las y los adolescentes en los años 2010 y 2011 fue la participación en agrupaciones ilícitas<sup>515</sup>. El Perú tenía cerca de 5.200 adolescentes en centros de detención en el 2012.<sup>516</sup> Por su parte Colombia tendría en el 2014 más de 3.500 adolescentes privados de libertad<sup>517</sup>. La oficina de UNICEF en México indicó que habría más de 10 mil adolescentes privados de libertad en el año 2012 en los centros especializados mexicanos<sup>518</sup>. En Brasil, en el año 2011, cerca de 20 mil adolescentes estaban privados de libertad en el país<sup>519</sup>.
441. La utilización extendida de la privación de libertad de carácter preventivo, sin que haya condena por un juez, es otro de los graves problemas que ha identificado la CIDH. Como estrategia de lucha contra el crimen organizado, varios países de la región han introducido excepciones a los periodos máximos previstos en la legislación para la prisión preventiva para determinados delitos (como por ejemplo para los delitos de drogas), alargando los periodos permitidos de detención, y para algunos delitos han establecido la obligatoriedad de la prisión preventiva (entre ellos los delitos de asociación ilícita).
442. La CIDH nota con preocupación que esta tendencia a la utilización excesiva de la prisión preventiva contraviene el principio general de *ultima ratio* de la privación de la libertad para las personas menores de 18 años, además de poder constituir vulneraciones a la libertad personal, a las garantías judiciales, a la presunción de inocencia, a ser oído en un plazo razonable por un juez y a un juicio justo. Como

---

<sup>513</sup> Respuesta del Estado de Guatemala al cuestionario CIDH.

<sup>514</sup> Respuesta del Estado de Honduras al cuestionario CIDH.

<sup>515</sup> Respuesta del Estado de El Salvador al cuestionario CIDH.

<sup>516</sup> Respuesta del Estado del Perú al cuestionario CIDH.

<sup>517</sup> Defensa de niñas y niños internacional, DNI, *Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Informe de Monitoreo Octubre 2015*, pág. 4.

<sup>518</sup> INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013.

<sup>519</sup> Respuesta de ANCED (Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescentes), ONG de Brasil, al cuestionario CIDH.

regla general, debería evitarse la privación de la libertad de personas menores de 18 años sin que haya recaído una sentencia judicial, a menos que se prevean en la ley situaciones de carácter excepcional para justificar el uso limitado de la prisión preventiva, por tiempo determinado, y debiéndose establecer su duración máxima en la ley. Cualquier decisión sobre la privación preventiva de la libertad de una persona menor de 18 años debe ser tomada por una autoridad judicial, y quedar sujeta a revisiones periódicas por parte de un juez para impedir que se alarguen más allá de lo señalado por la ley. Los Estados Partes además deben contemplar un conjunto de alternativas a la prisión preventiva para limitar la utilización de la misma y para dar cumplimiento a la obligación que les incumbe de utilizar la privación de libertad tan sólo como medida de último recurso<sup>520</sup>. En adición a lo señalado, la CIDH también nota con preocupación que el incremento en el uso de la prisión preventiva ha contribuido a exacerbar las cifras de adolescentes detenidos en el hemisferio. Así mismo, la CIDH expresa su preocupación por el hecho que en algunos países se siga manteniendo a los adolescentes en prisión preventiva junto con los adolescentes que están cumpliendo sentencia, sin la separación necesaria entre ambos grupos. Algunas de las consecuencias de estas medidas represivas son el hacinamiento en cárceles debido a la detención masiva.

443. Respecto de la prisión preventiva, el Estado de Bolivia indicó que más del 90% de adolescentes estaban detenidos en detención preventiva en 2012<sup>521</sup>, aunque al parecer esta cifra se habría reducido en años posteriores ésta sigue representando un nivel muy elevado<sup>522</sup>. En Chile, aproximadamente un tercio de adolescentes se encontraban en detención preventiva a la fecha de envío de la información<sup>523</sup>. Brasil tendría casi 5.000 adolescentes en detención preventiva del total de más de 20.000 adolescentes privados de libertad en el país<sup>524</sup>. Paraguay es uno de los países con una tasa más alta de detención preventiva en adolescentes; del total de 387 adolescentes privados de libertad, 356 se encuentran en detención preventiva<sup>525</sup>.
444. Tal y como se ha referido en otras secciones del presente informe, es posible identificar la existencia de patrones discriminatorios en la actuación policial en varios de los países de la región, lo cual provoca que a menudo se lleven a cabo detenciones arbitrarias de adolescentes, sin sujetarse al principio de legalidad y no

---

<sup>520</sup> CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párrs. 247 a 306. En el mismo sentido puede verse, Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 10, Los derechos del niño en la justicia de menores, CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007, 44º período de sesiones, párrafos 78 a 81.

<sup>521</sup> Respuesta del Estado de Bolivia al cuestionario CIDH.

<sup>522</sup> Defensa de niñas y niños internacional, DNI, *Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Informe de Monitoreo Octubre 2015*, págs. 5 y 8. De un total de 269 adolescentes privados de libertad, 162 se encontraban en prisión preventiva, según un informe de 2015.

<sup>523</sup> Respuesta del Estado de Chile al cuestionario CIDH. A la fecha del envío del cuestionario a la CIDH, 501 jóvenes se encontraban cumpliendo la medida cautelar de internación provisoria, 514 jóvenes se encontraban cumpliendo condena en régimen cerrado y 628 jóvenes estaban condenados a sanciones en régimen semicerrado, de acuerdo a la información proporcionada por el Estado.

<sup>524</sup> Defensa de niñas y niños internacional, DNI, *Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Informe de Monitoreo Octubre 2015*, pág. 5.

<sup>525</sup> Defensa de niñas y niños internacional, DNI, *Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Informe de Monitoreo Octubre 2015*, pág. 5.

discriminación. La CIDH recuerda que al detener a un niño, niña o adolescente la policía está obligada a garantizar los derechos del niño a ser inmediatamente puesto en presencia del juez competente y especializado, a que se notifique en el tiempo más breve posible a sus padres o responsables, a tomar contacto con su familia, y a entrevistarse con su abogado defensor en el plazo más breve posible. Cuando se trata de personas menores de 18 años se refuerza el estándar de conducción sin demora ante un tribunal y el resto de garantías judiciales. La CIDH subraya que es fundamental asegurar el control judicial inmediato de las detenciones para prevenir la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, así como para prevenir amenazas contra la vida o la integridad personal<sup>526</sup>.

445. El tratamiento bajo la lógica preeminente represiva de la ley penal que los adolescentes captados y utilizados por las organizaciones criminales generalmente reciben por parte de los Estados, también ha sido cuestionada por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y por organismos nacionales de derechos humanos. El Comité de los Derechos del Niño<sup>527</sup> recientemente, por ejemplo, ha llamado la atención sobre el hecho que los adolescentes utilizados por las organizaciones criminales en Colombia deberían ser tratados principalmente como víctimas, e incluirlos en acciones especializadas tendientes a desvincularlos de estos grupos, de rehabilitación y reintegración social<sup>528</sup>. Sobre el particular, el Defensor del Pueblo de Colombia, en un reciente informe defensorial, también justifica el tratamiento como víctimas que el Estado debería dispensar a los niños, niñas y adolescentes que son utilizados y explotados por las organizaciones criminales para sus actividades delictivas, en lugar de ser tratados simplemente desde la lógica de delincuentes o infractores de la ley penal<sup>529</sup>. Al respecto, tanto el Comité como el Defensor del Pueblo observan paralelismos en las vulneraciones a los derechos de las que son víctimas los niños y adolescentes captados y utilizados por las estructuras criminales y aquellos reclutados por actores armados no estatales en el marco de conflictos internos, y señalan la necesidad de fortalecer las respuestas que contemplen programas para incentivar la desvinculación de los grupos criminales, y promover la rehabilitación y la reintegración social, en paralelo con políticas de prevención.
446. La CIDH ha llamado la atención en varias oportunidades sobre el tratamiento bajo el sistema de justicia juvenil que se sigue dando en algunos países, en particular del Caribe, a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de

---

<sup>526</sup> CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párrs. 251, 252 y 253 en particular, y párrs. 247 a 306 en general.

<sup>527</sup> ONU. Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia, Aprobadas por el Comité en su 68º período de sesiones (12 a 30 de enero de 2015), CRC/C/COL/CO/4-5.

<sup>528</sup> Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial “Justicia transicional: Voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia”, noviembre 2014, pág. 65 b.

<sup>529</sup> Informe Defensorial, *Justicia Transicional: Voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia*. 2015.

desprotección y que no han cometido ningún acto en contravención de la ley penal. La CIDH ha expresado que:

(...) las niñas, niños y adolescentes víctimas de pobreza, abuso y abandono, así como los que sufren discapacidades o que presentan insuficiencias educativas o alteraciones de la salud, no deben ser privados de su libertad o sometidos al sistema de justicia juvenil cuando no hayan infringido leyes penales, así como tampoco se debe someter a este sistema a los niños que han incurrido en conductas que no constituirían infracciones a las leyes penales si las habría cometido un adulto. En particular, los Estados deben evitar tipificar delitos en razón de la condición de niños (“status offenses”) de forma que los etiqueten como “delincuentes”, “incorregibles”, “inmanejables” sobre la base de peticiones, incluso de los propios padres, solicitando que los niños sean disciplinados y supervisados debido a su comportamiento o problemas de actitud que no constituyen una infracción a las leyes penales<sup>530</sup>.

447. La Comisión reitera que los niños que enfrentan problemas sociales o económicos, o que son considerados en “situación de riesgo” o presentan dificultades de adaptación o conducta, deben ser atendidos mediante la prestación de servicios sociales o de protección de la niñez adecuados y respetuosos de sus derechos<sup>531</sup>, pero no a través del sistema de justicia juvenil e insta a los Estados a revisar sus legislaciones y prácticas, en especial modo los países del Caribe. Por ejemplo, Trinidad y Tobago sigue tratando bajo la lógica del sistema de justicia juvenil a niños, niñas y adolescentes considerados “incontrolables” (“beyond control”)<sup>532</sup>, y Santa Lucía sigue tipificando el absentismo escolar y la vagancia como delitos “en razón de la condición” (“status offenses”)<sup>533</sup>.

448. La Comisión además se ha referido en repetidas oportunidades a su preocupación sobre la violencia que enfrentan los adolescentes que entran en contacto con el sistema de justicia juvenil. La violencia ejercida por los agentes responsables de las dependencias, y aquella que se produce entre los mismos internos, los motines, los encierros prolongados, la existencia de celdas de aislamiento, y la administración de psicofármacos como forma de control, son aspectos respecto a los que la Comisión ha expresado que requieren de inmediata atención por los Estados<sup>534</sup>. Los malos tratos y la tortura se consideran problemas crónicos en los sistemas penitenciarios en muchos de los países de la región. La deficiente gestión y la corrupción han dado lugar a que algunos centros de privación de libertad estén efectivamente controlados internamente por los reos, en otros se ha hecho necesario revisar los protocolos de clasificación y separación de los prisioneros para evitar acciones de violencia entre ellos cuando pertenecen a diferentes maras

---

<sup>530</sup> Ver CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párrafo 73.

<sup>531</sup> Ver CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párrafo 74.

<sup>532</sup> Respuesta al cuestionario del Estado de Trinidad y Tobago, páginas 9 a 11.

<sup>533</sup> Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observaciones finales a Santa Lucía, CRC/C/LCA/CO/2-4, 8 julio de 2014.

<sup>534</sup> Ver CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*.

o pandillas. La Comisión recuerda a los Estados su obligación de garantizar la vida, la integridad y la seguridad de todas las personas privadas de libertad, así como condiciones de detención conformes con los estándares internacionales en la materia, con un especial cuidado cuando se trata de personas menores de 18 años<sup>535</sup>.

### 3. Nuevos tipos penales: el delito de “asociación ilícita”

449. Los Estados así mismo han introducido nuevos tipos penales con el objetivo de disminuir el clima de inseguridad y llevar ante la justicia a los responsables de crear estos contextos. Sin embargo, la regulación y la aplicación de estos nuevos delitos han presentado dificultades desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos y ha llevado a situaciones de arbitrariedad e injusticia en su aplicación por parte de las fuerzas de seguridad y de la justicia. Específicamente, la Comisión y la Corte han manifestado su preocupación por los problemas que se han presentado en relación al denominado delito de “asociación ilícita” o “pertenencia a organización criminal”.
450. Al momento de recibir la información para la elaboración de este informe países como Brasil<sup>536</sup>, El Salvador<sup>537</sup>, Honduras<sup>538</sup>, Jamaica<sup>539</sup>, México<sup>540</sup>, Panamá<sup>541</sup>,

<sup>535</sup> Corte IDH, Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa, Resolución de la Corte de 20 de noviembre de 2012, párr.20.

<sup>536</sup> Brasil. Lei nº 12.850, 02 de agosto de 2013.

Art. 1º Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado. § 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional. [...]

Art. 2º Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa: Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais praticadas.

<sup>537</sup> El Salvador. Decreto nº 393, de 30 de julio de 2004.

Art. 345 – El que tomare parte en una agrupación, asociación u organización ilícita, será sancionado con prisión de tres a cinco años. Los organizadores, jefes, dirigentes o cabecillas, serán sancionados con prisión de seis a nueve años. Serán consideradas ilícitas las agrupaciones, asociaciones u organizaciones temporales o permanentes, de dos o más personas que posean algún grado de organización, cuyo objetivo o uno de ellos sea la comisión de delitos así como aquellas que realicen actos o utilicen medios violentos para el ingreso de sus miembros, permanencia o salida de los mismos.

<sup>538</sup> Honduras. Código Penal.

Artículo 332.- Asociación Ilícita. Se sancionará con la pena de veinte (20) a treinta (30) años de reclusión y multa de cien mil (L. 100, 000.00) a trescientos mil (L. 300, 000.00) lempiras, a los Jefes o cabecillas de maras, pandillas y demás grupos que se asocien con el propósito permanente de ejecutar cualquier acto constitutivo de delito. Con la misma pena de reclusión establecida en el párrafo rebaja en un tercio (1/3) se sancionara a los demás miembros de las referidas asociaciones ilícitas. Son Jefes o Cabecillas aquellos que se destaquen o identifiquen como tales y cuyas decisiones influyan en el ánimo y acciones del grupo.

<sup>539</sup> Al respecto puede consultarse el capítulo V del Informe Anual del 2014 de la CIDH sobre el seguimiento de las recomendaciones realizadas al Estado de Jamaica en su informe después de realizar la visita in loco a ese país, ver párrafo 26 y siguientes.

<sup>540</sup> México. Código Penal Federal. Capítulo IV - Asociaciones delictuosas.



Perú<sup>542</sup>, Santa Lucía<sup>543</sup> y Trinidad y Tobago<sup>544</sup> tenían en sus legislaciones estos tipos penales. Algunas de estas tipificaciones han incluido en su redacción una mención explícita a las maras como forma de asociación ilícita<sup>545</sup>, otras regulaciones se refieren a agrupaciones “temporales o permanentes”, de “dos o más personas”, “que posean algún tipo de organización” y “cuyo objetivo o uno de ellos sea la comisión de delitos”, o se agrupen “con el propósito de delinquir”, no siendo necesario de acuerdo con algunos de los tipos penales que estos grupos hayan cometido todavía ningún otro acto ilícito, como por ejemplo contra la integridad de las personas o contra el patrimonio. Otras regulaciones incluyen en estos tipos penales organizaciones de dos o más personas que “realicen actos o utilicen medios violentos para el ingreso de sus miembros, permanencia o salida”. Bajo algunas de las tipificaciones existentes en la actualidad, dos adolescentes que se reúnan y se propongan realizar una serie de robos en su barrio, aun sin haber cometido ninguno, en teoría podrían considerarse bajo el delito de “asociación ilícita”.

451. La regulación de los referidos delitos se caracteriza por penalizar la pertenencia a una organización que se considera de carácter criminal, sin embargo la definición de lo que se entiende por una organización criminal presenta en algunos casos

---

Artículo 164.- Al que forme parte de una asociación o banda de tres o más personas con propósito de delinquir, se le impondrá prisión de cinco a diez años y de cien a trescientos días multa.

Cuando el miembro de la asociación sea o haya sido servidor público de alguna corporación policial, la pena a que se refiere el párrafo anterior se aumentará en una mitad y se impondrá, además, la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar otro.

Si el miembro de la asociación pertenece a las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, de igual forma la pena se aumentará en una mitad y se le impondrá, además la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos.

<sup>541</sup> Panamá. Código Penal.

Artículo 330. Quienes constituyan o formen parte de una de pandilla serán sancionados con pena de prisión de cuatro a seis años. La pena será de siete a catorce años de prisión. Si la pandilla es para cometer homicidio, secuestro, extorsión, robo, hurto de autos y accesorios, delitos relacionados con el tráfico de drogas, blanqueo de capitales, delitos financieros, violación sexual, trata de personas, pornografía infantil, terrorismo o tráfico de armas. Para efectos de este artículo, constituye pandilla la concertación previa de tres o más personas de manera habitual con el propósito de cometer delitos, que se distingue por reunir por lo menos dos de las siguientes características: 1. Tenencia, posesión o uso de armas. 2. Uso de símbolos personales o colectivos de identificación de sus miembros. 3. Control territorial. 4. Jerarquía.

<sup>542</sup> Perú. Código Penal. Modificado por la Ley nº 30077, del 20 agosto 2013.

Artículo 317. - Asociación ilícita. El que constituya, promueva o integre una organización de dos o más personas destinada a cometer delitos será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años.

<sup>543</sup> Anti-Gang Act, No.4 de 2014.

<sup>544</sup> Republic of Trinidad and Tobago, Act No. 10 of 2011. En el caso de Trinidad y Tobago la regulación de la conocida como “Anti-gang Act” presenta otras dificultades como por ejemplo la redacción del artículo 9 que penaliza hasta por 15 años de privación de la libertad el hecho de estar en posesión, de modo legal o ilegal, de chalecos antibalas, armas y municiones con la intención de utilizarlas, o que debería saber que podrían ser utilizadas, para beneficiar o favorecer a una banda criminal (“A person who has in his possession or under his care or control a bullet-proof vest, firearm or ammunition, whether lawfully obtained or not, which he intends to use or ought to know may be used for the benefit of or at the direction of a gang, or any gang member, commits an offence and is liable on conviction on indictment to imprisonment for fifteen years”)

<sup>545</sup> Artículo 332 del Código Penal de Honduras.

problemas de precisión de los elementos que conforman la definición. Ello ha conducido a que en la práctica estos elementos y su concurrencia hayan sido determinados arbitraria y discrecionalmente por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. En particular, la CIDH está preocupada por el hecho que este tipo de normas han abierto un amplio margen de discrecionalidad que ha permitido las detenciones arbitrarias y sin orden previa de autoridad competente, en algunos casos incluso redadas de carácter masivo, de adolescentes y jóvenes sobre la base de sospechas o percepciones subjetivas acerca de su pertenencia a una “mara”, en razón del uso de tatuajes, apariencia física, lugar donde vivían u otros factores<sup>546</sup>.

