



INFORME ALTERNATIVO DE LA PROCURADORA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, LICENCIADA RAQUEL CABALLERO DE GUEVARA, AL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

**EXAMEN DEL INFORME PRESENTADO POR EL ESTADO SALVADOREÑO
79° PERIODO DE SESIONES
DEL 17 DE SEPTIEMBRE AL 5 DE OCTUBRE DE 2018**

SEPTIEMBRE 2018

SAN SALVADOR, EL SALVADOR



ACRÓNIMOS

CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNB	Comisión Nacional de Búsqueda de Niñas y Niños Desaparecidos durante el Conflicto Armado Interno
CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia
FGR	Fiscalía General de la República
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
LGTBI	Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales
LSMRFA	Ley del Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
NNA	Niñas, niños y adolescentes
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PNPINA	Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia
SNPINA	Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia
OIT	Organización Internacional del Trabajo
RAC	Red de Atención Compartida

CONTENIDO

	Párr.	Pág.
I. Mandato de la PDDH	1-7	4
II. Sobre la organización del Estado para el cumplimiento de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA).	8-77	5
<i>A. La coordinación institucional para la implementación de políticas de protección integral de Niños, Niñas y Adolescentes.</i>	<i>8-26</i>	<i>5</i>
a) Coordinación del Sistema de Protección	8-9	5
b) Presupuesto insuficiente	10-11	6
c) Institucionalidad incompleta y falta de registro de las entidades de la Red de Atención Compartida (RAC)	12-19	7
d) La necesidad de sensibilización y formación en el enfoque de derechos	20-21	9
e) La débil relación del sistema de justicia con el sistema de protección de NNA	22-26	9
<i>B. La Política Nacional de Protección de NNA como política de Estado.</i>	<i>27-36</i>	<i>10</i>
<i>C. Adecuación y armonización de la normativa nacional sobre NNA de acuerdo a los estándares internacionales.</i>	<i>37-45</i>	<i>12</i>
<i>D. Respeto y garantía de los derechos de NNA, especialmente quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad</i>	<i>46-77</i>	<i>14</i>
a) Medidas para hacer efectivos los principios de igualdad y no discriminación y el derecho a la participación NNA	46-52	14
b) Sobre las medidas para garantizar los derechos de NNA en situación de calle	53-54	16
c) Medidas estatales para garantizar los derechos de NNA retornados, víctimas de la violencia y que sufren afectaciones a su integridad personal	55-63	16
d) Medidas respecto a los y las adolescentes en conflicto con la ley	64-67	18
e) Educación sexual y embarazo adolescente	68-70	19
f) Niñez desaparecida durante el conflicto armado	71-74	20
g) Trata de personas	75-77	21

I. Mandato de la PDDH

1. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) es un órgano de rango constitucional que constituye la piedra angular del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos Humanos,¹ esencial dentro de un Estado democrático de Derecho, entre cuyas atribuciones básicas se contemplan el velar por el respeto y garantía de los derechos humanos y supervisar la actuación de las instituciones públicas frente a las personas, vinculando el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales adquiridas por El Salvador.

2. A partir de las atribuciones mencionadas, como Procuradora me encuentro facultada para presentar informes y comunicaciones a organismos internacionales sobre los temas o áreas que afectan los derechos humanos de la población salvadoreña; por lo que ante el examen que realiza el Comité de Derechos del Niño al Estado Salvadoreño, externo mi opinión, respecto al cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de niños, niñas y adolescentes, y el Sistema Nacional de Protección Integral que los ampara.

3. En ese marco, este Comité ha señalado al Estado la necesidad de asegurar que la PDDH, a través de la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos de la Niñez y la Juventud (PADNJ), reciban recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para desempeñar su mandato y, entre otras cosas, hacer que todos los niños tengan más acceso al procedimiento de denuncia y que éste sea más respetuoso con las particularidades culturales. Asimismo, recomendó proteger las actividades de esta Procuraduría frente a toda injerencia o presión externa indebida a fin de asegurar su funcionamiento adecuado y su independencia².

