



Introdução

Desde a sua criação, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante, Comissão ou CIDH) e, posteriormente, a Relatoria sobre os Direitos da Infância têm realizado um acompanhamento constante da vigência e da proteção dos direitos das crianças e adolescentes no hemisfério¹. Nesse sentido, a CIDH tem-se referido à importância de garantir o direito da infância a um desenvolvimento integral e holístico, conceito vinculado com a possibilidade do exercício e gozo efetivo do conjunto de direitos da infância reconhecidos no direito internacional dos direitos humanos.

Nesse contexto, o fenômeno da violência, em suas diversas manifestações, reveste particular gravidade no desenvolvimento integral das crianças, posto que pode não só vulnerar o direito da criança à sua integridade pessoal, mas também comprometer seu direito à vida e ter efeitos negativos sobre outros direitos, como o direito à saúde física e psicológica, o direito à educação e o direito a um crescimento harmonioso e pleno como pessoa, entre outros. A CIDH enfatiza o direito das crianças e adolescentes a um desenvolvimento integral sem violência e identifica diversos contextos e âmbitos nos quais as crianças podem enfrentar formas de violência, como a família, a comunidade, a escola, as instituições de proteção e cuidado e os centros de justiça juvenil, entre outros. Além disso, a CIDH formulou recomendações aos Estados para a prevenção da violência e para a adequada proteção da infância e seus direitos².

Neste contexto, a Comissão teve conhecimento, através de seu sistema de petições e casos, medidas cautelares, audiências e visitas, do impacto que tem nos direitos das crianças a atuação da criminalidade organizada ou de grupos vinculados a atividades criminosas, especialmente aqueles que têm acesso e estão na posse de armas de fogo. Outras situações a respeito das quais a Comissão realizou acompanhamento referem-se à violência de quadrilhas, em particular quando dispõem de armas. A CIDH fez um acompanhamento das respostas dos Estados nesses contextos e em diversas ocasiões mostrou sua preocupação com as ações de caráter repressivo que não mostram um cumprimento estrito dos direitos humanos e até mesmo podem desencadear maior violência, assim como manifestou a importância de concentrar mais esforços em políticas públicas integrais de prevenção.

Como antecedente, o Estudo do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a Violência contra as Crianças³, apresentado em 2006, já apontou com preocupação os efeitos da violência armada organizada sobre as crianças e adolescentes nesta região, assim como a necessidade de que os Estados assumam suas obrigações em matéria de prevenção e resposta que sejam coerentes com os direitos humanos das crianças e adolescentes.

1 Utiliza-se o termo "criança" ou "crianças" indistintamente para se referir a todas as crianças e adolescentes, entendendo por estes toda pessoa menor de 18 anos, conforme o conceito utilizado pela Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas e o corpus juris internacional sobre a matéria, sem prejuízo de que em algumas oportunidades se faça referência a "crianças e adolescentes" ou só "adolescentes".

2 Neste sentido, a CIDH publicou em 2009 o "Relatório sobre castigo corporal e os direitos humanos das crianças e adolescentes"; em 2011 o relatório "Justicia Juvenil y derechos humanos en las Américas", no qual se aborda, entre outros temas, a violência no âmbito dos centros de privação de liberdade; e em 2013 o relatório "El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado Alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas", no qual se analisa a violência no âmbito das instituições de proteção e cuidado.

3 O Estudo completo pode ser consultado em: <http://www.unviolencestudy.org/spanish/index.html>

Estudos recentes deixam claro que a região das Américas é uma região particularmente violenta à luz das estatísticas de homicídios nos países do hemisfério⁴, além de ser a região que apresenta as cifras mais elevadas de mortes violentas por armas de fogo em adolescentes, em especial de jovens pertencentes a grupos tradicionalmente excluídos e em condições de vulnerabilidade no exercício de seus direitos. Esta situação é explicada por uma concorrência de fatores, entre os quais se encontram o elevado número de armas de fogo em mãos de particulares e a existência de grupos vinculados a atividades ilícitas ou criminosas, como, por exemplo, o tráfico de drogas, o tráfico de pessoas e a extorsão, entre outras atividades. Adicionalmente, os níveis de impunidade na investigação e punição dos crimes, a escassa capacidade de reintegração social do sistema penitenciário, os casos de corrupção de servidores públicos e até mesmo casos de vinculação de pessoal das forças públicas de segurança com as atividades da criminalidade organizada e grupos armados criam um clima propício para a reprodução dos cenários de violência e insegurança, além de abalar a confiança no funcionamento das instituições democráticas.