452. La Comisión y la Corte entienden que algunas de las regulaciones son demasiado abiertas en su formulación y presentan problemas con la exigencia de extremar las precauciones para que el poder punitivo del Estado se administre con respeto de los derechos humanos. En este sentido, la Corte ha recordado que:

(...) el principio de legalidad en materia penal determina que los tipos penales deben utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, fijen sus elementos y permitan deslindarlas de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales como la vida o la libertad. Esto tiene particular importancia en la función del juez, quien al aplicar la ley penal debe atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en la adecuación de la conducta de la persona inculpada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico<sup>547</sup>.

453. En adición, la Corte ha establecido que para que se cumplan los requisitos necesarios para restringir el derecho a la libertad personal, el Estado debe fundamentar y acreditar, en el caso concreto, la existencia de indicios suficientes que permitan suponer razonablemente la conducta delictiva de la persona y que la detención sea estrictamente necesaria. Por tanto, “no puede tener como base la mera sospecha o percepción personal sobre la pertenencia del acusado a un grupo ilícito determinado o pandilla”<sup>548</sup>. En este sentido, de acuerdo a lo establecido por

---

<sup>546</sup> CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párr. 131 y Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 241, párr. 100 y 102. Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Observaciones finales con respecto a Honduras, UN DOC CCPR/C/HND/CO/1, 13 de diciembre de 2006, párr. 13; Situación de maras y pandillas en Honduras. Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción social, con el apoyo de UNICEF. 2011, pág. 74.

<sup>547</sup> Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 241, párr. 105.

<sup>548</sup> Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 241, párr. 16.

la Corte, “la Convención prohíbe la detención o encarcelamiento por métodos que pueden ser legales, pero que en la práctica resultan irrazonables, o carentes de proporcionalidad”<sup>549</sup>.

454. En lo que se refiere a las detenciones masivas de adolescentes, la Corte ha indicado que el Estado debe velar para que “no ocurran detenciones de personas sin causa legal, en las que el Estado detiene masivamente a personas que la autoridad supone que podrían representar un riesgo o peligro a la seguridad de los demás, sin indicios fundados de la comisión de un delito”<sup>550</sup>. En concordancia con ello, en los Casos Bulacio y Servellón García la Corte estableció que “las llamadas razzias son incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales, entre otros, la presunción de inocencia, y la existencia de orden judicial para detener –salvo en hipótesis de flagrancia”<sup>551</sup>. Consecuentemente, dichas normas no deben justificar detenciones masivas y arbitrarias destinadas a grupos en situaciones de marginalidad<sup>552</sup>.
455. En adición a lo señalado, en algunos países se prevé la prisión preventiva de carácter obligatorio para este tipo de delitos. La Comisión, y de modo coincidente el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, han mostrado su preocupación al respecto<sup>553</sup> por su incompatibilidad con el principio de presunción de inocencia, el derecho a la libertad personal, al debido proceso y al principio de excepcionalidad en la privación de la libertad de personas menores de 18 años. Así mismo, las penas que se imponen por la comisión de estos delitos son elevadas, pudiendo ser las penas mínimas de 3 años para un supuesto integrante de una mara, y la máxima de hasta los 30 años para los cabecillas. La Comisión considera que en algunos casos las penas que se prevén para estos delitos podrían no guardar una relación de proporcionalidad con la acción, tomando en consideración que estas penas pueden llegar a ser iguales o superiores a aquellas previstas para la comisión de los delitos para la realización de los cuales supuestamente se habría conformado la agrupación ilícita<sup>554</sup>.
456. Estas preocupaciones han sido también externadas por diversos órganos de las Naciones Unidas y organismos de derechos humanos internos. El Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria afirmó que la aplicación que se hace de estos tipos penales plantea graves problemas en la práctica. Entre otros, por ejemplo, plantea

<sup>549</sup> Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 241, párr. 106.

<sup>550</sup> Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 241, párr. 108. *Caso Servellón García y otros*, párr. 93.

<sup>551</sup> *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 137, y *Caso Servellón García y otros*, párr. 93.

<sup>552</sup> Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 241, párr. 108.

<sup>553</sup> CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párr. 128. Comité contra la Tortura, Naciones Unidas, Observaciones finales con respecto a Honduras, UN DOC CAT/C/HND/CO/1, de 23 de junio de 2009, párr. 19.

<sup>554</sup> Ver también, Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Misión a Honduras, 23 a 31 de mayo de 2006, Informe del Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria, A/HRC/4/40/Add.4, 1 de diciembre de 2006, párrs. 87 y 88.

problemas el hecho que el delito de la asociación ilícita se configure como un delito continuo, lo cual ha tenido como efecto que en la práctica se mantenga a los jóvenes de determinados sectores socio-económicos bajo sospecha constante de pertenecer a “maras” u otras organizaciones delictivas y, por tanto, permanentemente en supuesta situación de flagrante delito y expuestos a ser detenidos por la policía<sup>555</sup>. En el mismo sentido, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras indicó que siendo que la simple pertenencia a una mara o pandilla constituye un delito, al considerar a una persona sospechosa de pertenecer a dichas organizaciones, la policía actúa como si se tratase de una situación de flagrancia, la cual “no está limitada a un hecho específico, sino que se convierte en un estatus”<sup>556</sup>. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas también ha manifestado su preocupación por las detenciones preventivas sistemáticas en base a estos tipos penales y expresó su preocupación respecto a que muchos adolescentes son detenidos y encarcelados por el solo hecho de que su apariencia, su forma de vestir o el que lleven tatuajes o algún símbolo, los hace sospechosos de formar parte de una mara<sup>557</sup>.

457. En la práctica, estas leyes han supuesto en muchos casos una respuesta discriminatoria, discrecional y desproporcionada por parte de la policía, además de estigmatizar a los adolescentes<sup>558</sup> y de violar sus derechos humanos. En virtud de esta legislación, muchos adolescentes fueron detenidos de forma provisional y posteriormente absueltos por los tribunales de justicia por falta de pruebas, lo que sugiere que los adolescentes fueron detenidos meramente sobre la base de la aplicación de estereotipos sobre su apariencia, sin importar lo que estaban haciendo o que existieran indicios de actividad criminal<sup>559</sup>. La Comisión subraya la obligación de los Estados de eliminar todas las normas y prácticas que implique una diferencia de trato arbitraria o que sean discriminatorias y violatorias de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes<sup>560</sup>. La Corte ha advertido que “(...) en atención al principio de igualdad ante la ley y no discriminación, el Estado no puede permitir por parte de sus agentes, ni fomentar en la sociedad prácticas que reproduzcan el estigma de que niños y jóvenes pobres están condicionados a la delincuencia, o necesariamente vinculados al aumento de la inseguridad ciudadana. Esta estigmatización acarrea un clima propicio para que aquellos

<sup>555</sup> Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de las Naciones Unidas, Informe sobre Misión a Honduras, UN DOC A/HRC/4/40/Add.4, 1 de diciembre de 2006, párrs. 86 a 92.

<sup>556</sup> Informe del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (CONADEH) de 2003, Capítulo II: Seguridad y Justicia (expediente de anexos al informe de fondo de la Comisión, tomo II, folio 981).

<sup>557</sup> Comité de los Derechos del Niño, Naciones Unidas, Observaciones finales con respecto a Honduras, UN DOC CRC/C/HND/CO/3, 2 de mayo de 2007, párrs. 41 y 80.

<sup>558</sup> Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 27 de abril de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 105.

<sup>559</sup> CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párr. 133. Ver también, Informe de la OEA: Definición y categorización de pandillas, Anexo IV Informe El Salvador (pág. 3) En el Salvador del total de las capturas realizadas mediante el Plan Mano Dura en el período del 23 de julio de 2003 al 30 de agosto de 2004 hubo 17,540 casos sobreesidos, es decir el 91%.

<sup>560</sup> CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, párr. 137.

menores en situación de riesgo se encuentren ante una amenaza latente a que su vida y libertad sean ilegalmente restringidas<sup>561</sup>.

## ***B. Las políticas de drogas desde una perspectiva de niñez***

458. Tal y como se ha referido anteriormente, el mercado ilegal de las drogas y los elevados réditos económicos que se generan alrededor de las mismas originan altos niveles de violencia debido a la lucha por su control. Las políticas de drogas que se aplican en la región intentan enfrentar la problemática a través de un enfoque primordialmente represivo de las drogas y de todos sus eslabones (producción, distribución y venta), teniendo como herramienta principal para su cumplimiento a la justicia penal y a las fuerzas de seguridad pública<sup>562</sup>.

459. Recientemente, los Estados de la OEA han reconocido que:

el problema mundial de las drogas, incluidos sus costos políticos, económicos, sociales y ambientales, se ha convertido en un desafío cada vez más complejo, dinámico y multicausal que genera efectos negativos en la salud, en la convivencia social, seguridad ciudadana, en la integridad de las instituciones democráticas, las políticas públicas, el desarrollo y las actividades económicas y que, bajo el principio de responsabilidad común y compartida, requiere un abordaje integral, equilibrado, multidisciplinario y construido sobre un marco de pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>563</sup>.

460. En la región la “guerra contra las drogas” ha supuesto un protagonismo destacado de las fuerzas y cuerpos de seguridad, en algunos casos incluso de las fuerzas armadas. Se ha producido una progresiva militarización de los cuerpos de seguridad y de su actuar, desencadenado una espiral de violencia y de denuncias de graves violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado. En este escenario, el número de niños, niñas y adolescentes víctimas mortales y afectados en su integridad física y psicológica por la violencia se ha incrementado marcadamente. En los últimos tiempos se ha dado un crecimiento en el número de

---

<sup>561</sup> Corte IDH, *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párrs. 110 y 112.

<sup>562</sup> Las principales instrumentos internacionales aplicables a la material de drogas son: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (y su protocolo de enmiendas de 1972), que fundamentalmente incluyen la producción y distribución del opio y sus derivados, de la coca y sus derivados, notablemente la cocaína, y del cannabis; la Convención de 1971 sobre sustancias psicotrópicas, que incluye una amplia gama de fármacos psicoactivos manufacturados que se utilizan como medicamentos, incluidos las anfetaminas y las benzodiazepinas, así como el LSD y otras sustancias psicodélicas; y la Convención de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, focalizada especialmente en los esfuerzos para eliminar el tráfico ilícito que incluye disposiciones para atacar el lavado de activos y los precursores de drogas controlados bajo las Convenciones de las Naciones Unidas de 1961 y 1971.

<sup>563</sup> Declaración de Antigua, Guatemala, “Por una política integral de lucha contra las drogas en las Américas”, Cuadragésimo Tercer Período Ordinario, Guatemala 2013, AG/DEC.73 (XLIII-O/13), Considerandos.

los adolescentes que son integrados a las filas del narcotráfico para defender el territorio bajo influencia de los grupos criminales, participar en enfrentamientos contra las fuerzas de seguridad del Estado y grupos rivales, y realizar otras actividades como el traslado y la venta de drogas. En algunos casos se ha identificado la vinculación forzada de niños y adolescentes migrantes, quienes son víctimas de las redes de tráfico de personas operadas por los mismos grupos de narcotraficantes, por ejemplo en México.

461. El fuerte control social y las represalias de los grupos de narcotraficantes contra la población son elementos de la cotidianidad en muchas comunidades. A su vez, las fuerzas de seguridad tratan a los adolescentes de los barrios o zonas expuestas a las actividades del narcotráfico, como integrantes de estos grupos. La realidad de la mayoría de los adolescentes en estos contextos es abrumadora.
462. De modo destacado, el enfoque eminentemente represivo ha tenido un fuerte impacto en el sistema de justicia penal y en las instituciones penitenciarias. El énfasis en las sanciones criminales para el control del mercado de la droga ha dado lugar a un incremento significativo del número de personas encarceladas por conductas relacionadas con las drogas, entre éstos los adolescentes. Sin embargo, a pesar del constante aumento de personas presas en las últimas décadas por delitos asociados a las drogas, entre ellos los adolescentes, ello no ha supuesto una disminución de la producción, tráfico, venta y consumo de drogas. Más aun, ha generado consecuencias negativas en términos de saturación de los juzgados, hacinamiento y deterioro de las condiciones en las prisiones que agrava la crisis ya existente, y elevadísimos costos humanos para los adolescentes encarcelados. En su gran mayoría, los adolescentes que cumplen condenas de prisión por delitos de drogas lo hacen por microtráfico, posesión, y en algunos casos consumo, de drogas. Las consecuencias de las políticas actuales de drogas, en sus diversas dimensiones, se han hecho sentir de modo desproporcionado sobre aquellos sectores en mayor situación de vulnerabilidad, que viven en condiciones de pobreza, y no tienen asegurados sus derechos. En países como Brasil y Estados Unidos, estas políticas han tenido además un impacto desproporcionado en sectores tradicionalmente excluidos y discriminados, como la población afrodescendiente, profundizando condiciones de exclusión y violencia previamente existentes.
463. Un significativo número de adolescentes de la región entran en contacto con el sistema de justicia juvenil debido al microtráfico de drogas y la venta de estupefacientes en las calles<sup>564</sup>. En Brasil, el 26,6% de adolescentes privados de libertad lo está por delitos vinculados al tráfico de drogas, en adición una investigación llevada a cabo en 2014 por el Consejo Nacional de Justicia, sobre adolescentes mujeres en conflicto con la ley, mostró un porcentaje sobresaliente de adolescentes-mujeres internadas por infracciones análogas al tráfico de drogas en varios estados brasileños, como el Distrito Federal (25%), Pernambuco (poco más del 20%) y Sao Paulo (más de 40%)<sup>565</sup>. En Colombia, los datos del Instituto

---

<sup>564</sup> Defensa de niñas y niños internacional, DNI, Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Informe de Monitoreo Octubre 2015.

<sup>565</sup> Defensa de niñas y niños internacional, DNI, Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Informe de Monitoreo Octubre 2015, págs. 11 y 12.

Colombiano de Bienestar Familiar de 2012 indican que el 31.1% de adolescentes-varones y el 25% de las adolescentes-mujeres que se encontraban privados de libertad lo estaban por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes<sup>566</sup>. En Paraguay, según datos proveídos por el Juzgado Penal de Adolescentes de Lambaré, el 85% de los adolescentes que entran al sistema penal juvenil entran por consumo de crack, sin embargo, el consumo de drogas no está tipificado como un delito<sup>567</sup>. Según la información que se ha referido a la Comisión, el hecho que en la región exista en general una penalización desproporcionada de los delitos no violentos vinculados con las drogas, en especial el micro-tráfico y la posesión de pequeñas cantidades de drogas, en comparación con otros delitos graves que suponen violencia física y daños contra las personas, tiene un importante impacto en los adolescentes dado que éstos son utilizados cada vez en mayor medida por las organizaciones criminales para el traslado y la venta de droga<sup>568</sup>.

464. Asimismo, se observa además, que la regulación de los delitos relacionados con drogas y estupefacientes no siempre distingue los delitos menores, como el micro-tráfico, de los delitos asociados con el control de la producción, la distribución y el blanqueo de dinero proveniente de la droga por parte de los líderes de los grupos criminales de narcotraficantes o de los carteles, y por tanto, las penas no reflejan adecuadamente la gravedad de las distintas acciones. Por lo general, pues, en la normatividad no existe una distinción clara y adecuada entre los delitos menores y los delitos graves.
465. En la práctica, los esfuerzos de las fuerzas de seguridad del Estado también se han centrado particularmente en los estratos inferiores, es decir los micro-trafficantes y los poseedores-consumidores, quienes son los más visibles y más expuestos. La gran mayoría de las personas privadas de libertad por drogas proceden de los niveles más bajos de la cadena del tráfico de las drogas. En México, un estudio muestra que el 75% de los detenidos por delitos de drogas lo habían sido por estar en posesión de una cantidad mínima de esta sustancia<sup>569</sup>. En contraposición, las condenas judiciales por el delito de lavado de activos son notoriamente bajas en América Latina y el Caribe<sup>570</sup>. El énfasis de las investigaciones criminales en los

---

<sup>566</sup> Defensa de niñas y niños internacional, DNI, Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Informe de Monitoreo Octubre 2015, pág. 12.

<sup>567</sup> Defensa de niñas y niños internacional, DNI, Observatorio Regional de Justicia Penal Juvenil. Informe de Monitoreo Octubre 2015, pág. 12.

<sup>568</sup> Según información aportada a la CIDH de varios países, los tipos delictivos asociados a la violencia física contra las personas pueden acarrear la misma pena o una pena similar a los delitos de micro-tráfico o posesión de pequeñas cantidades de drogas. Puede consultarse el estudio Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America, Washington Office on Latin America (WOLA), 2010, por ejemplo pág. 52. También la audiencia temática Políticas de drogas y derechos humanos en las Américas, durante el 150 periodo ordinario de sesiones de la CIDH, 25 de marzo de 2014.

<sup>569</sup> Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

<sup>570</sup> Algunos expertos atribuyen el bajo índice de investigaciones y sanciones penales en materia de lavado de activos, si se compara con las condenas por micro-tráfico, a la complejidad de las investigaciones desde el punto de vista técnico, las cuales deben ser llevadas adelante por unidades especialmente capacitadas para ello. Sin embargo, las acciones de control y desmantelamiento de los circuitos de blanqueo económico del tráfico de la droga y de las finanzas de los grupos criminales, tendrían un impacto mucho mayor, al privarles de los beneficios económicos, en comparación con los arrestos de individuos en posesión de pequeñas cantidades de droga. Lo que acontece es que los micro-trafficantes son sustituidos con mucha facilidad, por



eslabones más bajos de la cadena (el micro-tráfico y el consumo), y la falta de inversión y esfuerzos para crear las capacidades de investigación y enjuiciamiento criminal para los delitos más complejos y sofisticados relacionados con la economía del mercado de la droga, es una de las debilidades de la actual política de drogas<sup>571</sup>. La Comisión ha sido informada que esta situación se da en parte debido a que se utilizan ampliamente, como indicadores del éxito de las políticas de drogas, el número de detenciones realizadas. La corrupción, en la policía y en el poder judicial, es otro de los factores que influirían en los limitados éxitos obtenidos en la detención y enjuiciamiento de los líderes del narcotráfico. La aplicación del principio de oportunidad permitiría centrar los limitados recursos disponibles (financieros y humanos) en la identificación y enjuiciamiento de los líderes que dirigen las estructuras de la droga, en lugar de hacerlo en las personas que se dedican a vender pequeñas cantidades, muchas veces forzados por sus condiciones socio-económicas, y los consumidores, quienes requieren de una intervención basada en la lógica de la salud en lugar de su criminalización.

