

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 descoordinación⁵⁹⁸.

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 adolescentes⁵⁹⁹.

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 coordinados⁶⁰⁰.
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

⁵⁹⁸ 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.

⁵⁹⁹ 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.

⁶⁰⁰ 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 fortalecida⁶⁰¹.
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.

⁶⁰¹ 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 delincuencia⁶⁰².
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 adolescentes⁶⁰³. 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

⁶⁰² Puede verse, ONU HABITAT, *Programa Ciudades Más Seguras*.

⁶⁰³ 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-discriminación⁶⁰⁴. 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

⁶⁰⁴ 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 municipio⁶⁰⁵. 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 adolescentes⁶⁰⁶.

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

⁶⁰⁵ 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.

⁶⁰⁶ 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”⁶⁰⁷, 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 justicia⁶⁰⁸.
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 ciudadana⁶⁰⁹. 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.

⁶⁰⁷ CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, párr. 53.

⁶⁰⁸ 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.

⁶⁰⁹ 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 niñas⁶¹⁰. 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”⁶¹¹. 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 Americana⁶¹² y VI de la Declaración Americana⁶¹³, 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

⁶¹⁰ 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.

⁶¹¹ 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.

⁶¹² 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”.

⁶¹³ 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 armonioso⁶¹⁴.

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 hijos⁶¹⁵. 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 niño⁶¹⁶.

⁶¹⁴ 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.

⁶¹⁵ 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.

⁶¹⁶ 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 años⁶¹⁷, 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 niños⁶¹⁸. 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 agresores⁶¹⁹. 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 infancia⁶²⁰.
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

⁶¹⁷ 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.

⁶¹⁸ 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.

⁶¹⁹ 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.

⁶²⁰ 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 discriminación⁶²¹. 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

⁶²¹ 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, Panama 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 familias⁶²². 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 monoparentales⁶²³.

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 jóvenes⁶²⁴. 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

⁶²² 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.

⁶²³ 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.

⁶²⁴ 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 integral⁶²⁵.

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 delincuencia⁶²⁶. Algunos países reportaron el incremento de la jornada educativa,

⁶²⁵ 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.

⁶²⁶ Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, pág. 317: “[I]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 lo 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 humanos⁶²⁷.

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.

⁶²⁷ 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 región⁶²⁸. 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 escolar⁶²⁹.

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.

⁶²⁸ 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.

⁶²⁹ 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 disciplinarias⁶³⁰.

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 respetar⁶³¹.

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 obligatoria⁶³².

⁶³⁰ 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.

⁶³¹ 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.

⁶³² 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 estudian⁶³³. 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 dignidad⁶³⁴.

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 cultura⁶³⁵, además de

⁶³³ 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.

⁶³⁴ 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.

⁶³⁵ 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 delictivas⁶³⁶.

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 adolescente⁶³⁷. 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 niño⁶³⁸. 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 riesgo⁶³⁹.
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.

⁶³⁶ 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.

⁶³⁷ 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.

⁶³⁸ 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.

⁶³⁹ 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 comunidades⁶⁴⁰. 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 delimitada⁶⁴¹.
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 co-productores 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.

⁶⁴¹ 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 policial⁶⁴².
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 pandillas⁶⁴³.

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 penal⁶⁴⁴.
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 necesario⁶⁴⁵. A pesar de que estos enunciados llevan ya 25 años

⁶⁴² 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.

⁶⁴³ 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.

⁶⁴⁴ 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.

⁶⁴⁵ 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 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”⁶⁴⁶.
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 entendida⁶⁴⁷.
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

⁶⁴⁶ UNICEF (2007) Los derechos del niño y la práctica del periodismo: una perspectiva basada en los derechos. UNICEF - Dublin Institute of Technology.

⁶⁴⁷ 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 información⁶⁴⁸. 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 inseguridad⁶⁴⁹.

⁶⁴⁸ 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.

⁶⁴⁹ 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.