A CIDH observou que as condições de precariedade nas quais vivem pessoas de determinados grupos ou comunidades, e que se manifestam como consequência das limitações que enfrentam no gozo e exercício de seus direitos, constituem um fator de risco frente ao fenômeno da violência armada organizada. No caso das crianças e adolescentes, estas limitações no exercício de seus direitos, somadas à ausência de oportunidades para desenvolver seu projeto de vida, os situa numa situação de grande vulnerabilidade que pode levá-los a se vincular aos grupos que exercem a violência em suas comunidades ou a serem vítimas de sua ação.

A CIDH assinalou que a redução da insegurança e dos níveis de violência requer a adoção de uma perspectiva que se baseie na proteção e no respeito aos direitos das pessoas e na promoção do Estado de direito. Se bem que historicamente na região este tema tenha sido abordado sob uma perspectiva quase exclusivamente policial e de repressão das atividades criminosas, atualmente está se abrindo uma nova orientação, com maior ênfase na prevenção e na abordagem das causas estruturais que facilitam o surgimento da violência.

Na elaboração do presente relatório, a CIDH considerará os efeitos que o fenômeno da violência armada organizada tem sobre os direitos da infância. A Comissão considera necessário analisar com maior profundidade este fenômeno e conhecer melhor suas causas estruturais, assim como evidenciar quais são os diversos impactos e violações aos direitos da infância, além de determinar as responsabilidades decorrentes para os Estados e como eles estão cumprindo essas responsabilidades na atualidade. A CIDH identifica as crianças e adolescentes como um dos grupos especialmente vulneráveis em contextos de violência com as características descritas, ressaltando os impactos que têm nas crianças, seja como vítimas da violência ou por sua vinculação às estruturas e atividades dos atores armados.

A Comissão publicou relatórios que se vinculam à temática abordada neste documento. Em 2009 a CIDH publicou o “Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos”⁵, no qual analisa as obrigações dos Estados em matéria de segurança cidadã sob a perspectiva dos direitos humanos. Posteriormente, em 2013, a CIDH abordou as obrigações que se depreendem para os Estados em matéria de fortalecimento das famílias e das comunidades, como medida que contribui para a proteção da infância, através do relatório “El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado Alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas”⁶. Esse relatório enfatiza a importância do estabelecimento de medidas de apoio às famílias através de políticas públicas moldadas nos Sistemas Nacionais de Promoção e Proteção de Direitos que contemplem ações a favor das famílias que lhes permitam criar e cuidar de seus filhos em ambientes favoráveis para a proteção de seus direitos. Em 2011, o relatório “Justicia Juvenil y derechos humanos en las Américas”⁷ estabeleceu os princípios

4 Pode-se consultar: <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011-Ex-summary-SPA.pdf>

5 CIDH, Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., doc. 57, 31 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

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

7 Relatório “Justicia Juvenil y derechos humanos en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II., doc. 78, 13 de julho de 2011. Disponível em: <http://cidh.org/countryrep/JusticiaJuvenil2011sp/jjindice.sp.htm>

e padrões do direito internacional dos direitos humanos em relação às pessoas menores de 18 anos em conflito com a lei penal, no qual se recomenda aos Estados que reforcem as medidas integrais para a prevenção e instaurem sistemas de justiça restaurativa para as crianças e adolescentes em conflito com a lei penal orientados à reintegração social da criança.

Por meio do presente questionário, a Comissão deseja recolher informações que lhe permitam obter um panorama atualizado sobre a presença do fenômeno da violência armada organizada nos países da região, os desafios que apresenta e os avanços que foram realizados para enfrentá-lo. A informação apresentada no âmbito das respostas ao questionário será de utilidade para a Comissão para a elaboração do mencionado relatório. O relatório terá como objetivo estabelecer os padrões internacionais na matéria, identificar os desafios que persistem nos países e oferecer recomendações aos Estados que contribuam para um melhor cumprimento de suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.

Questionário

Contextos de insegurança cidadã vinculados à violência armada organizada

1. Como descreveria a presença de contextos de insegurança cidadã vinculados à violência armada organizada no país? Existem zonas no território particularmente expostas à violência armada organizada? Como descreveria estas zonas?