466. La Comisión considera especialmente preocupante que en la región aún se trate a los consumidores de drogas desde una óptica represiva y criminalizadora, en lugar de darles un tratamiento desde el enfoque de la salud pública. Lo anterior se hace más preocupante cuando se trata de adolescentes por encontrarse en fase de crecimiento y desarrollo y merecer una atención y protección especial, en lugar de un tratamiento estigmatizante y criminalizador. Es necesario además tomar en consideración que la estrategia de vinculación de adolescentes a los grupos de narcotraficantes se realiza en muchas ocasiones a través de facilitar el consumo y la dependencia de la droga en ellos. En adición, la CIDH ha sido informada que en los países en los que el consumo está despenalizado, sigue existiendo un ambiente de estigmatización y discriminación hacia los adolescentes usuarios de drogas<sup>572</sup>.
467. Así mismo, cabe señalar que el hecho que un número de países no penalicen la tenencia de pequeñas cantidades para el consumo personal no ha supuesto ausencia de dificultades en la aplicación de la normativa. Los criterios para la posesión para el uso personal varían; en algunos países es hasta cierta cantidad, o a partir de distintos parámetros como el tipo de droga. En otros países no se especifica un límite en cuanto a la posesión para uso personal dejándose a los fiscales y jueces la consideración sobre lo que podría ser una cantidad para uso personal, lo cual ha llevado a interpretaciones subjetivas; aplicación arbitraria de la ley; y a un tratamiento discriminatorio de algunos usuarios en base a estereotipos<sup>573</sup>. Otro de los problemas identificados en algunos países es que las personas que son encontradas en posesión de drogas siguen siendo inmediatamente detenidas y la carga de la prueba recae sobre el acusado para demostrar que son usuarios en lugar de distribuidores de drogas.

---

personas cada vez más jóvenes y en mayor situación de vulnerabilidad, con lo cual, a pesar del elevado número de detenciones y condenas, el mercado ilegal no se ha visto afectado.

<sup>571</sup> UNDP, Informe seguridad ciudadana con rostro humanos, pág. 161.

<sup>572</sup> Por ejemplo puede verse en Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina.

<sup>573</sup> Se puede consultar la información recopilada en WOLA, Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina.

468. En base a la información recibida, la Comisión observa que en la mayoría de los países, la distinción entre consumidor y traficante de drogas está poco desarrollada en las mismas leyes, dejando un ámbito para la interpretación por la policía y los tribunales. En la práctica se observa que la policía y el sistema penal continúan deteniendo a usuarios/consumidores, y que en algunos casos éstos son acusados de delitos de micro-tráfico. Una de las explicaciones es que la policía y los jueces mantienen un nivel de discrecionalidad o apreciación en la determinación sobre si ante una situación concreta se está frente a posesión de pequeñas cantidades para uso personal o para micro-tráfico<sup>574</sup>.
469. La Comisión alerta que la tipificación y penalización de determinadas conductas asociadas a las drogas pueden no adecuarse a las exigencias del ordenamiento jurídico interamericano y de la Convención Americana al no cumplir con los requisitos mínimos de legalidad, legitimidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Las normas pueden contravenir la Convención Americana en especial si se trata de penas desproporcionadas, o cuando se trata de normas cuya aplicación y resultado no pueda ser razonablemente previsto o de lugar a situaciones de discriminación. Además, la Comisión nota que existe en la sociedad un cuestionamiento sobre el sentido de justicia y legitimidad de las políticas anti-drogas vinculado a los altos costos en términos humanos y el impacto mayor que tienen en determinados grupos sociales, en especial los sectores más desfavorecidos, la población afrodescendiente y algunas minorías. En algunos países la legislación impone penas mínimas obligatorias de privación de libertad para los delitos de drogas, lo cual se suma a las preocupaciones ya expresadas respecto a la proporcionalidad de las penas y a la duración de las mismas. La Comisión reitera que el ejercicio del poder punitivo del Estado a través de la privación de la libertad debe ajustarse estrictamente a los principios arriba señalados de legalidad, legitimidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.
470. Se observa además un abuso en la utilización de la prisión preventiva para los sospechosos de delitos de drogas, pudiéndose prolongar esta situación durante largos periodos de tiempo. La Comisión ha señalado que la Convención y la Declaración Americanas y el derecho internacional de los derechos humanos requieren que los Estados empleen la prisión preventiva como una medida excepcional y solo cuando que sea estrictamente necesaria. Según un estudio que analiza las políticas de drogas en varios países de la región, la detención preventiva es obligatoria en algunos países en casos de delitos de drogas, independientemente de si se trata de delitos menores o delitos graves<sup>575</sup>. En algunos países está permitido detener a personas por largos periodos de tiempo mientras se desarrolla la investigación, hasta que se formalizan los cargos. Además, a las personas acusadas o condenadas por delitos de drogas se les niega con frecuencia

---

<sup>574</sup> Audiencia temática Políticas de drogas y derechos humanos en las Américas, durante el 150 período ordinario de sesiones de la CIDH, 25 de marzo de 2014, y documento entregado, pág. 10. Ver también, IDPC briefing paper – Drug policy and incarceration in São Paulo, Brazil.

<sup>575</sup> Ver el estudio Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America, Washington Office on Latin America (WOLA), 2010, por ejemplo pág. 6, resumen ejecutivo. El estudio cita a Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú.

el acceso a las penas alternativas, de las cuales sí disponen los acusados por otro tipo de delitos<sup>576</sup>.

471. La Comisión también ha sido informada que las leyes antidrogas pueden ser utilizadas para hostigar a determinados grupos y ejercer control sobre ellos. En ese sentido, se le ha referido a la Comisión que existen casos en que se le atribuye a la policía haber “plantado la droga” a personas de determinados colectivos, es decir, haber falsificado evidencias de la comisión de un delito<sup>577</sup>. Por ejemplo, se han reportado situaciones de esta naturaleza en relación a adolescentes y jóvenes que se encontraban en espacios públicos, particularmente si se trata de adolescentes y jóvenes provenientes de sectores pobres, o por su origen étnico (como los afrodescendientes, latinos e indígenas), o aquellos que caen dentro de determinados estereotipos en base a su presencia física, tatuajes y símbolos identitarios, entre otros. Estas situaciones también se han referido respecto de otros colectivos como las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBTI), trabajadoras/es sexuales, vendedores ambulantes, adultos y niños en situación de calle, migrantes, entre otros.
472. En las últimas décadas ha crecido considerablemente el número de adolescentes vinculados a delitos relacionados con el tráfico de drogas, lo cual apunta a una utilización y explotación mayor por parte de las organizaciones criminales de este sector de la población debido a sus condiciones de vulnerabilidad. Esta tendencia es compartida en todos los países en la región y fue reconocida por los Estados en la Declaración de Antigua que hace un reconocimiento al hecho que “los niños, niñas y adolescentes pueden ser víctimas de explotación por las redes de tráfico ilícito de drogas”<sup>578</sup>. Reflejo de esta situación son las cifras de adolescentes privados de libertad por micro-tráfico de drogas; en Brasil por ejemplo, de 1991 a 1994, el consumo de drogas y el tráfico fueron responsables de entre 8 a 13 por ciento de las remisiones de los adolescentes a centros de detención. En 1995, esta proporción aumentó a 24 por ciento y en el siguiente año a 36 por ciento, superando a los delitos contra la propiedad. Desde 1991 a 1997 se produjo un aumento del 700 por ciento, de 204 adolescentes a 1.648, y la tendencia ha seguido en crecimiento<sup>579</sup>.
473. El incremento de niños y adolescentes explotados por el narcotráfico, y su criminalización por las normas y el sistema de justicia, preocupa de modo especial a la Comisión. Existe un reconocimiento por parte del derecho internacional de los derechos humanos que los niños, niñas y adolescentes en el tráfico de las drogas

---

<sup>576</sup> Ver el estudio *Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America*, Washington Office on Latin America (WOLA), 2010, por ejemplo pág. 6, resumen ejecutivo y la información presentada en el marco de la audiencia temática sobre drogas (pág. 17 del escrito presentado por los solicitantes de la audiencia).

<sup>577</sup> Audiencia temática, *Políticas de drogas y derechos humanos en las Américas*, durante el 150 período ordinario de sesiones de la CIDH, 25 de marzo de 2014, documento entregado, pág. 13, y de las entrevistas sostenidas por la Relatora con niños, niñas y adolescentes en el marco de las visitas realizadas durante la elaboración de este informe.

<sup>578</sup> Declaración de Antigua, Guatemala, “Por una política integral de lucha contra las drogas en las Américas”, Cuadragésimo Tercer Período Ordinario, Guatemala 2013, AG/DEC.73 (XLIII-O/13), Considerandos.

<sup>579</sup> Ver el estudio *Systems Overload: Drug Laws and Prisons in Latin America*, Washington Office on Latin America (WOLA), 2010, por ejemplo págs. 36 y 37.

deben ser tratados, principalmente, como víctimas. En el sentido referido, el *Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*<sup>580</sup>, establece como una de las “peores formas de trabajo infantil”: “la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes”<sup>581</sup>, por entender que supone una explotación de los niños, niñas y adolescentes<sup>582</sup> y que expone gravemente su integridad personal, su desarrollo integral y el goce y disfrute de sus derechos. El mismo Convenio impone la obligación a los Estados parte de “adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia”<sup>583</sup>. La Comisión nota con preocupación que a pesar del deber de protección especial que tienen los Estados hacia los niños, niñas y adolescentes frente a las violaciones a sus derechos y a la explotación, la respuesta primaria que siguen ofreciendo los Estados sea su tratamiento bajo la ley penal.

474. En adición a lo anterior, es importante destacar que la gran mayoría de los niños, niñas y adolescentes que se dedican al micro-tráfico son ellos mismos consumidores de drogas y que la adición es una de las estrategias para captarlos y mantenerlos como micro-vendedores, pagándoles en parte con droga.
475. Por lo general, el perfil de las personas que se vinculan al micro-tráfico corresponde a individuos que viven en áreas desfavorecidas de la ciudad donde opera con mayor intensidad el crimen organizado, el narco-tráfico, y donde el acceso a servicios públicos básicos y al empleo es limitado; usualmente son personas de escasos recursos económicos, nivel educativo bajo y pocas oportunidades de acceso al mercado laboral formal y/o a un empleo que no sea precario. Las condiciones socio-económicas de las personas que en mayor proporción son sentenciadas por delitos de drogas, y los motivos que subyacen a su involucramiento en el tráfico de drogas, hace que se argumente que la aplicación de las actuales políticas de drogas estén contribuyendo a “criminalizar la pobreza”, sin producir avances sustantivos en la reducción de delitos ni en los niveles de violencia e inseguridad asociada a las redes de narcotraficantes. Se evidencia, especialmente, un incremento sustantivo del número de mujeres y de adolescentes privados de libertad por delitos de esta naturaleza.
476. Los niños y adolescentes son fáciles de captar por los adultos quienes los utilizan para las actividades de micro-tráfico así como para otras tareas asociadas al tráfico y venta de drogas --como por ejemplo, las tareas de vigilancia en los lugares de expendio de la droga, o para atraer nuevos clientes. Los pagos que reciben los

---

<sup>580</sup> Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. adoptado en la 87 reunión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, junio de 1999.

<sup>581</sup> Artículo 3. c) del Convenio 182 de la OIT.

<sup>582</sup> El Convenio considera “niño” a toda persona menor de 18 años (ver artículo 2), de acuerdo con el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

<sup>583</sup> Artículo 1 del Convenio 182 de la OIT.

niños y los adolescentes son un incentivo a que éstos se vinculen a las actividades del narcotráfico. Generalmente se trata de niños y adolescentes de la misma comunidad en la cual ocurre el tráfico de la droga, y que por tanto crecen alrededor de este negocio ilegal, normalizan la situación, y lo perciben como la opción más factible para generar ingresos, en un contexto en el cual tendrían escasas posibilidades de inserción laboral. La entrada en el micro-tráfico expone a los niños y adolescentes a otras actividades delictivas que ejercen las organizaciones criminales, al contacto con armas de fuego, a la realización de acciones violentas, y al consumo de drogas.

477. La Comisión considera que no resulta acorde con el derecho internacional de los derechos humanos criminalizar y privar de libertad a los niños, niñas y adolescentes que están siendo utilizados y explotados por adultos en el micro-tráfico de drogas y otras actividades asociadas a las drogas. La Comisión considera que el enfoque normativo debe tomar como consideración principal la protección del niño frente a toda forma de abuso o explotación, así como la protección a su derecho a la vida, a la integridad personal, al desarrollo integral, y a la salud, además de otros derechos que también pueden verse afectados, como el derecho a la educación. Las intervenciones que se realicen deben tener primordialmente un carácter protector y no represor, y buscar la restitución plena de derechos, incluida la rehabilitación y la reintegración social<sup>584</sup>. Los niños, niñas y adolescentes vinculados con actividades de micro-tráfico u otras relacionadas con las drogas deben considerarse en una situación de especial vulnerabilidad y de riesgo de sufrir diversas vulneraciones a sus derechos, y por tanto las intervenciones deben ser desarrolladas a través de programas especializados que consideren los diversos factores causales y relacionados con su entorno.
478. Cabe también destacar que entre 2006 y 2011 la población femenina en el sistema penitenciario en América Latina se ha casi duplicado, incrementando de 40.000 a más de 74.000 el número de mujeres privadas de libertad<sup>585</sup>. Si bien el porcentaje de mujeres privadas de libertad es marcadamente inferior al de hombres, este abrupto crecimiento es preocupante. Un elevado porcentaje de estas mujeres han sido privadas de libertad por delitos no violentos vinculados a las drogas y un número considerable de ellas se encuentran en situación de prisión preventiva aguardando sentencia<sup>586</sup>. El reciente estudio realizado por la OEA, “El problema de las drogas en las Américas”<sup>587</sup>, apunta a una cifra global de mujeres en prisión acusadas por micro-tráfico no violento en la región de cerca del 70% del total de las mujeres privadas de libertad<sup>588</sup>; la mayoría de ellas tenían hijos a su cargo al

---

584 En el mismo sentido que el expresado por la CIDH, Informe de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los niños, pág. 335. Sección Recomendaciones: “Los niños y niñas víctimas de trata, o que son usados para el tráfico de drogas y armas, son víctimas y no deben ser revictimizados y tratados como delincuentes. Se les debe ayudar a salir de estas situaciones con un enfoque basado en alternativas seguras y viables”.

585 International Drug Policy Consortium, *Women, Drug Offenses and Penitentiary Systems in Latin America*, pág. 12.

586 Informe de la CIM *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*, pág. 32 y International Drug Policy Consortium, *Women, Drug Offenses and Penitentiary Systems in Latin America*, págs. 11 a 14.

587 OEA, *El problema de las drogas en las Américas*.

588 OEA, *El problema de las drogas en las Américas*, pág. 62.

momento de la comisión del delito y muchas eran jefas de familia en hogares monoparentales.

479. De acuerdo con los estudios citados, la gran mayoría de las internas son madres de familia y un porcentaje significativo de ellas reportó tener tres o más hijos<sup>589</sup>. Del encarcelamiento de las mujeres se suelen derivar consecuencias graves para los integrantes de la familia, y en particular para los niños. Generalmente el cuidado de los hijos queda a cargo del pariente más cercano, o de la familia extendida, separando a veces a los hermanos, y requiriéndose en la mayoría de las ocasiones de la intervención de los servicios sociales para apoyar en la crianza y el bienestar de los niños, o incluso ordenándose su institucionalización en centros de protección y cuidado<sup>590</sup>. En algunos países la legislación permite que las madres puedan tener consigo a sus hijos en las prisiones, lo cual no ha estado exento de dificultades debido a las condiciones carcelarias precarias, la disminución del contacto social de los niños con el exterior, y situaciones de violencia, abuso y explotación detectadas contra los niños y las niñas de las mujeres presas en el ámbito de la prisión. En el caso de Bolivia, por ejemplo, las autoridades tomaron la decisión de iniciar un proceso de salida de las cárceles de los hijos e hijas de presas debido a graves situaciones de violencia sexual ocurridas contra las niñas en esos centros.
480. En algunos países, como los Estados Unidos, personas con antecedentes penales pueden ser consideradas no elegibles para obtener cupones para alimentos o asistencia en efectivo, sin tener en consideración las necesidades de sus familias, incluidas las de los niños dependientes. Estas políticas impactan en los derechos de los niños y contribuyen a reproducir el ciclo de la pobreza y de exclusión socioeconómica, factores que pueden conducir a la reincidencia<sup>591</sup>.
481. La Comisión considera que en base a los principios de excepcionalidad del derecho penal y de proporcionalidad de las penas, los países de la región deberían considerar alternativas al encarcelamiento para los casos de delitos no violentos relacionados con las drogas cometidos por adultos. En especial, deberían priorizarse medidas no privativas de la libertad cuando se trata de mujeres con hijos a su cargo, en consideración al principio del interés superior del niño y a su bienestar<sup>592</sup>. El encarcelamiento de las madres debería ser considerado como una

---

<sup>589</sup> PNUD Informe Seguridad ciudadana con rostro humano, pág. 126. Informe de la CIM *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*, y International Drug Policy Consortium, *Women, Drug Offenses and Penitentiary Systems in Latin America*.

<sup>590</sup> Los serios riesgos de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes como medida de protección frente a la ausencia de cuidados parentales adecuados han sido puestas de manifiesto por la CIDH en su informe *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*.

<sup>591</sup> Informe de la CIM, *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*, págs. 29, 32 y 33. También Kensey, J. et al. *Documento informativo del IDPC – Políticas de drogas y mujeres: abordando las consecuencias del control perjudicial de drogas*. Washington, D.C.: International Drug Policy Consortium, 2012.

<sup>592</sup> Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), A/RES/65/229, marzo 2011, regla 64: "Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan hijos a cargo, y se estudiará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o



medida de último recurso, articulándose alternativas tales como la libertad condicional u otras medidas menos restrictivas y que les permitan hacerse cargo de sus hijos<sup>593</sup>. En caso de aplicación de penas privativas de la libertad a madres, se deben priorizar los derechos y la protección de los hijos, quienes deben ser tratados en forma y condiciones que garanticen sus derechos<sup>594</sup>.

