

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 adolescentes¹, 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

¹ 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 los 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.