2. De que modo estes contextos de violência afetam as crianças e adolescentes? Existem grupos de crianças e adolescentes particularmente afetados? Qual é seu perfil? Por que motivos considera que estão particularmente expostos? Existe um impacto diferenciado com base no gênero? Existe informação em relação às modalidades de participação ou vinculação das crianças e adolescentes a estas formas de crime e violência? Existem estatísticas sobre o número de vítimas mortais menores de 18 anos que ocorrem neste tipo de contextos?

3. Existem estudos que analisem as causas estruturais, assim como as causas imediatas, a respeito da vinculação das crianças e adolescentes a estas formas de crime e violência? Quais fatores de risco e fatores de proteção frente à violência armada organizada foram identificados? Foram colhidas as percepções (positivas e negativas) das crianças e adolescentes quanto a este fenômeno e suas opiniões sobre como enfrentá-lo?

Quadro normativo e institucional

4. Descreva como está organizado o Sistema Nacional de Promoção e Proteção dos direitos da infância em seu país, se existe uma abordagem integral para a prevenção da violência, em particular em sua intervenção no âmbito local, e em que consiste. Nesse sentido, descreva como se aborda a efetiva proteção dos direitos das crianças e adolescentes em contextos onde, no dia-a-dia e nos espaços em que se desenvolvem, as crianças podem estar expostas à criminalidade e à violência armada. Em particular, descreva o papel do sistema educativo nesta estratégia e os dados de acesso e permanência no sistema educativo das crianças e adolescentes que vivem em zonas expostas à violência armada organizada.

5. Quais são as disposições normativas, não só no âmbito penal, relativas à segurança cidadã? Em particular, indique o quadro normativo e as políticas públicas em matéria de prevenção e controle dos fatores que geram violência no âmbito da comunidade. Existem estes tipos de políticas e planos em outros níveis, como no âmbito provincial/departamental/estadual, e no âmbito local? Existem nessas normas e políticas componentes específicos relativos às crianças e adolescentes?

6. Como descreveria o enfoque de direitos humanos dessas políticas? Qual é o nível de eficácia dessas políticas e planos nacionais para fazer frente ao fenômeno? De que meios de coleta de dados e de que tipo de

informação estatística dispõe o Estado para a formulação de políticas públicas nesta matéria? Os planos incorporam objetivos claros e indicadores que permitam uma medição dos avanços e resultados? Qual seria o melhor exemplo de progresso ou êxito? Quais teriam sido os principais obstáculos para sua implementação e a obtenção de resultados?

7. No poder executivo, que Ministério/Secretaria/Departamento está a cargo de modo principal dos temas relacionados com a segurança cidadã? Este Ministério/Secretaria/Departamento tem uma unidade especializada em direitos das crianças e adolescentes? Existem outros níveis territoriais, como as províncias/departamentos/estados no caso dos Estados federados, ou no âmbito local, com competência na matéria?

8. Existem comitês ou conselhos, em particular no âmbito local, para abordar esta temática? Como funcionam, quem os integra e que competências têm? Incorporam a participação dos cidadãos, particularmente das comunidades mais afetadas pela violência? Existe algum mecanismo para integrar as opiniões das crianças e adolescentes expostos a este fenômeno? Que resultados ou êxitos obtiveram? Que desafios enfrentam em seu funcionamento? Se conhecer, descreva boas práticas a esse respeito.

9. Que outras autoridades setoriais (por exemplo, serviços sociais) têm responsabilidades ou competências vinculadas com a prevenção e a resposta à violência nesses contextos? Quais são as estratégias e programas específicos de setores como saúde, educação e formação profissional, serviços sociais, cultura e espaços públicos, trabalho e programas de apoio às famílias, em relação à prevenção da violência nesses contextos? Descreva os mecanismos de articulação interssetorial.

10. Indique o quadro normativo e as políticas em matéria de proteção e assistência a vítimas, assim como em matéria de desvinculação, recuperação, reabilitação e reintegração de crianças e adolescentes vinculados à violência nesses contextos.