482. Un reciente estudio en América Latina muestra evidencias de cómo los hijos de padres y/o madres presos sufren estigmatización y discriminación por la sociedad, tienen menos oportunidades para gozar de un desarrollo integral, padecen mayores vulneraciones a sus derechos, y derivado de lo anterior, y si no reciben el apoyo necesario, ellos mismos pueden llegar a cometer delitos<sup>595</sup>. Otro estudio reveló que: “[l]os hijos de las familias afectadas por el encarcelamiento presentan una expectativa de vida más baja que los otros niños, y tiene de seis a siete veces más probabilidades que otros niños de terminar ellos mismos en la cárcel”<sup>596</sup>. Ante el elevado número de mujeres presas por micro-tráfico y las consecuencias que ello tiene en la crianza y el desarrollo de los hijos, hay países en la región que están analizando la introducción de medidas para permitir la prisión domiciliaria para las mujeres condenadas por delitos de micro-tráfico que tengan hijos a su cargo.
483. Por último la Comisión observar que, de modo general, en materia de drogas, no se ha implementado una estrategia coherente y comprensiva en materia de salud pública para informar y prevenir los riesgos y daños en el consumo de estupefacientes. Los Estados de la región han reconocido la importancia de una mayor asignación de recursos públicos y privados para la implementación de programas de prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social orientados a las poblaciones más vulnerables<sup>597</sup>, en especial los niños, niñas y adolescentes.

---

violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presentes los intereses superiores del hijo o los hijos y velando por que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos hijos”. Los Estados de la OEA se comprometieron a través de la Declaración de Antigua a fortalecer sus acciones y políticas alternativas al encarcelamiento, cuando corresponda, particularmente mediante el aumento del acceso a la rehabilitación, el cuidado integral de la salud y los programas de reintegración social, además de alentar a que de conformidad con su legislación nacional se promueva el respeto por la proporcionalidad entre el daño y la pena, además de incluir un enfoque de género en las políticas de drogas. Declaración de Antigua, Guatemala, “*Por una política integral de lucha contra las drogas en las Américas*”, Cuadragésimo Tercer Período Ordinario, Guatemala 2013, AG/DEC.73 (XLIII-O/13). Punto 18.

<sup>593</sup> Ver Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok) y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio).

<sup>594</sup> También puede consultarse *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina*, IDPC, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas; UNICEF y Ministerio de la Defensa de Argentina, *Mujeres presas. La situación de las mujeres embarazadas o con hijos/as menores de edad. Limitaciones al encarcelamiento*. 2008.

<sup>595</sup> Ver *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe*.

<sup>596</sup> Informe de la CIM, *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*, pág. 30.

<sup>597</sup> Declaración de Antigua, Guatemala, “*Por una política integral de lucha contra las drogas en las Américas*”, Cuadragésimo Tercer Período Ordinario, Guatemala 2013, AG/DEC.73 (XLIII-O/13).



## CAPÍTULO 6

# LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ

## LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ

### ***A. Exigencia de una mayor preeminencia de las políticas de prevención***

484. Las políticas de seguridad ciudadana deben centrarse en la protección de las personas y en la garantía de sus derechos, y por ende prestar una mayor atención a la prevención y a la reducción de la violencia, junto a las tradicionales funciones de control y represión del delito. Tal y como se ha referido, la mayoría de las políticas de control y represión del delito que se han desarrollado en la región no han tomado en adecuada consideración la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, además de tener impactos negativos en ellos.
485. Por otro lado, la Comisión también observa como tendencia positiva que en todos los países se estén realizando progresivos esfuerzos para avanzar en las políticas de prevención y reducción de la violencia, reconociendo la importancia de abordar las causas subyacentes a la misma. En ese sentido, la Comisión recibió abundante información a través de las respuestas al cuestionario con ejemplos concretos de las acciones que se están emprendiendo. En todos los casos, las políticas, programas y servicios se diseñan para fortalecer los factores de protección e intentar limitar los factores de riesgo o desprotección. La mayoría de los ejemplos que fueron compartidos con la Comisión son prometedores y apuntan en la buena dirección en términos de conseguir reducir la violencia que afecta a los niños, niñas y adolescentes y disminuir la cifra de aquellos que participan en actividades delictivas y violentas.
486. Sin embargo, y aun reconociendo los avances en la materia, la Comisión nota la necesidad de seguir ampliando y profundizando este tipo de políticas públicas. De modo general, la Comisión observa que las políticas de prevención tienen un carácter residual y subsidiario, siendo limitados los recursos y la cobertura de las mismas. Muchas veces los programas de prevención que se implementan tienen un carácter piloto o no son estables y sostenidos en el tiempo. Así mismo, la evaluación de impactos de estos programas no son llevados a cabo de modo rutinario por las autoridades, con lo cual es difícil determinar su eficacia, realizar los ajustes necesarios o tomar decisiones sobre ampliarlos o replicarlos. En adición, a pesar de que hay un reconocimiento amplio sobre la necesidad de diseñar políticas integrales, multisectoriales y que comprendan los diversos

niveles de gobierno, en la práctica las iniciativas siguen adoleciendo de descoordinación<sup>598</sup>.

487. La Comisión destaca a continuación algunos de los componentes que deben considerarse en el diseño y aplicación de las políticas de seguridad ciudadana, con especial énfasis en un enfoque de protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes<sup>599</sup>.

## ***B. Carácter integral, holístico e intersectorial de las políticas públicas***

488. Para lograr una prevención efectiva de la violencia es necesario partir de un enfoque amplio, integral y holístico que incorpore estrategias legales, sociales, educativas y económicas para reducir los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección. Tal y como se ha referido anteriormente, estas políticas deben considerar la complejidad, variedad e interconexión de las causas de la violencia y trabajar sobre todos los factores que inciden en ella. Son por tanto necesarios esfuerzos de prevención integrados y prolongados en el tiempo que vinculen las contribuciones de diferentes sectores, a través de una gama de enfoques coordinados<sup>600</sup>.
489. Mientras antes los únicos actores que se consideraban relevantes en la política de seguridad eran la policía y el sector justicia, cada vez se cuenta con una visión más integral de los esfuerzos requeridos para enfrentar un problema multicausal y de gran complejidad, que exige el involucramiento de otras instituciones. La intersectorialidad supone la coordinación entre muchos sectores, algunos de los más evidentes son las áreas de seguridad; justicia; economía; desarrollo social; salud; educación; industria y empleo; cultura y deporte; entre otros. La multiplicidad de actores ha obligado a diseñar sistemas que involucren a los diversos sectores y niveles de gobierno y que les permita conjuntamente planificar, coordinar e implementar políticas públicas.
490. Estas transformaciones en las políticas públicas requieren tiempo, una planificación de mediano y largo plazo, y una inversión suficiente de recursos para

---

<sup>598</sup> Ver por ejemplo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 133.

<sup>599</sup> Se recomienda ver también las recomendaciones generales contenidas en el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, págs. 335 a 338, así como las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha realizado a Estados como El Salvador, Honduras y Guatemala, por ejemplo, observaciones finales a El Salvador, CRC/C/SLV/CO/3-4, 17 de febrero 2010, párrs. 80 y 81, y observaciones finales a Guatemala, CRC/C/GTM/CO/3-4, 25 de octubre de 2010, párrs. 92 y 93.

<sup>600</sup> Ver en el mismo sentido los hallazgos y las recomendaciones del Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, pág. 316 y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 87.

ser efectivas. Ello demanda conseguir aglutinar la suficiente voluntad política en torno a una política nacional de prevención, preferentemente que vaya más allá del mandato de un gobierno. En efecto, el tránsito de las políticas enfocadas en el corto plazo con objetivos de represión del crimen a políticas de mediano y largo plazo concentradas en abordar las causas socio-económicas de la violencia y la inseguridad, suelen llevar tiempo, y la necesidad de un amplio consenso social y político.

491. Cada vez son un número mayor los países de la región que disponen de un Plan o Política Nacional en materia de seguridad ciudadana que fija los objetivos, lineamientos y estrategias para la reducción y la prevención de la violencia, tomando en consideración un abordaje intersectorial y coordinado entre los diversos niveles de gobierno. Se prevé así mismo la conformación de comités u organismos multisectoriales para la implementación de modo articulado de la política nacional en materia de seguridad ciudadana.
492. Las políticas para tener éxito deben contar con estrategias y planes que tengan metas claras, asignación de responsabilidades institucionales, plazos para su cumplimiento y recursos presupuestales suficientes, así como indicadores de proceso y de resultado que hagan posible su seguimiento y evaluación. En la práctica, si bien los esfuerzos realizados por los Estados son valiosos, es necesario seguir profundizando y acelerando los progresos en materia de políticas de prevención de la violencia que tomen en consideración los elementos referidos.
493. Si bien estos Planes o Políticas Públicas Nacionales en materia de seguridad ciudadana suelen reconocer a los niños, niñas y adolescentes como un sector poblacional especialmente vulnerable en los contextos de inseguridad y violencia, es necesario que se avance en identificar estrategias concretas que se centren específicamente en la niñez y en su protección. Los actuales Planes y Políticas suelen adolecer de falta de especificidad en esta materia, lo cual supone que el enfoque de derechos de la niñez suela ser retórico y sin concreciones prácticas. Específicamente, en lo que se refiere a los niños, niñas y adolescentes, es de fundamental importancia la función de los sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos de la niñez, que deben ser integrados en la planificación e implementación de las políticas y las estrategias para hacer frente a la violencia y en materia de seguridad ciudadana.

## ***C. Políticas sociales y acceso a servicios públicos***

494. Las condiciones socio-económicas adversas que enfrentan algunas comunidades se encuentran en la base de los problemas de violencia. La falta de presencia del Estado en todas sus dimensiones, especialmente la social, impide atender estos problemas y sus causas. Persisten los desafíos para producir políticas sociales eficaces que combinen las intervenciones de carácter universal que fomentan la cohesión social y garantizan el acceso de todos a los servicios básicos y al ejercicio de sus derechos, con aquellas intervenciones focalizadas para atender a las poblaciones especialmente vulnerables con mayores retos para el disfrute de sus derechos.

495. La Comisión considera que el asegurar el acceso a servicios públicos de calidad en zonas afectadas por la pobreza garantiza los derechos humanos de las personas que viven en esas comunidades, además de ser un componente destacado en las estrategias de seguridad. La falta de asignaciones presupuestarias suficientes para financiar adecuadamente los servicios públicos está en la raíz de la problemática.
496. Así mismo, el desarrollo de programas orientados hacia la disminución de la pobreza y la desigualdad, incluyendo las desigualdades y la discriminación por motivo de género y etnia, aumentan la integración social y contribuyen a disminuir las tensiones, la inseguridad y la violencia. Una mejor y más equitativa cobertura de los servicios del Estado favorece y dinamiza un crecimiento más igualitario. En adición, los gobiernos deberían utilizar programas específicos dirigidos hacia los factores de riesgo que se acumulan en algunas localidades y en sus habitantes.

## ***D. Descentralización y el rol de los gobiernos locales***

497. La violencia representa un reto no solamente para los gobiernos nacionales sino también para los gobiernos y autoridades locales, particularmente los de las zonas urbanas donde se concentran los niveles más elevados de violencia y criminalidad. Los gobiernos locales han tenido que enfrentar los problemas asociados con el crecimiento acelerado de la población en las ciudades y los retos que plantea una urbanización rápida y descontrolada. Los desafíos más destacados del crecimiento urbano desordenado se asocian a la posibilidad de ofrecer servicios públicos mínimos para estas comunidades que garanticen sus derechos, y al mantenimiento de la seguridad pública. La presencia institucional del Estado en estas comunidades es por lo usual muy limitada, y requiere ser fortalecida<sup>601</sup>.
498. Por otro lado, la ampliación de la democracia a nivel local ha supuesto un incremento de las responsabilidades de los municipios en materia de provisión de servicios públicos y de garantizar el bienestar de sus habitantes. Los municipios tienen atribuidas competencias en un importante número de cuestiones que inciden en la prevención de la violencia, aunque la competencia en materia de seguridad (fuerzas de seguridad) se mantenga por lo usual en el nivel central. Entre las responsabilidades asociadas a la prevención de la violencia se encuentran las políticas destinadas a la juventud, deporte, recreación y cultura, preparación para el trabajo, la prestación de servicios sociales, la asistencia a grupos en situación de vulnerabilidad, y los servicios a las familias, entre otros. Muchas de estas políticas, o la prestación de los servicios asociados a las mismas, han sido descentralizados al nivel local. Ello puede dificultar algunas intervenciones en determinados municipios debido a los limitados recursos financieros y a la falta de personal especializado y con experiencia.

---

<sup>601</sup> Puede verse un diagnóstico en un sentido similar en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, págs. 97 a 99 y 107-108.

499. Es de destacar sin embargo que las autoridades municipales, por su cercanía con los ciudadanos, se encuentran en una posición privilegiada para integrar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, y en la identificación de problemáticas y de posibles soluciones. Cada municipio y localidad tiene sus propias dinámicas, y la experiencia muestra que las respuestas son más eficaces y propicias cuando tienen en cuenta estas particularidades y se abordan los problemas a nivel comunitario. Las iniciativas de los gobiernos locales deben estar en todo caso guiadas, a la vez que limitadas, por el respeto y la garantía de los derechos humanos.
500. Así mismo, desde las ciudades se pueden mitigar los niveles de violencia e inseguridad con políticas sociales y de planeación urbana que reduzcan la exclusión, la marginalidad y la fragmentación social. Es preciso ampliar la cobertura de los servicios públicos en las comunidades más afectadas por la pobreza, invertir en programas de vivienda digna, recuperar espacios públicos seguros, así como integrar las zonas desconectadas de la ciudad a través de la inversión en infraestructuras públicas; estas intervenciones aumentan la calidad de vida de las personas en estas comunidades, promueven el disfrute de sus derechos, y contribuyen a disminuir la condición de marginalidad y vulnerabilidad. Se ha comprobado que el modelo de ciudad incide en la inseguridad: una de las prioridades de los gobiernos locales debe ser la promoción de ciudades inclusivas y seguras que contribuyan a la reducción de la violencia y la delincuencia<sup>602</sup>.
501. Es necesario que las Políticas Nacionales de Prevención de la violencia y el crimen tomen en consideración la posición de los gobiernos locales así como las posibles limitaciones que éstos puedan enfrentar en términos de capacidad técnica y presupuestaria para diseñar y aplicar políticas holísticas e integrales de prevención de la violencia. La colaboración y cooperación entre los niveles de gobierno es un elemento importante en este tipo de políticas.

## **E. Profesionalización y especialización**

502. La Corte y la Comisión han señalado en repetidas oportunidades la necesidad de aplicar los principios de especialización y profesionalización en las intervenciones que se refieran a los niños, niñas y adolescentes<sup>603</sup>. La aplicación de estos principios supone la necesidad de contar con unidades especializadas, personal capacitado y protocolos adaptados a la niñez en los sectores y entidades que están llamados a operar ante contextos de inseguridad y violencia, en particular las fuerzas de seguridad del Estado y el sector justicia.
503. La Comisión nota que de la información ofrecida por los Estados, se evidencia un reconocimiento de estos principios aunque en la práctica su aplicación sigue

---

<sup>602</sup> Puede verse, ONU HABITAT, *Programa Ciudades Más Seguras*.

<sup>603</sup> Ver por ejemplo CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 32, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013, párrs. 201 y ss. Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrs. 78 y 79.

siendo limitada. Varios Estados establecen la obligatoriedad de la capacitación y entrenamiento de los agentes de la policía en materia de derechos de la niñez y sobre el trato a ser dispensado a los niños, niñas y adolescentes; otros disponen de protocolos de intervención de las fuerzas de seguridad adaptados a la niñez; mientras que algunos Estados además prevén la creación de unidades especializadas dentro de la policía, integradas por personal especialmente entrenado. Respecto del sector justicia, también se ha informado a la Comisión de la progresiva generalización en los países de la región de cortes especializadas y operadores de justicia formados y capacitados en derechos de la niñez, que además cuentan con equipos multidisciplinarios de apoyo.

504. La Comisión entiende que deben incrementarse los esfuerzos para asegurar los conocimientos y formación necesarios en derechos de la niñez de los agentes de seguridad del Estado y del sector justicia, incluyendo el hecho que cuenten con equipos multidisciplinarios de apoyo. La Comisión resalta la importancia que los Estados fortalezcan o desarrollen los planes de capacitación de carácter integral y sistemáticos, con énfasis en materia de derechos de la niñez y protección de los niños en el marco de las políticas de seguridad ciudadana, dirigidos tanto a policías como a operadores de justicia. La elaboración de protocolos de intervención y de remisión son también esenciales para la adecuada protección de los derechos de la niñez. Así mismo, la Comisión recomienda que se creen unidades especializadas en niñez, de carácter multidisciplinario, en los sectores de seguridad y justicia, y se fortalezcan los recursos humanos y financieros de los mismos para su eficaz funcionamiento.

## ***F. Sistemas de información, monitoreo y evaluación***

505. Es indispensable que los Estados al tomar decisiones de política pública cuenten con información y datos suficientes y confiables que permitan elaborar un diagnóstico serio y completo de la situación, de las causas de la violencia y de las consecuencias que de ella se derivan. Así, el diagnóstico ha de permitir diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas integrales en materia de prevención, reducción, control y represión de la violencia, que aborden los aspectos multifacéticos de la misma desde una óptica de derechos humanos. Así mismo, la información ha de contribuir a facilitar la toma fundamentada de decisiones sobre el nivel de recursos económicos necesarios para financiar adecuadamente estas políticas.
506. De las respuestas de los Estados al cuestionario de la Comisión, se observa que es común encontrar grandes lagunas en la disponibilidad y precisión de los datos y las estadísticas en la gran mayoría de países. Entre las razones para ello: la ausencia de sistemas fiables de recolección de datos; la falta de capacidad suficiente a nivel institucional; y la carencia de recursos humanos capacitados para recolectar y analizar los datos relevantes relativos a la violencia, la criminalidad, la victimización y el desempeño institucional. Existen sin embargo marcadas diferencias entre países en el uso y la calidad de los sistemas de información sobre la violencia y la criminalidad.



507. La complejidad creciente de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana demanda sistemas de información cada vez más sofisticados, que permitan mejorar el diseño de las intervenciones y su evaluación. En ese sentido, el esfuerzo de coordinación intersectorial en la recolección de datos y estadísticas para el diseño de políticas públicas se encuentra todavía en proceso incipiente en muchos países. Se hace necesario un dialogo constante y un sistema de información que cruce los datos de las diversas instituciones, como los ministerios de seguridad, justicia, salud, trabajo, desarrollo social y educación, entre otros.
508. La generación de datos también es importante a los efectos de crear transparencia en materia de políticas de seguridad ciudadana y de los resultados obtenidos con las mismas. Para ello es clave generar y difundir información clara y accesible sobre la situación de la violencia y el delito, sobre las políticas públicas que se llevan a cabo en el campo de la prevención y sus resultados, y acerca de las acciones emprendidas por las instituciones de seguridad y justicia. La disponibilidad de forma periódica de este tipo de información supone democratizar la seguridad pública, incentivar un debate informado de la ciudadanía, y un elemento disuasorio y de control frente a eventuales violaciones de derechos humanos por parte de agentes del Estado.
509. Específicamente en lo que respecta al diseño, implementación y evaluación de las políticas sobre seguridad ciudadana en la región, la Comisión ha establecido un encuadre mínimo sobre el cual construir y aplicar las políticas públicas que toma en consideración los principios de participación, rendición de cuentas, y no-discriminación<sup>604</sup>. La Comisión recomienda que se fortalezca el debate de los asuntos de interés público sobre la base del principio de transparencia activa, es decir, de difundir proactivamente información objetiva, adecuada, suficiente, actualizada y confiable a la sociedad, y rendir cuentas sobre los resultados obtenidos por las políticas que están siendo aplicadas.
510. Entre los retos que los Estados enfrentan al momento de medir los niveles precisos de violencia y criminalidad se encuentran las fuentes utilizadas y las metodologías de recolección de información. Usualmente se toman los datos de la policía como fuente de información para determinar los niveles de violencia y criminalidad. Sin embargo existen limitaciones en la utilización de esta fuente, por ejemplo en el hecho que un cierto número de víctimas no denuncian la violencia por miedo de represalias o por falta de confianza en el sistema. Cada vez más los Estados están intentando cruzar las estadísticas y la información de diversos sectores, como justicia, salud, educación, servicios sociales y de protección a la niñez, con el fin de obtener una aproximación más fidedigna a la realidad. Además, se integran las encuestas de autopercepción y de victimización que tienen la ventaja de aportar información de primera mano sobre la violencia, el delito y la victimización, aunque este tipo de encuestas son costosas y logísticamente complicadas de realizar.
511. La CIDH reconoce que existen esfuerzos de los Estados dirigidos a mejorar los sistemas de información, monitoreo y evaluación existentes, aunque éstos

---

<sup>604</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 51.

requieren seguir profundizándose. Entre la información presentada a la Comisión se encuentra, el establecimiento de una instancia a nivel nacional que centralice la información; la creación de observatorios a nivel local, nacional y regional; la creación de sistemas de indicadores estandarizados de seguridad; metodologías y protocolos que aseguren la calidad de los datos; la introducción de la temática en las encuestas poblacionales; estudios longitudinales; así como estudios e investigaciones de carácter cualitativo.

512. La Comisión considera necesario que los Estados cuenten con sistemas de recopilación de información y datos relativos a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, abuso, explotación y homicidio, mejorando los sistemas actuales. En los registros de datos deberían hacerse constar como mínimo las circunstancias en las que se produjeron los hechos, las características de las víctimas y las características de los victimarios, con el objetivo que estos datos puedan servir como elementos informadores de la política pública de protección a la niñez frente a la violencia. Las encuestas de autopercepción son también una herramienta muy útil para conocer las circunstancias en las que se encuentran los niños, niñas y adolescentes y los desafíos que enfrentan en la vigencia de sus derechos. Asimismo, la participación de los niños, niñas y adolescentes debería ser considerada en los procesos de investigación de carácter cualitativo con el objetivo de contar con sus opiniones sobre su contexto y las iniciativas que podrían ser adoptadas por las autoridades para una mejor protección de sus derechos.
513. Los países de la región no disponen usualmente de información sobre el número aproximado de niños asociados a pandillas violentas o que son captados por grupos criminales, el modo en que son utilizados para diversas acciones y los factores que contribuyen a su captación y vinculación a estos grupos. En el mismo sentido que se acaba de referir, el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado a varios Estados que mejoren el sistema de recopilación y análisis de datos sobre la captación de niños y adolescentes por parte de grupos armados no estatales (incluidos grupos criminales) y que los datos estén desglosados, entre otras cosas, por edad, sexo, etnia, condición socio-económica y municipio<sup>605</sup>. Adicionalmente, el Comité entiende que sin esta información se dificulta la capacidad del Estado para cumplir con su obligación de adoptar todas las medidas necesarias para impedir que grupos armados y el crimen organizado recluten a niños, niñas y adolescentes<sup>606</sup>.

## ***G. Participación ciudadana y protagonismo de los niños, niñas y adolescentes***

514. La Comisión ha notado que “[c]ualquier clase de política pública sobre seguridad ciudadana requiere, para ser verdaderamente eficaz, sostenerse en fuertes

---

<sup>605</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales al Estado de México, CRC/C/OPAC/MEX/CO/1, de 7 de abril del 2011, párr. 14.

<sup>606</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observaciones Finales al Estado de México, CRC/C/OPAC/MEX/CO/1, de 7 de abril del 2011, párr. 22.

consensos políticos y amplios acuerdos sociales, aspecto que también es central para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en la región”<sup>607</sup>, además de estar apegada estrictamente a los derechos humanos y a los principios democráticos y del Estado de Derecho.

515. La participación de los habitantes en la gestión de los asuntos públicos y en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, especialmente a nivel local, forma parte de los derechos civiles y políticos de las personas a la vez que supone una valiosa estrategia de intervención para la disminución de los índices de inseguridad y violencia.
516. La incorporación de las comunidades en el diseño, seguimiento y evaluación de los programas de seguridad, es central para su apropiación, efectividad y seguimiento. Las comunidades más afectadas por la violencia son las que mejor conocen el contexto, los riesgos que enfrentan, y las posibles estrategias que podrían funcionar para disminuir la violencia. Su opinión es clave para identificar los factores de riesgo y el tipo de intervenciones que son necesarias en la comunidad, tanto de parte de la policía como de otras instituciones del Estado. Así mismo, la veeduría social, o auditoría ciudadana, que llevan a cabo las personas de estas comunidades resulta indispensable para evitar abusos de poder, corrupción e impunidad por parte de los agentes y de las fuerzas de seguridad del Estado. Es fundamental fortalecer e impulsar las iniciativas de participación y veeduría ciudadana en materia de políticas de seguridad y justicia<sup>608</sup>.
517. Complementariamente a lo indicado, las estrategias de prevención y reducción de la violencia necesariamente deben considerar algunas transformaciones sociales para ser efectivas. Las políticas de desarrollo social equitativo, de inclusión social, y que busquen la garantía de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia son fundamentales para superar la problemática de violencia. El fomento de la participación en la gestión de los asuntos públicos de los grupos tradicionalmente excluidos o discriminados es un elemento básico para avanzar en la inclusión social y en la construcción de las referidas políticas.
518. La Comisión considera prioritario otorgar una atención destacada a los propios niños, niñas y adolescentes y a sus opiniones en materia de seguridad ciudadana<sup>609</sup>. En la actualidad, la aproximación que suele hacerse a los niños y adolescentes los considera sin la madurez necesaria o la capacidad suficiente para participar y tomar un rol más protagónico en las decisiones que les afectan. Por otro lado, a los adolescentes y jóvenes de determinados sectores sociales se los estigmatiza y considera como potenciales “riesgos sociales”, lo cual lleva a que no sean tomados en consideración, como tampoco sus visiones y opiniones sobre la realidad en la que viven, ni los desafíos que enfrentan cotidianamente, ni sus recomendaciones sobre iniciativas para mitigar la situación.

---

<sup>607</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 53.

<sup>608</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 154.

<sup>609</sup> En lo relativo al derecho de los niños a la participación en los asuntos que les afectan puede consultarse Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009.

519. Aunque los Estados de la región están realizando esfuerzos para la creación de programas dirigidos específicamente a los adolescentes, es necesario que se fortalezca el involucramiento de los adolescentes en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los mismos a nivel municipal, regional y nacional.
520. Así mismo, el hecho que los niños y adolescentes sean vistos y reconocidos como actores relevantes, y sean consultados acerca de sus opiniones, contribuye a fortalecer su reconocimiento como ciudadanos y su derecho a la participación; además, contribuye a superar el sentimiento de exclusión y refuerza el sentido de pertenencia social, salvando diferencias étnicas, de género y de clase socio-económica; refuerza el respeto por la institucionalidad; e incrementa su sentido de responsabilidad y apropiación de las iniciativas. Cabe notar que algunos de los factores de riesgo que inciden en la vinculación de niños y adolescentes a grupos violentos o a que sean captados por el crimen organizado, son precisamente la alienación, la exclusión social, la falta de sentido de pertenencia y de reconocimiento social.

## ***H. Políticas sociales de apoyo y fortalecimiento a las familias***

521. El derecho internacional de los derechos humanos otorga una posición especial a la familia en materia de protección, cuidado, crianza y bienestar de los niños y las niñas<sup>610</sup>. La Corte ha señalado que “[e]n principio, la familia debe proporcionar la mejor protección de los niños (...). Y el Estado se halla obligado no solo a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños, sino también a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar”<sup>611</sup>. La Comisión por su parte, al interpretar el alcance y las obligaciones de la protección especial a la niñez que se derivan del artículo 19 de la Convención Americana, y VII de la Declaración Americana, lo ha asociado con la obligación de protección a la familia reconocido en el artículo 17.1. de la Convención Americana<sup>612</sup> y VI de la Declaración Americana<sup>613</sup>, y ha establecido que:

las medidas de protección que debe dispensarles el Estado, reconocidas en el artículo 19, prioricen el fortalecimiento de la familia como elemento principal de protección y cuidado del niño. Los Estados se hallan obligados a favorecer, de la manera más

---

<sup>610</sup> Ver en particular los artículos 17.1 de la CADH, VI de la DADH, y 3.2., 18.2., y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

<sup>611</sup> Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 66. Ver también Corte IDH, *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 156; *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 125.

<sup>612</sup> Artículo 17 CADH. Protección a la Familia: “1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado”.

<sup>613</sup> Artículo VI DADH: “Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella”.

amplia posible, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar como medida de protección del niño. De lo anterior se infiere la necesidad que los Estados cuenten con un sistema nacional de protección de derechos que incluya políticas de apoyo, fortalecimiento y asistencia familiar, que tengan en cuenta el rol de las familias como ámbito natural en el cual se desarrollan los niños y donde se les proporciona el cuidado y la protección necesaria para su desarrollo integral y armonioso<sup>614</sup>.

522. El Estado tiene el deber de adoptar el marco normativo interno, así como las políticas públicas sociales, los programas y los servicios, además de adaptar la institucionalidad y las prácticas, para garantizar que las familias dispongan de las posibilidades y los medios mínimamente necesarios para poder cumplir con su rol y puedan proporcionar los cuidados adecuados a sus hijos<sup>615</sup>. La Convención sobre los Derechos del Niño también exige a los Estados Partes prestar la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño<sup>616</sup>.

---

<sup>614</sup> CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 32, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013, párr. 64, para mayores detalles pueden consultarse párrs. 49 a 64. Ver también Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrs. 66, 71, 72, 73 y 76; *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 125; y *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 157. CIDH, Informe No. 83/10, Caso 12.584, Fondo, Milagros Fornerón y Leonardo Aníbal Fornerón, Argentina, 29 de noviembre de 2010, párr. 105. Véase también, Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), directrices 12 y 13. En el mismo sentido, artículos 1, 2 y 3 de la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/85, de 3 de diciembre de 1986. Así mismo, consultar el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los niños, págs. 336 a 338, y el Informe a la Asamblea General del Experto Independiente para la Violencia contra los Niños, Resolución A/61/299 de 29 de Agosto de 2006, párr. 110. En la misma lógica se pronuncian varios de los Comentarios Generales del Comité de los Derechos del Niño que han abordado temáticas conectadas con la relevancia de los cuidados de la familia y el deber de apoyo de parte del Estado, y el Comité de los Derechos Humanos Comentario General 17, Derechos del Niño (Art. 24), 07/04/1989, CCPR/C/35.

<sup>615</sup> CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 32, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013, párrs. 84 a 89.

<sup>616</sup> Artículo 3.2 CDN: “Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores y otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”; artículo 18.2 CDN: “A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.”; artículo 27: “1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. 2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño. 3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. (...)”.

523. En los contextos referidos en este informe, la familia juega un papel destacado en la protección de los niños. Sin embargo, así como las familias pueden ser importantes fuentes de protección para los niños, también pueden constituirse en un factor de riesgo. Por ejemplo, según un estudio desarrollado por el PNUD, más de un tercio de los internos en prisiones dejaron su casa antes de haber cumplido los 15 años<sup>617</sup>, ya sea por haber sido víctimas de violencia o de negligencia.
524. Las políticas sociales de apoyo a las familias, especialmente aquellas dirigidas a las familias que enfrentan mayores retos y limitaciones en el cuidado de sus hijos, contribuyen a la protección del niño y de sus derechos. En relación a las políticas de protección de la familia, la Comisión ha señalado que los gobiernos deben apoyar iniciativas para fortalecer el conocimiento y las habilidades de las familias para una crianza no violenta y respetuosa de los derechos de los niños<sup>618</sup>. La familia tiene un papel esencial en el aprendizaje del niño, en su proceso de socialización y en la transmisión de las normas sociales de conducta. El niño aprende en el seno de la familia lo que está y no está permitido socialmente, aprende modos de relacionarse con otros, pero también entra en contacto con estereotipos sociales, prejuicios y conductas negativas que puede él mismo luego reproducir. El Informe de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los niños encontró que el buen desempeño de la maternidad/paternidad, el desarrollo de vínculos afectivos entre padres e hijos y una disciplina afirmativa y no violenta son algunos de los factores que suelen favorecer la protección de los niños contra la violencia, tanto en el hogar como en otros entornos, previniendo que los niños se conviertan en víctimas como en agresores<sup>619</sup>. Otros estudios han puesto de evidencia los resultados positivos de los programas que se inician de modo temprano, desde el embarazo, y continúan durante la primera infancia<sup>620</sup>.
525. La familia cumple funciones básicas de protección material y física que garantizan el sustento y la protección personal del niño. Sin embargo, algunas familias tienen unas capacidades limitadas para poder prestar el tipo de atención y cuidados

---

<sup>617</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 25.

<sup>618</sup> Ver CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, párr. 32, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54/13, 17 octubre 2013, párrs. 76 a 141, en especial los párrafos del 115 al 129.

<sup>619</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, págs. 33 y 34. Según se desprende del citado Estudio, este tipo de políticas han demostrado tener impactos no solo en el bienestar y la protección del niño sino también una considerable incidencia a mediano y largo plazo en materia de reducción de la violencia en la comunidad; en otras palabras, los esfuerzos por prevenir la violencia en la familia y en el hogar, a largo plazo contribuyen a la prevención de la violencia en la comunidad, tanto contra los niños como de modo general, párr. 33.

<sup>620</sup> Entre las políticas sociales de apoyo a las familias, los programas dirigidos a los futuros padres y los programas de desarrollo de la primera infancia, han demostrado tener impactos positivos en la protección de los niños, en la reducción de la violencia intrafamiliar, y muestran evidencias fuertes y consistentes de reducción del riesgo de que los niños y niñas tengan posteriormente comportamientos antisociales y violentos. Los programas que realizan acompañamiento desde el inicio del embarazo, y promueven hábitos saludables y relaciones interpersonales positivas y no violentas en ambos progenitores, han evidenciado resultados en el nivel de protección y disfrute de los derechos de los niños y en la reducción de la violencia intrafamiliar. Puede consultarse, Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, págs. 24 y 25.



requeridos. Muchos niños y adolescentes pasan largos periodos al día solos y sin supervisión de adultos debido a que ningún familiar se puede hacer cargo de ellos. Los periodos en los cuales los niños no están en la escuela y en casa no hay nadie para cuidarles los expone a situaciones o comportamientos que eventualmente pueden constituirse en riesgos para ellos.

526. En los últimos años ha habido un conjunto de cambios que han impactado a las familias y debilitado su potencial como espacio de protección. Las políticas públicas destinadas a la protección de la niñez frente a situaciones de vulnerabilidad, incluida la prevención de su involucramiento en la violencia, deben considerar estos cambios, para fortalecer las capacidades de las familias y la protección de la niñez.
527. Los datos disponibles indican que ha aumentado significativamente el porcentaje de hogares monoparentales encabezados por mujeres en América Latina, mientras que en el Caribe el número de hogares monoparentales encabezados por una mujer ha sido tradicionalmente alto. En lo concerniente a América Latina el porcentaje de nacimientos en hogares monoparentales de jefatura femenina se duplicó en 30 años, de 7,3% en 1970 a 15% en 2000. El perfil demográfico de las madres cabezas de familia monoparentales continúa estando concentrado entre los sectores más jóvenes, con menor nivel educativo y con menos recursos económicos, en parte debido a situaciones estructurales de exclusión y discriminación que siguen padeciendo las mujeres. Este fenómeno genera retos importantes para la crianza y el desarrollo de los hijos, particularmente si las mujeres carecen de una red social de apoyo o de programas sociales que faciliten unas condiciones mínimas; muchas de estas mujeres se ven en la necesidad de trabajar más de un turno diario, mantener varios empleos o trabajar todos los días de la semana para poder mantener a sus hijos teniendo que dejar muchas veces a sus hijos solos en casa. Estas situaciones contribuyen a lo que se ha denominado “feminización de la pobreza” y a la reproducción de condiciones de exclusión social y discriminación<sup>621</sup>. En el caso de los hogares monoparentales, los programas como las guarderías públicas gratuitas permiten que las madres puedan acceder al mercado laboral o ejercer actividades productivas sin que el cuidado de los hijos quede desatendido u obstaculice el acceso al empleo. Las transferencias monetarias condicionadas y los apoyos materiales son también contribuciones que impactan en las posibilidades de protección y cuidado de los niños.
528. En relación a los niveles de embarazos adolescentes, América Latina y el Caribe es la segunda región con mayor número de embarazos en adolescentes entre 15 y 19 años, sólo superada por África. Los embarazos adolescentes reflejan y reproducen algunas de las vulnerabilidades socioeconómicas que enfrenta un sector importante de las mujeres jóvenes en la región. Debido a estas vulnerabilidades, es probable que una alta tasa de embarazos en adolescentes se traduzca en hogares que requieren de apoyos a través de diversas políticas sociales para poder cumplir

---

<sup>621</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 24, Según un estudio de CEPAL, la proporción de hogares con jefatura femenina sería: Argentina y Brasil con más del 26%, Honduras, Panamá y Paraguay con más del 28%, Colombia 29%, Venezuela 33%, El Salvador 34,7% y Nicaragua 37,8% CEPAL, Estadísticas de género, Base de Datos, CEPALSTAT, 2011.



con sus funciones y responsabilidades parentales de protección, crianza y cuidado. La ausencia de este tipo de apoyos aumenta los factores de riesgo para los niños y los jóvenes de estas familias<sup>622</sup>. Estos datos deben llamar la atención sobre la necesidad de crear mecanismos de prevención y protección dirigidos a remediar las condiciones de pobreza y exclusión socio-económica que afectan a este grupo, incluyendo programas de educación sexual y reproductiva, servicios de salud, y oportunidades educativas que permitan prevenir embarazos en adolescentes, así como apoyar a los hogares monoparentales<sup>623</sup>.