Forças de segurança pública

11. Identifique quais forças de segurança pública (polícia, polícia militar, forças armadas) são responsáveis pela proteção dos cidadãos frente à atuação da criminalidade organizada ou de grupos que exercem o controle através da violência com armas. As forças de segurança têm estratégias e programas específicos para prevenir a violência e proteger as crianças e adolescentes nesses contextos, além de controlar, investigar e perseguir o cometimento de crimes? Em que consistem? Têm uma unidade especializada nesta matéria? Como as forças de segurança se coordenam com outros setores, em particular com os organismos integrantes do Sistema Nacional de Promoção e Proteção de Direitos da Criança?

12. Existe um protocolo de atuação específico para as intervenções das forças de segurança quando se trata de crianças e adolescentes? Em que consiste? Como descreveria as experiências das forças de segurança nesta matéria? Que desafios enfrentam para aumentar sua eficácia na prevenção e proteção frente à violência nos contextos mencionados neste questionário? Existem avaliações sobre o êxito ou eficácia dessas intervenções? Como se mede?

13. Dentro das medidas que as forças de segurança adotam para enfrentar a violência, existem práticas dirigidas especificamente a crianças e adolescentes, como o “toque de recolher” para menores de 18 anos a partir de uma determinada hora, ou exigências de identificação para este grupo populacional através do documento de identidade, ou outras medidas dirigidas especificamente a crianças e adolescentes? Descreva em que consistem.

O setor da justiça

14. Forneça estatísticas sobre a percentagem de pessoas privadas de liberdade correspondente a menores de 18 anos. Dispõe de estatísticas sobre o tipo e número de crimes pelos quais foram processados ou condenados os menores de 18 anos?

15. Indique as normas aplicáveis ao sistema de justiça juvenil em seu país e os principais princípios e características desse sistema. Descreva o tratamento específico que recebem as crianças e adolescentes em conflito com a lei, em relação ao tratamento que recebem os adultos.

16. Está previsto na lei um sistema de justiça restaurativa para adolescentes? Em que consiste? Existem estudos que comparem os resultados e eficácia da justiça restaurativa frente aos resultados e eficácia dos sistemas penais não restaurativos? Existem estudos que analisem o nível de reincidência dos adolescentes? Quais são os principais resultados em matéria de reintegração social?

17. Forneça informação sobre a tipificação de crimes relacionados com a captação, utilização e exploração de crianças e adolescentes em atividades ilícitas, criminosas ou que ponham em risco a integridade pessoal dos menores de 18 anos. Forneça dados sobre o número de adultos processados ou condenados por esses crimes.

18. No setor da justiça, existem normas e previsões específicas em relação às crianças e adolescentes vítimas da violência (por exemplo, tribunais especializados, procedimentos adaptados, garantias judiciais, assistência legal, proteção de vítimas, etc.)? Descreva em que consistem.

Controle de armas de fogo

19. Quais são as principais disposições normativas relativas à produção, comercialização, uso e controle das armas de fogo? O Estado dispõe de dados sobre o número de armas de fogo na sociedade? Existem políticas e programas específicos para reduzir o número de armas na sociedade?

20. Indique de que tipo de estatísticas dispõe o Estado em relação à posse e utilização de armas de fogo por crianças e adolescentes, assim como as estatísticas de homicídios ou lesões por armas de fogo em menores de 18 anos.

Política Nacional de Drogas

21. Quais são os objetivos da política nacional em matéria de drogas e seus principais componentes? Forneça as cifras disponíveis sobre o consumo de drogas por menores de 18 anos. Como descreveria os resultados da política de drogas em relação a crianças e adolescentes?

22. Descreva como o Estado leva em consideração os instrumentos internacionais de direitos humanos no que se refere à utilização de crianças para a realização de atividades ilícitas, em particular a produção e o tráfico de entorpecentes, e as medidas de prevenção e proteção derivadas. Qual é o número de adolescentes em conflito com a lei penal por delitos associados às drogas ilícitas e que percentagem representa do total de adolescentes em conflito com a lei penal?

Questões gerais

23. De modo geral, quais são os principais desafios que o país enfrenta em matéria de violência armada organizada? Que avanços foram obtidos e a que os atribui?

24. Para responder a este questionário, foram consideradas as opiniões das crianças e adolescentes sobre os contextos nos quais ocorre a violência armada organizada e como esta violência os afeta, suas opiniões sobre como na atualidade o Estado está respondendo a este fenômeno e suas propostas para melhorar a resposta do Estado?

25. Acrescente qualquer outra informação que considere conveniente.