529. Por lo que respecta al fenómeno de la migración y la afectación que tiene en las familias y en la protección de la niñez, debe notarse que el fenómeno de la migración es muy destacado en algunos de los países de la región, como en el caso de la región centroamericana y en los países del Caribe. Son muchos los niños, niñas y adolescentes que tienen a uno o a ambos progenitores lejos, debido a que han migrado. Los niños quedan al cuidado de uno de los progenitores o de otros familiares o conocidos, lo cual puede suponer que la familia tenga limitadas capacidades para hacerse cargo del niño y su cuidado. En algunos casos, se pueden incluso dar situaciones de abuso, negligencia y abandono hacia el niño.
530. Los Estados de la región, todos ellos reportaron a través de las respuestas al cuestionario, que están desarrollando diversos servicios y programas de carácter social destinados a las familias. Esta tendencia coincide con los resultados de numerosos estudios empíricos que muestran que invertir en programas de apoyo a las familias y de desarrollo de la primera infancia, en particular los dirigidos a las familias en situación de vulnerabilidad, ha sido una de las formas más rentables de reducir posteriormente las conductas de riesgo entre los jóvenes<sup>624</sup>. Otra modalidad de programas desarrollados por muchos Estados son las transferencias condicionadas de dinero a las familias, u apoyos materiales y financieros de otro tipo, en especial a las familias con menores capacidades materiales y en situación de pobreza. La Comisión celebra que los Estados cumplan de este modo con sus obligaciones derivadas de los artículos 17.1 y 19 de la CADH, y VI y VII de la DADH, sin embargo, también ha observado que, en términos generales, es necesario robustecer el carácter integral y complementario de las medidas, su cobertura y financiamiento, así como realizar revisiones periódicas de su eficacia en relación a los objetivos que se proponían.

## ***I. El derecho a la educación y las escuelas como espacios seguros y protectores***

531. Tal y como se ha referido anteriormente, la escuela como espacio de aprendizaje y de socialización del niño juega un rol importante no solo en la provisión del

---

<sup>622</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 25.

<sup>623</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 26.

<sup>624</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 318.

derecho a la educación y la transmisión de conocimientos, sino que también cumple una función destacada como espacio de protección del niño, en la promoción de sus derechos, y en su crecimiento personal y desarrollo integral<sup>625</sup>.

532. Es importante que los Estados aborden la considerable brecha todavía existente en la cobertura y la calidad de la educación en las comunidades urbanas más pobres y excluidas y en las zonas rurales. También es fundamental garantizar la pertinencia educativa, con contenidos curriculares adaptados al contexto donde el niño crece, incluyendo programas para desarrollar habilidades para la vida, y reforzar la conexión entre la escuela y el trabajo. Las iniciativas destinadas a incrementar la calidad educativa contribuyen a expandir las oportunidades de los niños, entre ellas las de inserción en el mercado laboral y el desarrollo profesional de los adolescentes. En ese sentido, la educación es un factor clave para la movilidad social, la superación de la exclusión social, la pobreza y la discriminación.
533. La Comisión identifica la necesidad de redoblar los esfuerzos para asegurar el acceso y la compleción de la escuela primaria y secundaria así como ofrecer oportunidades de formación y capacitación profesional. La evidencia muestra que la permanencia por un mayor número de años en el ámbito educativo incrementa la protección de los niños y adolescentes. Las políticas de escolarización son una de las inversiones preventivas más importantes que un país puede hacer en jóvenes en situación de vulnerabilidad, tanto en términos de mejorar su educación como en la reducción de casi todo tipo de conductas consideradas de riesgo, incluidos los comportamientos violentos y la comisión de delitos. Por otro lado, el fracaso escolar y el abandono son factores de riesgo para la violencia juvenil y la delincuencia<sup>626</sup>. Algunos países reportaron el incremento de la jornada educativa,

---

<sup>625</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño destina el artículo 28 a reconocer el derecho de los niños y niñas a la educación y el siguiente, el artículo 29, a indicar cuáles deben ser los objetivos y fines de la educación. En relación a los objetivos y fines de la educación ver también Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 1, párrafo 1 del artículo 29; Propósitos de la Educación, CRC/GC/2001/1, 17 de abril de 2001.

<sup>626</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, pág. 317: “[l]a investigación sugiere que uno de los medios más efectivos para prevenir la violencia y el crimen entre ciertos niños y niñas en alto riesgo es ofrecerles incentivos para que completen su educación, obtengan capacitación vocacional y continúen con la educación superior. En el Caribe, un estudio de nueve países desarrollado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) halló que el absentismo escolar era uno de los factores de riesgo más potentes para la participación de niños y niñas de 10-18 años en la violencia”. Ver así mismo informe del Banco Mundial, Crime and Violence in Central America: A Development Challenge, 2011, pág. 25. Según la información recopilada por el PNUD, en México, por ejemplo, los jóvenes con menor nivel educativo están más expuestos a ser víctimas de la violencia: la tasa de homicidios de hombres de 18 a 40 años sin primaria es muy superior a la nacional, con 300 homicidios por cada 100,000 habitantes. En contraste, los varones de entre 26 y 40 años que lograron terminar estudios universitarios tuvieron una tasa de homicidios de 26 por cada 100,00 habitantes en 2011. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 27. Las encuestas en cárceles indican que la gran mayoría de los internos había abandonado la escuela muy temprano. El nivel de educación alcanzado por los internos en prisiones que se encontró fue el siguiente: No acabó la primaria: Argentina 23,8%, México 15,2%, Perú 24,8%, El Salvador 38,1%, Chile 40,2%. No acabó los 12 años de escolaridad: Argentina 84,7%, México 85,9%, Perú 87,1%, El Salvador 87,3%, Brasil 83,6%, Chile 84,4% UNDP pág. 27. En América Latina, el 51% de los jóvenes varones y el 45% de las mujeres no terminan la secundaria. Nicaragua, El Salvador y Guatemala son los países que presentan los más altos niveles de deserción escolar (CEPAL). Ésta difiere según los diversos estratos sociales: los sectores más pobres son los más afectados. Del 20% más rico de la población, prácticamente todos finalizan la secundaria, 86% de mujeres y 81% de

en especial en contextos de violencia e inseguridad en la comunidad, como estrategia para mantener a los niños, niñas y adolescentes seguros y protegidos y alejados de posibles riesgos, pero es importante que ello se haga en diálogo con la comunidad educativa y los padres/madres de familia.

534. La escuela cumple un destacado rol en el proceso de socialización de los niños y adolescentes por su función formativa, por crear el espacio para el encuentro con otros niños y adolescentes, y por la cantidad de tiempo que los niños pasan en las aulas. La escuela representa un ambiente de transmisión de normas sociales y valores. Por ello es crucial que la escuela priorice la creación de entornos seguros, ausentes de violencia, que promuevan en los niños actitudes y comportamientos positivos, fomenten el conocimiento de sus derechos, y el desarrollo de habilidades para la vida y para una participación responsable en la sociedad. Las normas de convivencia en la escuela deberían reflejar esta concepción, y tener como fin la formación del niño evitando la aplicación de una disciplina que penalice y excluya.
535. Las escuelas han de contar con programas de prevención y respuesta frente a la violencia y promover mecanismos alternativos para la resolución pacífica de los conflictos. La evidencia muestra que los programas de prevención de la violencia en las escuelas son formas muy eficaces para reducir los comportamientos de riesgo. Los programas de prevención de la violencia en los centros educativos tienen mejores indicadores de éxito que los programas desarrollados en otros medios, ya que pueden ajustarse de acuerdo a las edades, el entorno, las experiencias y la cultura propia de cada grupo de niños y adolescentes. Es de destacar que las deficiencias y brechas en la educación aparecen como vulnerabilidades frente al delito y al crimen y, a su vez, la inseguridad y la violencia en la escuela y su entorno afectan el desempeño y la permanencia de los estudiantes, creándose un círculo vicioso. A la luz de toda la información recibida, la Comisión destaca que los niveles de violencia en las escuelas de la región, ya sea entre pares y por parte del personal educativo hacia los alumnos, son muy preocupantes y deben ser atendidos con urgencia.
536. Los Estados deben garantizar que la educación y las escuelas no reproduzcan estereotipos basados en el género, la condición socio-económica, el origen étnico, u otros factores, ni reproduzcan situaciones de exclusión y discriminación, abuso o violencia. Por el contrario, los Estados deben promover que el proceso educativo sea incluyente y fomente los derechos humanos y la protección del niño. De acuerdo con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, los planes de estudios han de promover la formación de ciudadanos responsables y promover el conocimiento y ejercicio de los derechos humanos<sup>627</sup>.

---

varones, mientras que del 20% más pobre, sólo el 26% de mujeres y el 23% de varones concluyen la escuela secundaria. Sin duda, la deserción escolar continúa siendo un reto de los sistemas educativos en la región, con graves repercusiones en la transmisión intergeneracional de la pobreza y en los niveles de victimización y de la violencia en general. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 26.

<sup>627</sup> El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas también ha mostrado su posición en términos similares. En sus observaciones finales al Estado de México indica lo siguiente: “El Comité señala que la

537. Entre las medidas adecuadas para conseguir que la educación cumpla las funciones referidas se encuentra la calidad de la formación y la capacitación de los maestros y maestras, incluyendo los conocimientos en materia de derechos de la niñez y en mecanismos de resolución pacífica de conflictos.
538. Las vinculaciones entre el sector educativo y la familia, y del sector educativo con el sistema de salud, deben ser reforzadas por los Estados con el objetivo de incrementar y mejorar la protección de los niños. En el ámbito educativo, el personal docente u otro personal especializado, identifican a menudo posibles situaciones de vulnerabilidad del niño en el ámbito familiar que requieren de la intervención de los servicios sociales para proteger al niño y apoyar a la familia. La detección de otras posibles situaciones de desprotección, como descuido, negligencia o violencia, deberían dar lugar a la remisión a los servicios especializados del sector salud para su adecuado tratamiento. Los Estados deben crear los protocolos para la identificación de situaciones de vulnerabilidad o desprotección, la intervención oportuna y la remisión a los servicios especializados.
539. La mayoría de los Estados que respondieron al cuestionario señalaron la existencia de programas que ofrecen incentivos a las familias en situación de mayor vulnerabilidad para que envíen a los hijos a la escuela, por ejemplo a través de los programas de transferencias monetarias condicionadas, ya sea orientadas a la familia o a los propios jóvenes cuando se trata de niveles educativos más avanzados. La pobreza y la necesidad de contribuir a la economía familiar o a las responsabilidades familiares, como el cuidado de hermanos menores, da lugar a un significativo número de deserciones escolares en la región<sup>628</sup>. Así mismo, los Estados han desarrollado iniciativas para incrementar la participación de los padres en el proceso educativo de sus hijos y en la gestión de la escuela, lo cual genera y refuerza la apropiación de los padres respecto del proceso educativo de sus hijos, aumentando los vínculos familia – escuela, y disminuyendo la deserción escolar<sup>629</sup>.

---

educación para la paz y sobre los derechos humanos tiene una presencia insuficiente en los planes de estudios. El Comité observa con preocupación el alto nivel de violencia en el Estado parte, que afecta a los niños tanto en las escuelas como en las comunidades, y, especialmente, la violencia sufrida por los niños excluidos del sistema educativo’, párrafo 23, “ El Comité recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos por impartir educación sobre los derechos humanos y, en particular, educación para la paz a todos los niños escolarizados y capacite al personal docente con miras a la inclusión de esos temas en la educación de los niños. El Comité recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos en los distintos sectores del gobierno y la sociedad para recurrir a formas de mediación en la resolución pacífica de los conflictos, prestando especial atención a los conflictos violentos en los que se ven involucrados menores”, párrafo 24). Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones Finales al Estado de México*, CRC/C/OPAC/MEX/CO/1, de 7 de abril del 2011, párrs. 23 y 24.

<sup>628</sup> Numerosas investigaciones vinculan la deserción escolar con factores socioeconómicos; la necesidad de trabajar lleva a niños y adolescentes en condiciones de precariedad económica a dejar la escuela para apoyar a sus familias. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el 70% de los niños y los adolescentes varones que dejaron la escuela señalan la necesidad de trabajar como causa de deserción, mientras que el 97% de las niñas y las adolescentes aducen motivos domésticos, maternidad y labores del hogar. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 26.

<sup>629</sup> Puede verse la opinión el Comité de los Derechos del Niño respecto de esta temática, en el Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrafo 107.

540. Si bien los Estados han avanzado en promover la participación de los niños, niñas y adolescentes en la gestión y el funcionamiento de los centros educativos, la Comisión destaca la importancia de profundizar y hacer efectivas las normas y regulaciones que prevén esta participación. En ese sentido, la Comisión recomienda que los centros educativos cuenten con estructuras y mecanismos participativos en los cuales los niños y las niñas puedan manifestar sus opiniones y visiones sobre el funcionamiento, las actividades y el trato que reciben en los mismos, así como para realizar propuestas. La participación y la opinión de los propios niños y niñas ayudan a mejorar el ambiente en los centros educativos y son factores relevantes para disminuir la discriminación y la violencia, al existir canales formales y permanentes para que los niños se expresen y compartan inquietudes sobre el funcionamiento de la escuela. En el mismo sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha manifestado que:

La participación del niño es indispensable para que se cree en las aulas un clima social que estimule la cooperación y el apoyo mutuo necesarios para el aprendizaje interactivo centrado en el niño. El hecho de que se tengan en cuenta las opiniones del niño es especialmente importante en la eliminación de la discriminación, la prevención del acoso escolar y las medidas disciplinarias<sup>630</sup>.

La participación permanente de los niños en los procesos de adopción de decisiones debe lograrse mediante, entre otras cosas, los consejos de aula, los consejos de alumnos y la representación del alumnado en los consejos y comités escolares, en que los alumnos puedan expresar libremente sus opiniones sobre la formulación y aplicación de las políticas y los códigos de conducta de la escuela. Es necesario consagrar esos derechos en la legislación en lugar de depender de la buena voluntad de las autoridades escolares, la escuela o el director para hacerlos respetar<sup>631</sup>.

541. Los niños en riesgo de abandonar la escuela deben recibir una atención y un apoyo adicional para evitar la deserción y garantizar su derecho a la educación. Ello puede implicar, entre otros, organizar clases de recuperación y mecanismos de apoyo al proceso de aprendizaje del niño. Para aquellos niños y adolescentes que abandonaron la educación formal deben crearse las oportunidades para que se reintegren al proceso educativo así como "programas de segunda oportunidad" que permitan al niño y al adolescente conseguir el nivel educativo y la titulación necesaria, en particular en los niveles de educación obligatoria<sup>632</sup>.

---

<sup>630</sup> Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrafo 109.

<sup>631</sup> Comité de los Derechos del Niño, Comentario General No. 12, El derecho del niño a ser escuchado, CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009, párrafo 110.

<sup>632</sup> Por ejemplo Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, pág. 318.

## ***J. Formación profesional y acceso a un empleo digno***

542. Las políticas de inserción al mercado laboral han de ser fortalecidas entre aquellos sectores poblacionales en situación de mayor exclusión y vulnerabilidad, en especial entre jóvenes y adolescentes. Estas políticas no solo buscan garantizar igualdad de oportunidades en el acceso al empleo sino que son una estrategia importante para la reducción de la violencia y la delincuencia. La débil inserción laboral de los jóvenes es un factor de riesgo en la región, ligado frecuentemente al bajo nivel educativo. Sin la educación secundaria completa o una titulación de formación profesional, se reduce la empleabilidad en el mercado formal, lo cual da lugar a altas tasas de desempleo juvenil, contrataciones precarias y baja remuneración. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esta realidad se ve reflejada en las altas tasas de desempleo juvenil -entre 2,3 y 5,5 veces superior a la de los adultos-, además del trabajo precario y los bajos ingresos (OIT 2012). Entre los jóvenes del quintil más pobre, casi el 25% -especialmente mujeres- ni son económicamente activos ni estudian<sup>633</sup>. En este escenario, las políticas de preparación y capacitación laboral de los adolescentes y el apoyo para transitar de la escuela al mercado laboral son fundamentales.
543. En relación con el empleo, los Estados deben velar por que los puestos de trabajo tengan condiciones dignas y no supongan abuso o explotación de los adolescentes y los jóvenes más vulnerables que acceden por primera vez al mercado laboral. La Comisión nota que a pesar de los considerables esfuerzos realizados por los Estados en la región, el empleo precario y el empleo informal siguen representando un importante volumen de los empleos a los que logran acceder los adolescentes y los jóvenes. Esto explica que el empleo no signifique superación de la pobreza o de la condición de vulnerabilidad. El acceso a empleos de calidad que permitan superar las situaciones de vulnerabilidad y de exclusión socio-económica sigue siendo un reto para la estructura económica de la región, para la movilidad social y para el goce de una vida en condiciones de dignidad<sup>634</sup>.

## ***K. Recreación, ocio y cultura***

544. Como parte de las estrategias para reducir la violencia los Estados están desarrollando programas de prevención de conductas de riesgo en niños, niñas y adolescentes consistentes en actividades extracurriculares al término de las clases y programas que ofrecen arte, música, cultura, recreación y deporte para el tiempo libre. Estos programas cumplen con la función de garantizar el derecho de los niños y las niñas al juego, el descanso, el esparcimiento y la cultura<sup>635</sup>, además de

---

<sup>633</sup> Ver el diagnóstico de la situación Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 28.

<sup>634</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, págs. 21 y 22.

<sup>635</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce los derechos del niño a la recreación, la cultura, el juego y el ocio en el artículo 31: "1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el

existir evidencias que este tipo de actividades reducen las condiciones de vulnerabilidad de los niños y los adolescentes y su participación en acciones antisociales, violentas o delictivas<sup>636</sup>.

545. Estas actividades y otro tipo de actividades de descanso y esparcimiento estructurado son esenciales para el desarrollo del niño. Las actividades destinadas a los niños, niñas y adolescentes debidamente supervisadas y basadas en la comunidad, como clubes deportivos y juveniles, centros comunitarios, y grupos sociales y culturales, entre otros, son útiles como factores protectores para prevenir la violencia. Estos espacios canalizan la utilización del tiempo libre de modo constructivo, crean referentes positivos y sentido de pertenencia, permiten la construcción de relaciones interpersonales, y abren oportunidades para la participación y la expresión. Todo ello contribuye al desarrollo personal del niño y el adolescente<sup>637</sup>. Estos espacios deberían reconocer y valorar las diversas manifestaciones de la cultura y la identidad juvenil en lugar de estigmatizar y relegar estas expresiones.
546. La experiencia muestra que, en términos generales, se obtienen mejores resultados cuando estos programas se implementan junto con otras estrategias en vez de como programas independientes, en una aproximación holística e integral de las intervenciones. En especial, las investigaciones han encontrado que los programas de ocio que incluyen la atención de un adulto, pueden servir como fuertes factores de protección para los jóvenes en situación de riesgo, en particular para aquellos que provienen de familias que requieren de este tipo de apoyos en la crianza de sus hijos o que carecen de modelos adultos positivos en sus hogares. Así mismo, los programas de mentores y tutores ofrecen oportunidades para interactuar y recibir consejo y orientación de adultos de confianza, funcionando como personas de referencia y modelos positivos en el proceso de desarrollo del niño<sup>638</sup>. Por otra parte, los niños y adolescentes que quedan sin cuidados y supervisión de un adulto durante las horas después de la escuela son más propensos a conductas de riesgo<sup>639</sup>.
547. La Comisión recomienda que en los procesos de selección de adultos para desempeñarse en actividades recreativas, de ocio, cultura o en programas de tutores/mentores con niños, niñas y adolescentes, se tomen en consideración las

---

esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes. 2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento". Adicionalmente, el Comité de los Derechos del Niño ha adoptado el Comentario General No. 17, "Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes", adoptado en el 62 período de sesiones (14 enero - 1 febrero 2013). CRC/C/GC/17.

<sup>636</sup> Ver el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, págs. 319 y 320. Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, pág. 27.

<sup>637</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, págs. 319 y 320. Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, pág. 27.

<sup>638</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, págs. págs. 319 y 320. Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, pág. 27.

<sup>639</sup> Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, págs. 319 y 320. Banco Mundial, *Crimen y violencia en Centro América. Un desafío para el desarrollo*, 2011, pág. 27.



referencias y antecedentes profesionales de los candidatos, a los efectos de descartar la existencia de antecedentes por casos de abuso, negligencia o cualquier otra forma de violencia o vulneración a los derechos de los niños. Los cuidadores y otro personal en contacto directo con los niños deberían ser objeto de una evaluación para determinar su idoneidad para trabajar con niños. Así mismo, deberían crearse mecanismos de queja confidenciales conocidos por los niños, que permitan poner en conocimiento de las autoridades pertinentes situaciones de trato inapropiado de los adultos hacia los niños y los adolescentes.

## ***L. El modelo de policía. La policía comunitaria o de proximidad***

548. La Comisión ha señalado reiteradamente la necesidad que en los países de la región se lleve adelante un proceso de profesionalización, modernización y democratización de los cuerpos de seguridad del Estado. En su informe sobre “Seguridad ciudadana y Derechos Humanos” la Comisión ha formulado una serie de recomendaciones en ese sentido. Una de las preocupaciones de la Comisión es que las transformaciones que se han operado, si bien son importantes, todavía son insuficientes. El tránsito de regímenes dictatoriales a sistemas democráticos ha exigido profundas transformaciones de la policía en varios Estados, sin embargo los modelos policiales existentes en muchos casos siguen adoleciendo de rémoras del pasado. Especialmente, es importante que se opere un cambio de modelo que tome en consideración la seguridad ciudadana entendida como protección de todas las personas, de sus derechos y de las condiciones para poderlos ejercer.
549. En este proceso de transformación, el modelo de la policía comunitaria o de proximidad está siendo desarrollado en varios países para cumplir con el nuevo paradigma de seguridad y prevenir y reducir la violencia en las comunidades<sup>640</sup>. El nuevo modelo de policía demanda una organización opuesta a la militarizada --vertical y centralizada--, y deja atrás las intervenciones basadas principalmente en la fuerza y la represión. Las estrategias de asalto y combate para recuperar por la fuerza zonas bajo el control de grupos criminales, más propias de la lógica de guerra del ejército para derrotar al enemigo, se han mostrado por sí solas insuficientes a mediano y largo plazo para el mantenimiento de la seguridad y la reducción de la violencia en estas comunidades. En su lugar, la implantación sostenida del Estado en estas comunidades a través de sus fuerzas del orden a la par de diversos servicios públicos y sociales, ha dado mucho mejores resultados en términos de enfrentar las causas estructurales del problema, mitigar las

640

Para una aproximación al modelo de policía comunitaria y a su implementación en la región pueden consultarse los diversos informes elaborados por el PNUD sobre seguridad ciudadana en la región, entre ellos Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina” y “Caribbean Human Development Report 2012. Human development and the shift to a better citizen security”. Asimismo, puede consultarse la sistematización realizada en los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con la participación de las policías de los referidos países, en Sistematización de Experiencias de Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica.

consecuencias del crimen organizado, y proveer unas condiciones mínimas sostenidas para la seguridad y el ejercicio de derechos.

550. La mayoría de la literatura hace referencia a que el modelo de policía comunitaria surgió en los países anglosajones, en particular en el Reino Unido y en los Estados Unidos, y se ha ido expandiendo a todos los continentes. Si bien no existe un único modelo unísono de policía comunitaria, el modelo usualmente contiene los siguientes objetivos específicos: primero, el modelo pone énfasis en la actividad policial de tipo preventivo enfocado en un área geográfica muy reducida: el vecindario; segundo, promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de asegurar que la policía tome en cuenta sus percepciones y prioridades; tercero, pone los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas; y cuarto, se basa en la estrategia de lograr que la policía estudie las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas. Otro elemento central de este modelo es el reconocimiento de que la comunidad desempeña un papel fundamental en la identificación y la resolución de los problemas de seguridad un barrio o una comunidad delimitada<sup>641</sup>.
551. Esta nueva concepción de la seguridad requiere de un relacionamiento más estrecho con la comunidad para comprender los problemas de inseguridad y delito, y los diversos factores que inciden sobre los mismos; va también acompañado de nuevas estrategias de prevención y solución de problemas, lo que exige niveles de coordinación con diversas instituciones públicas y servicios sociales. Los nuevos modelos de prevención policial consideran al ciudadano como el objeto mismo de la protección, alientan la participación ciudadana y obligan a las policías a una mayor transparencia. Los ciudadanos se convierten así en coproductores de la seguridad además de fiscalizar el actuar de las fuerzas de seguridad.
552. La policía comunitaria o de proximidad está siendo implementada en varios países de la región en consonancia con el nuevo paradigma de seguridad. La implantación de la policía comunitaria implica un amplio cambio en la estructura organizacional, en el proceso de toma de decisiones y en la cultura institucional de la policía en relación con las comunidades. Este cambio incluye la descentralización operativa en territorios más pequeños y el acercamiento a la comunidad para labores de diagnóstico, prevención y fiscalización de la labor policial.
553. La labor de la policía comunitaria se centra en buena medida en las relaciones de confianza y de colaboración con la comunidad a la que sirven. Para ello es imprescindible en muchos casos reconstruir la legitimidad de la policía en estas comunidades, generando transparencia, rendición de cuentas, credibilidad y certeza en que la actuación de la policía se ciñe a la legalidad y al respeto a los derechos humanos, y que no se toleran arbitrariedades, abusos o corrupción.

---

<sup>641</sup> Puede consultarse, *Sistematización de Experiencias de Implementación de Policía Comunitaria en cuatro países de Centroamérica*, pág. 1.

554. Las policías militares que persisten en la región como vestigio de épocas anteriores no responden a estas nuevas demandas. Entre las reformas necesarias se requieren modificaciones para garantizar el mando civil de la policía, cambios en el proceso de selección del personal, exigencia de formación para la profesionalización de estos cuerpos y una remuneración adecuada. Es importante democratizar los procesos de reclutamiento y trabajar sistemáticamente en la incorporación de un mayor porcentaje de mujeres y de diversidad étnica en todas las áreas de la policía. Por otra parte, se requiere fortalecer el control interno y externo sobre la organización y sus miembros. Para ello, se necesitan normas que garanticen un funcionamiento eficiente del sistema disciplinario interno; mecanismos de quejas independientes, confiables y seguros; facilitar el control externo por el legislativo, la oficina del Ombudsman, los organismos de la sociedad civil, la prensa, la academia y la sociedad en general; y el acceso a la justicia para las víctimas de la violencia policial<sup>642</sup>.
555. Resulta prioritario llevar la presencia policial a las zonas más vulnerables, con unidades formadas especialmente en la prevención, el abordaje de problemas de convivencia social y el trabajo con los jóvenes. Es así mismo fundamental la creación de unidades especializadas para atender a grupos en situación de vulnerabilidad, como los niños, niñas y adolescentes, así como que se elaboren protocolos de actuación de la policía respecto de ellos con el fin de asegurar la protección de sus derechos. La Comisión considera imprescindible capacitar a los agentes de policía para trabajar con los niños, niñas y adolescentes y eliminar la impunidad cuando se violan sus derechos. Los Estados deben asegurar que los policías sean capacitados en derechos de la infancia y en el manejo de grupos específicos como niños de la calle o miembros de pandillas<sup>643</sup>.

## ***M. La necesidad de avanzar en la justicia restaurativa***

556. El derecho internacional de los derechos humanos exige la creación de un sistema de justicia juvenil especializado para tratar a los adolescentes en conflicto con la ley penal que se fundamente en una justicia restaurativa y en la rehabilitación del adolescente por medio de medidas de carácter socio-educativo, en lugar de la tradicional concepción punitiva y retribucionista del derecho penal<sup>644</sup>.
557. La privación de la libertad cuando se trata de adolescentes debe emplearse únicamente como medida excepcional, de último recurso y por el menor tiempo posible necesario<sup>645</sup>. A pesar de que estos enunciados llevan ya 25 años

---

<sup>642</sup> A una conclusión similar llega el análisis del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, págs. 113 y 114.

<sup>643</sup> En el mismo sentido se manifiesta el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, págs. 321, 322 y 337.

<sup>644</sup> Ver CIDH, *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., doc. 78, 13 julio 2011. Asimismo, el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

<sup>645</sup> Artículo 37.b. de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas: “Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se

establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la práctica casi no se ha avanzado en su aplicación. En la actualidad se constata que la mayoría de los países de la región han incorporado progresivamente estos principios en su normativa interna, sin embargo este reconocimiento formal sigue distando diametralmente de la realidad. El principal motivo de esta situación radica en no haberse operado todavía el cambio de paradigma sobre la condición de los adolescentes frente al delito y la criminalidad. No se ha llevado a cabo aún, en su integralidad, la incorporación de una visión que ponga en el centro al adolescente, sus derechos y sus necesidades de protección, sino que se mantiene la lógica de la aparente contradicción entre la protección de los derechos de los niños y la primacía del orden y la seguridad.

558. Así, en el plano normativo, entre las medidas que están previstas por los ordenamientos jurídicos para cumplir con el principio de justicia restaurativa, se encuentran: i) las medidas de remisión o alternativas a la judicialización para evitar que los adolescentes sean sujetos al sistema de justicia penal y no deban seguir un procedimiento judicial; y ii) la regulación de una variedad de medidas alternativas a la privación de la libertad, como por ejemplo, a) la amonestación o la advertencia, b) procesos de conciliación o de mediación, c) la libertad asistida, d) órdenes de supervisión, e) la prestación de servicios a la comunidad, y f) otras medidas de carácter socio-educativo que contribuyan a crear conciencia en el adolescente sobre el daño causado por el delito y promuevan su reintegración en la comunidad desde una lógica positiva y constructiva. Aun reconociendo la importancia de que estas medidas estén formalmente previstas en la legislación, la posibilidad de que puedan ser efectivamente aplicadas depende de una serie de condiciones que no han sido abordadas adecuadamente por los Estados.
559. Uno de los mayores problemas para la aplicación del modelo de justicia restaurativa es que en muchos de los países la medida de “último recurso”, es decir el encierro de los adolescentes, es frecuentemente la única medida considerada por el juez o bien la única que se encuentra disponible en la práctica. En el día a día, los operadores de justicia no encuentran los programas que les permitan ordenar medidas alternativas a la privación de la libertad. En aquellos casos en que sí existen, estos programas son escasos y tropiezan con limitaciones de supervisión de la ejecución de los mismos, lo cual torna las medidas en ineficaces o incluso exponen los derechos de los niños. Por otro lado, el nivel de discrecionalidad que algunas normas otorgan a los jueces para dictar medidas no privativas de libertad, en la práctica ha dado lugar a supuestos de una aplicación arbitraria de esta capacidad discrecional que van en detrimento de los derechos de los adolescentes y del principio del interés superior del niño.
560. A esos efectos resulta imprescindible, en primer lugar, profundizar en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la niñez a nivel local con el objetivo que puedan ofrecer y supervisar medidas alternativas a la privación de la libertad basadas en la familia y la comunidad. Una de las principales limitaciones que actualmente existen es la debilidad de los sistemas de protección a nivel local, que por un lado no logran reducir los riesgos de que los adolescentes entren en

---

llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda”.

conflicto con la ley penal, y por otro no están en capacidad para poder aplicar y coordinar medidas de carácter socio-educativas y de reintegración social para los adolescentes que hayan cometido algún delito. Los principales actores en las medidas alternativas deberían ser la familia, la escuela, los servicios de salud y los servicios de atención comunitaria. Pero para que lo anterior sea eficaz, debe existir una coordinación nacional y municipal que asegure que los servicios son prestados con un enfoque de derechos y con pleno respeto a los derechos de la niñez.

561. Uno de los objetivos principales que persigue el modelo de justicia restaurativa y las medidas alternativas a la privación de la libertad es el apoyo al adolescente para reintegrarse en el sistema social y a la vida en su comunidad. La esencia de las medidas alternativas consiste en la realización de actividades socio-educativas que preparen a los adolescentes para la vida en sociedad en una forma responsable y promuevan cambios positivos en su conducta, a la vez que se garantiza la plena vigencia de sus derechos. Estas medidas, que en esencia son re-socializantes, requieren de una intervención integral y holística que involucre a la familia, la comunidad y los entornos cercanos al adolescente en los cuales se desarrolla, además de la participación activa de diversos servicios y de profesionales de distintas disciplinas.
562. En la práctica, este proceso socio-educativo se lleva a cabo usualmente a través de una serie de actividades educativas así como de acciones que fortalecen los vínculos y la interacción del adolescente con su entorno. En algunos casos se establece como parte de la medida que el adolescente asista a programas de formación y capacitación, en otras oportunidades se le pide que dedique tiempo a la realización de trabajo social o a actividades en beneficio de su comunidad con el objetivo de acercar al adolescente a la misma.
563. La familia tiene un papel destacado en la implementación de las medidas alternativas a la privación de la libertad, ello debido al rol primordial que la familia tiene en la crianza, la protección y el cuidado de los niños y los adolescentes. Consecuente con ello, el apoyo y la orientación a la familia de estos adolescentes deben ser tomados en cuenta como una prioridad en la ejecución de este tipo de medidas y debe ser llevado a cabo por personal especializado. Generalmente implica la actuación de los servicios de protección de la niñez y de los servicios de bienestar social. Este tipo de intervenciones socio-familiares son útiles para fortalecer a la familia como núcleo de protección del adolescente, así como para evitar que la familia se constituya como un factor de riesgo que contribuya al involucramiento del adolescente en actividades anti-sociales y delictivas.
564. El establecimiento de estos programas orientados tanto al adolescente como a su familia y a su comunidad requieren de equipos multidisciplinarios integrados por profesionales especializados y entrenados que puedan implementar estos procesos, entre ellos profesionales del campo del trabajo social, la pedagogía, y la psicología infanto-juvenil, entre otros.
565. La aplicación de las medidas alternativas demanda una cooperación y coordinación intersectorial estrecha entre el sistema de justicia y los sistemas de protección de la niñez, de bienestar social, educación, salud, y otros implicados en la aplicación de las medidas sustitutivas a la privación de la libertad. La coordinación y

aplicación de estas medidas debería ser liderada por una entidad dentro del sistema de protección de la niñez, e implementada por personal experto y capacitado para ello.

566. En resumen, hasta la fecha la previsión normativa por sí sola no ha sido suficiente para que los Estados desarrollen e implanten efectivamente el modelo de justicia restaurativa que sustituya al modelo tradicional punitivo y retribucionista. Para superar esta situación de incumplimiento, es necesario que se creen estrategias de implementación claras y concretas para cada una de las medidas alternativas a la privación de la libertad y que se delimiten las responsabilidades de los diferentes actores e instituciones que deben involucrarse. Los Estados deben contar con un plan de implantación del modelo de justicia restaurativa que cuente con recursos suficientes y metas temporales a ser cumplidas. Este plan debe articularse con el sistema nacional de promoción y protección de los derechos de la niñez, y reforzarlo.
567. Por último, es de destacar que en la sociedad todavía se hace necesaria la sensibilización de la población para cambiar las actitudes relativas a los adolescentes en conflicto con la ley penal y las concepciones sobre el tipo de respuesta que los Estados deben ofrecer así como sobre el rol de la sociedad en este proceso. Para que efectivamente se produzca un cambio de paradigma en el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal se hace esencial promover un cambio en la opinión de la sociedad en su conjunto. De lo contrario, el modelo de justicia restaurativa seguirá sin conseguir implantarse en los países de la región. Los Estados deben articular e implementar las campañas de sensibilización destinadas a la población que sean necesarias para alcanzar este objetivo.

## ***N. Los medios de comunicación***

568. Las informaciones relacionadas con la violencia y la inseguridad ciudadana acaparan la atención de un gran número de medios de comunicación. No obstante, la cobertura de estas temáticas no está exenta de retos desde el punto de vista de la protección de los derechos de los niños en el marco del derecho a la libertad de expresión y opinión de los medios de comunicación.
569. Al respecto, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos garantiza el alcance amplio de la libertad de expresión y sus dos dimensiones: individual y social. En ese sentido, la Comisión y la Corte Interamericana han reiterado la importancia de la libertad de expresión y la prensa en una sociedad democrática. Los medios de comunicación tienen la capacidad de cumplir una valiosa función de promoción de la transparencia, de información y favorecen el control social de los asuntos públicos, pudiendo impulsar la profundización en la democratización de la seguridad ciudadana. Al cumplir la mencionada función, los medios de comunicación deben observar el Principio 6 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH, adoptada en el año 2000, la cual establece, *inter alia*, que la actividad periodística debe regirse por conductas éticas.

570. En esta línea, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) también señaló que, “la actividad periodística que afecte a la vida y el bienestar del niño siempre debería realizarse teniendo presente la situación vulnerable del niño. Los periodistas y las organizaciones de los medios de comunicación procurarán mantener las normas de conducta ética más elevadas a la hora de informar sobre aspectos que atañan a los niños”<sup>646</sup>.
571. De manera similar, la Corte Interamericana en su reciente decisión, *Granier y otros (Radio Caracas televisión) vs. Venezuela*, observó la importancia de un equilibrio entre derechos y deberes del periodismo, al enumerar una serie de deberes que tiene el periodista, además de establecer que se trata de un asunto que en buena medida está sometido a la auto-regulación. En ese sentido, existen diversas iniciativas que consisten en prácticas autorregulatorias de los mismos medios, como los códigos éticos profesionales.
572. Según observó la Corte en dicho fallo, los periodistas en el desarrollo de sus actividades deberían cumplir los siguientes deberes éticos: constatar en forma razonable pero no exhaustiva la información; equidad y diligencia en la confrontación de fuentes y tomar distancia crítica respecto sus fuentes; actuar de buena fe, reflejar de manera objetiva posiciones. Asimismo, la sentencia afirma que el desarrollo de un periodismo responsable y ético es de particular importancia en la sociedad actual, donde los medios no solo informan sino también pueden sugerir, a través de la manera como presenta la información, la forma en que dicha información debe ser entendida<sup>647</sup>.
573. Así, por ejemplo, la promoción del uso ético de la noticia, en especial cuando hay referencia a niños, implica prescindir del uso de un lenguaje estigmatizante, y del empleo de juicios de valor contra determinados grupos de jóvenes y adolescentes afectados por la violencia. Estas iniciativas son importantes y necesarias, no obstante, en algunos aspectos son insuficientes para cumplir con el deber de respeto y garantía derivado del artículo 1.1 de la Convención Americana; y con los derechos del niño, derivados del artículo 19 del mismo tratado, así como del artículo VII de la Declaración Americana.
574. En una materia tan sensible a la opinión pública como lo es la seguridad ciudadana, los medios de comunicación, y el modo en que éstos presentan las informaciones, influyen en la percepción y la visión que se forma en la sociedad. Particularmente, a la Comisión le preocupa el nivel de sensacionalismo de las informaciones sobre la inseguridad, que incrementan la percepción de temor, y la estigmatización de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, principalmente los adolescentes y jóvenes, a quienes se criminaliza y a menudo se les atribuye la responsabilidad por el clima de inseguridad. Esto es particularmente preocupante cuando algunos medios de comunicación presentan como presuntos culpables a niños o adolescentes a los que no se les ha juzgado todavía, lo cual vulnera su derecho a

---

<sup>646</sup> UNICEF (2007) Los derechos del niño y la práctica del periodismo: una perspectiva basada en los derechos. UNICEF - Dublin Institute of Technology.

<sup>647</sup> Corte IDH, *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 139.



una protección especial y el principio de presunción de inocencia. O por otra parte, muestran imágenes, audios o videos de víctimas o testigos de la violencia, a pesar del riesgo que puede representar para ellos.

575. Por consiguiente, la Comisión considera necesario establecer marcos normativos legales para garantizar el respeto de los derechos de los niños y la protección especial de acuerdo con el artículo 19 de la Convención Americana y VII de la Declaración Americana, a la vez que se asegura el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de los periodistas y titulares de medios, y el derecho a la información<sup>648</sup>. En ese sentido, por ejemplo, se hace necesario que aquellos Estados que no lo hayan hecho regulen y velen por la protección efectiva de la identidad de las víctimas y testigos de violencia y de los adolescentes en conflicto con la ley penal, como medida básica de protección, y promuevan otras medidas para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la cobertura de noticias relacionadas con el clima de violencia e inseguridad<sup>649</sup>.

---

<sup>648</sup> Artículo 13 de la CADH. Libertad de Pensamiento y de Expresión:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección;
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
  - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o;
  - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

<sup>649</sup> La CIDH se encuentra preparando un informe Temático sobre los medios de comunicación y los derechos de los niños, niñas y adolescentes que profundizara en estos y otros aspectos.

# CAPÍTULO 7

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Conclusiones Generales

576. Los niños, niñas y adolescentes se ven especialmente afectados en sus derechos en los contextos de inseguridad, violencia y actuar del crimen organizado, sin embargo se los percibe principalmente como victimarios y como responsables por el clima de inseguridad. Los adolescentes varones, pobres, pertenecientes a grupos tradicionalmente discriminados y excluidos, entre ellos los afrodescendientes y de otras minorías, están especialmente estigmatizados en estos contextos y son los que más padecen las consecuencias de la violencia y la inseguridad.
577. Los niños, niñas y adolescentes son víctimas de distintas formas de violencia y vulneraciones a sus derechos. Son víctimas de abusos, violencia y negligencia en el ámbito de sus hogares, en la escuela y en sus comunidades, por parte de adultos, de sus pares y por las fuerzas de seguridad del Estado. Las diversas formas de violencia y vulneraciones de derechos interactúan y se retroalimentan y no deben ser vistas y tratadas de modo independiente y aisladamente en las políticas públicas. El cúmulo de violaciones a sus derechos sitúa a los niños, niñas y adolescentes en condiciones de extrema vulnerabilidad y los expone a ser captados por organizaciones delictivas.
578. Las limitaciones que enfrentan los adolescentes en el ejercicio y disfrute de los derechos, y la falta de oportunidades educativas y laborales para que puedan desarrollar un proyecto de vida autónomo en condiciones de dignidad, contribuyen a exponerles a las organizaciones criminales y a sus actividades. La existencia de niños y adolescentes vinculados a grupos delictivos es a juicio de la Comisión un impacto en sí mismo consecuencia de la falta de medidas por parte del Estado que garanticen los derechos de los niños y los proteja frente a diversas vulneraciones a sus derechos, la exclusión y la violencia que enfrentan en diversos niveles. De acuerdo con los artículos 19 de la CADH y VII de la DADH los Estados están obligados a articular medidas especiales de protección para la niñez que tomen en adecuada consideración su estado de desarrollo y situación de vulnerabilidad; esta obligación implica tomar medidas para prevenir la vulneración de derechos y garantizar el ejercicio de los mismos en condiciones de igualdad para todos los niños, niñas y adolescentes.
579. En la práctica, los niños, niñas y adolescentes están constantemente expuestos a presiones, amenazas y engaños para que colaboren con las organizaciones criminales. Por lo usual, son utilizados y explotados por los adultos para una amplia gama de acciones dentro de estructuras criminales que funcionan con amenazas y violencia. Frente a la utilización y explotación de los niños, niñas y adolescentes los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para la

prevención y la protección de las víctimas. Sin embargo la respuesta primaria de los Estados es la criminalización y la intervención represiva a través de la justicia penal.

580. En la región se evidencia una relación estrecha entre la inseguridad y los contextos de inequidad y exclusión social. Las zonas con bajos niveles de desarrollo y escasa presencia del Estado facilitan el surgimiento y la expansión de grupos que se dedican a cometer delitos y de organizaciones criminales. Las desigualdades y la exclusión social se encuentran entre las causas estructurales de la violencia, lo cual implica tener que prestar atención a las condiciones sociales asociadas a la violencia y a la inseguridad y asegurar la vigencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
581. Sin embargo, en materia de seguridad ciudadana, priman las políticas fuertemente centradas en los aspectos de control coercitivo por las fuerzas de seguridad y de represión punitiva a través del sistema penal. Estas políticas buscan mostrar resultados a corto plazo pero no abordan las causas subyacentes ni se enfocan suficientemente en la prevención. En consecuencia, estas políticas no aportan respuestas eficaces y duraderas al problema. Su implementación, además, muy a menudo resulta ser vulneradora de los derechos humanos. El común denominador de estas políticas ha sido: la atribución de mayores competencias a las fuerzas de seguridad del Estado (policía y ejército); el endurecimiento de las penas de privación de libertad; las propuestas de reducción de la edad de responsabilidad penal para los adolescentes; el incremento de la utilización de la prisión preventiva; y la tipificación de nuevos delitos, entre ellos el delito de “asociación ilícita”. Así mismo, se han identificado instancias en las cuales se considera la aplicación de leyes antiterroristas a integrantes de las maras así como el uso de declaratorias de estados excepcionales que permiten restricciones al goce y disfrute de los derechos humanos y otorgan mayores facultades a las fuerzas de seguridad del Estado, como los estados de excepción.
582. De modo general, se ha producido una progresiva militarización de la seguridad ciudadana en la región. Se ha militarizado la policía en términos del equipamiento que utilizan, el tipo de entrenamiento que reciben y los protocolos de actuación que aplican, lo cual hace más proclive la utilización de la fuerza y su uso ilegal y excesivo. Además, en varios países de la región, se han asignado tareas de seguridad interna al ejército. Esta lógica ha elevado el número de acusaciones de supuestas vulneraciones a derechos humanos como el uso indiscriminado e ilegal de la fuerza; los casos de tratos crueles, inhumanos, degradantes y tortura; las detenciones arbitrarias; las ejecuciones extrajudiciales; las desapariciones forzadas y otras violaciones a los derechos humanos. Muchos casos de violencia ejercida por los agentes de seguridad del Estado no son investigados diligentemente y de modo imparcial, quedando en la impunidad. Esta situación contribuye a una visión de tolerancia de parte del Estado hacia estos hechos, lo cual influye en su reproducción, genera pérdida de confianza en las instituciones del Estado y en el funcionamiento del Estado de Derecho.
583. El endurecimiento del poder coercitivo del Estado como medio destacado dentro de las políticas de seguridad y de lucha contra la delincuencia y el crimen

organizado ha agudizado la existente crisis penitenciaria en las Américas. Esta crisis radica en un deterioro marcado de las condiciones en las que se da la privación de la libertad en términos de seguridad, salubridad, hacinamiento, violencia e incapacidad del sistema para reintegrar socialmente a las personas que contravinieron la ley penal.

584. Existe una problemática generalizada y acuciante en la región respecto a la limitada disponibilidad de medidas de derivación que supongan alternativas a la privación de la libertad y de justicia restaurativa para los adolescentes en conflicto con la ley penal, que estén orientadas a la efectiva rehabilitación y reintegración social de los adolescentes. Esta situación, en la práctica, supone que los adolescentes en conflicto con la ley penal ingresen en centros de privación de libertad, cuando ésta debería ser una medida excepcional, de último recurso, y por el menor tiempo necesario.
585. La Comisión reitera que los Estados deben asegurar que el cambio de paradigma en materia de seguridad ciudadana se opere por completo, lo cual implica que la concepción de la seguridad se centre en la protección de las personas y de sus derechos. Ello supone que se promueva un fortalecimiento de las funciones de prevención y de reducción de la violencia, junto con las tradicionales funciones de control y represión del delito. Es imperativo que las políticas de seguridad respondan a las necesidades de seguridad de todas las personas a la vez que deben estar ajustadas a la legalidad y ser respetuosas de los derechos humanos.
586. La Comisión destaca que es necesario enfatizar la condición de víctimas de los niños, niñas y adolescentes, a quienes no se les ha proporcionado la protección especial que tienen reconocida en los tratados internacionales de derechos humanos para garantizar sus derechos. Lo anterior no excluye que, cuando los niños y adolescentes cometan actos contrarios a la ley penal se puedan tomar medidas, acordes con los estándares internacionales de derechos humanos, para responsabilizar a los niños y adolescentes de sus actos, en la medida que sea adecuado y cumplan el objetivo de rehabilitación y reinserción social.
587. La CIDH también observa que las políticas de desvinculación de los niños, niñas y adolescentes de los grupos delictivos y las maras son demasiado limitadas para poder proponerse la protección efectiva de la niñez afectada directamente por estos contextos. La cobertura y los medios son insuficientes, usualmente se basan en programas diseñados e implementados por organizaciones de la sociedad civil.

## ***B. Recomendaciones Generales***

588. Revisar las actuales políticas de seguridad ciudadana, y su implementación práctica, con el objetivo de asegurar que las mismas sean respetuosas de los derechos humanos y ajustadas a la legalidad. Promover el fortalecimiento de las funciones de prevención y de reducción de la violencia, junto con las tradicionales funciones de control y represión del delito.

589. Diseñar e implementar Planes Nacionales y Locales para prevenir y enfrentar la violencia y la inseguridad, con la participación ciudadana y contando con las opiniones y las experiencias de los niños, niñas y adolescentes sobre sus realidades. Fortalecer el énfasis en las condiciones socio-económicas y las causas que subyacen a la violencia, su prevención, así como la identificación de los factores de riesgo y los factores de protección para la niñez frente a la misma.
590. Promover políticas integrales, holísticas y multisectoriales, que involucren a todos los sectores que tienen incidencia en las condiciones de seguridad. Ello implica que diversos sectores colaboren y coordinen su accionar, entre ellos: seguridad; justicia; salud; educación; servicios sociales; servicios de formación profesional y acceso al empleo; cultura, deporte y recreación; urbanismo; y, finanzas, entre otros.
591. Fortalecer los sistemas nacionales de promoción y protección de derechos de la niñez, en particular a nivel local. Crear los protocolos para la identificación temprana y la remisión de casos de violencia, abuso, negligencia, y otras vulneraciones de derechos contra la niñez. Fortalecer la colaboración entre los sectores en contacto directo con los niños, niñas y adolescente, en especial educación, salud y servicios sociales.
592. Fortalecer las capacidades de las familias para cuidar y proteger a sus hijos a través de programas que apoyen a las mismas en el ejercicio de sus funciones parentales, en función de las necesidades que éstas tengan para cumplir con sus obligaciones de cuidado.
593. Crear en las escuelas un ambiente seguro y protector que contribuya a garantizar el derecho a la educación, el desarrollo integral del niño, el conocimiento de sus derechos y su protección. Priorizar el ámbito educativo y las políticas de escolarización como una de las inversiones preventivas más importantes para niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, tanto en términos de mejorar su educación como en la reducción de casi todo tipo de conductas consideradas de riesgo, incluidos los comportamientos violentos y la comisión de delitos, y de facilitar su acceso al trabajo.
594. Profundizar en los procesos de modernización, profesionalización, democratización, transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) de la policía con el objetivo de incrementar la eficacia y eficiencia en su labor. Establecer mecanismos de control internos y externos, y mecanismos de denuncia accesibles y confiables, con el objetivo de asegurar que se desarrollen las funciones que tienen asignadas dentro del marco de legalidad y del respeto y garantía a los derechos humanos, así como que se investigan las alegaciones de violaciones. Crear protocolos sobre el uso de la fuerza y de la fuerza letal.
595. Desarrollar y profundizar en el modelo de policía comunitaria o de proximidad que permita desarrollar tareas de prevención y reducción de la violencia a nivel local. Es prioritario llevar la presencia policial a las zonas más vulnerables, con unidades formadas especialmente en la prevención, el abordaje de problemas de convivencia social y el trabajo con los jóvenes. Elaborar protocolos de actuación de

la policía respecto de las intervenciones con niños, niñas y adolescentes con el fin de asegurar la protección de sus derechos.

596. Con miras a poner fin a la impunidad, asegurar que se inicien inmediatamente y de modo efectivo investigaciones de oficio cuando se trata de homicidios, desapariciones, alegado uso ilegal de la fuerza por agentes del Estado, así como otras violaciones graves a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. El uso del arma de fuego por parte de un agente de seguridad del Estado debe ser inmediatamente reportado por escrito e investigado. Así mismo, es necesario que se revisen aquellas regulaciones que atribuyan presunciones de uso legítimo de la fuerza a las fuerzas de seguridad del Estado y se asegure que los casos sean puestos en conocimiento de las autoridades judiciales para su efectiva investigación, de modo especial cuando se trata de niños, niñas y adolescentes. La policía debería tener la obligación de informar sobre muertes inmediatamente después de producidas. Las cifras de casos, las investigaciones realizadas y sus resultados deberían hacerse públicas para un escrutinio de la población.
597. Retirar al ejército de las tareas de seguridad interna y garantizar que las eventuales violaciones a derechos humanos que tengan como autores a militares sean investigadas de modo imparcial por jueces civiles y no por la justicia militar.
598. Fortalecimiento del sector justicia a través de personal suficiente y capacitado para el procesamiento de los casos, asegurando una tramitación e investigación diligente de los delitos violentos así como de los alegados abusos y arbitrariedades cometidos por agentes de seguridad del Estado.
599. Tipificar penalmente la captación, utilización y explotación de niños, niñas y adolescentes por parte de adultos y grupos criminales para la realización de actividades ilegales.
600. Revisar la regulación del tipo penal de “asociación ilícita” de acuerdo con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en el presente informe, y vigilar la aplicación práctica que se hace por parte de la policía.
601. Considerar a los niños, niñas y adolescentes principalmente como víctimas de los grupos delictivos, quienes son utilizados y explotados para sus objetivos criminales. Los Estados deben partir de la premisa que los niños y adolescentes que se integran en estructuras delictivas provienen de situaciones de privación de derechos y vulnerabilidad frente a las que los Estados no han tenido la capacidad para prestar una protección adecuada. La respuesta de los Estados frente a niños, niñas y adolescentes que han sido captados por organizaciones criminales debe estar basada en la protección integral de los derechos de los niños y su rehabilitación y reintegración social, y no en la represión y la criminalización.
602. La Comisión exhorta a los Estados de la región a que eleven la edad de responsabilidad penal a los 18 años, de conformidad con los estándares fijados por el derecho internacional de los derechos humanos, y que las personas menores de 18 años en conflicto con la ley penal sean tratadas en el marco de una justicia juvenil especializada.



603. Avanzar en la aplicación de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos relativos a la justicia juvenil, en especial el cumplimiento del principio de excepcionalidad de la privación de la libertad, así como el avance en la instauración del modelo de justicia restaurativa. Asegurar que la justicia juvenil esté orientada a la rehabilitación y la reintegración social del adolescente y que para ello se articulen las medidas socio-educativas y de otra índole que sean necesarias.
604. Tomar en consideración las diferentes afectaciones, en función del género, que el actuar del crimen organizado y las condiciones de inseguridad y violencia tienen en los niños y en las niñas. La CIDH exhorta a los Estados que no lo hayan hecho a que consideren a las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata y explotación sexual como víctimas y no como infractores a la ley penal y a las normas relativas a la prostitución.
605. Diseñar e implementar políticas y programas de desvinculación de niños, niñas y adolescentes de las estructuras de grupos delictivos que estén primordialmente orientados a la restitución de derechos.
606. Revisar las políticas de drogas desde una perspectiva de niñez, en particular las normas penales que criminalizan a los niños y adolescentes en el narcomenudeo y a los adolescentes consumidores. La revisión debe tomar en consideración que los niños, niñas y adolescentes son utilizados y explotados por las organizaciones criminales en el mercado ilegal de las drogas en las posiciones más expuestas. De modo general, animar a los Estados que sigan avanzando en su balance y evaluación crítica sobre las actuales políticas de drogas en el hemisferio y los impactos en materia de seguridad, derechos humanos y protección a la salud.
607. Modificar las actuales políticas sobre venta y posesión de armas de fuego con el objetivo de ejercer un mejor control sobre el número de armas y municiones en circulación, y evitar que se integren en el mercado ilegal de armas.
608. Crear sistemas de información, recopilación y análisis de datos sobre violencia, comisión de delitos, victimización y desempeño institucional en respuesta a la violencia y el delito, con el objetivo de contar con información relevante y fidedigna que permitan diseñar e implementar las políticas públicas en la materia así como hacer seguimiento a las mismas y a los resultados obtenidos. Facilitar la transparencia y el acceso a la información pública en materia de seguridad ciudadana, así como la vigilancia por parte de la sociedad de las políticas de seguridad y de sus resultados.