4. Al respecto, puedo afirmar sin duda alguna que ***los recursos asignados a la PDDH no son suficientes*** para garantizar de modo razonable las mejoras necesarias y progresivas en el cumplimiento de su mandato, teniendo en cuenta que casi la totalidad del presupuesto establecido se concentra en las remuneraciones del personal, no se cuenta con instalaciones propias y adicionalmente no existe protección alguna contra reducciones arbitrarias³. De forma particular, he requerido un refuerzo presupuestario para la creación de unidades especializadas para la asistencia y protección de las víctimas, la atención a la primera infancia y a las personas migrantes, la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

¹OACNUDH “Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, Principios, funciones y responsabilidades” Naciones Unidas, Ginebra. 2010. Pág. 15

²Comité de los Derechos del Niño. Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: El Salvador, 53º período de sesiones CRC/C/SLV/CO/3-4. 17, 2010.

³En enero de 2017, cuando la Asamblea Legislativa aprobó el Presupuesto General del Estado (PGE) se realizó una disminución de IS\$575 mil 646 dólares al presupuesto institucional. En abril 2017 se realizó un segundo recorte de US\$266, 638 dólares. En junio de 2017 se aprobó no de forma permanente la erogación de US\$500,000 dólares de los recursos que se obtienen a partir de la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia y Ley Especial a los Grandes Contribuyentes para el Plan de Seguridad Ciudadana, a utilizarse en el marco del proyecto de Fortalecimiento de los Mecanismos de Asistencia y Protección de Víctimas y Fortalecimiento Institucional de la Procuraduría que están dentro del Plan El Salvador Seguro que impulsa el Gobierno de El Salvador. Para el ejercicio fiscal 2018 se recibió un aumento mínimo en el presupuesto institucional de US\$33, 835 dólares que no alcanza a igualar el presupuesto asignado hasta 2016.

5. Sobre la base de lo expresado, he realizado llamados constantes al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa para que ratifiquen su voluntad de fortalecer el respeto y garantía de los derechos humanos en el país, garantizando la autonomía e independencia de la PDDH, y reviertan integralmente los recortes efectuados en las últimas asignaciones presupuestarias, reiterando mi solicitud que los fondos que se nos establezcan, sea acorde al mandato que me ha sido conferido, sobre todo en el actual contexto social que demanda mayor atención hacia las víctimas, especialmente la niñez y adolescencia.

6. Adicionalmente, en relación a la ***protección del Estado frente a toda injerencia o presión externa indebida del funcionamiento e independencia*** de la institución que presido, debo señalar mi preocupación por distintas sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en las que se incluyen valoraciones sobre los “límites de la competencia de la Procuraduría frente a las actuaciones judiciales” calificando sus decisiones como “ineficaces de producir efecto jurídico alguno” y previniendo a esta institución de intervenir indebidamente en los procesos constitucionales en trámite y abstenerse de pretender sustituir o revisar la interpretación o armonización de los derechos constitucionales que dicho Sala realiza⁴.

7. Respecto de lo anterior, debo reiterar que por la naturaleza misma del cargo que ostento es imposible pretender sustituir las competencias de la Sala de lo Constitucional; sin embargo, debo indicar que las irregulares expresiones incluidas en dichas sentencias pretenden disminuir el mandato constitucional y legal que me ha sido conferido para supervisar a todos los órganos del Estado salvadoreño, sin excepción alguna, examinando si con su comportamiento cumplen o no con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos⁵.

II. Sobre la organización del Estado para el cumplimiento de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA).

A. La coordinación institucional para la implementación de políticas de protección integral de Niños, Niñas y Adolescentes

a) Coordinación del Sistema de Protección.

8. Desde el año 2009, la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia -LEPINA- contempló la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (SNPINA), cuyo principal objetivo es la garantía del goce pleno de los derechos de NNA, de manera articulada y coordinada. Posterior a ello se han creado planes, estrategias y mecanismos de orientación y coordinación para dar cumplimiento a los principios y líneas de protección integral contemplados por la Ley.

⁴Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de inconstitucionalidad 8-2014, considerandos I.5.A y I.5.E dictada el 28.02.14 y resolución 435-2009 pronunciada el 26.11.14 considerandos II.1 y II.2.

⁵ Informe Alternativo al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la Lista de Cuestiones, Previa a la presentación del Séptimo Informe Periódico de El Salvador; Licenciada Raquel Caballero de Guevara, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. Febrero de 2018.

9. El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA), establecido como entidad rectora del Sistema Nacional de Protección, funge como responsable de la formulación y seguimiento de la política nacional de niñez, sus programas y servicios, al tiempo que brinda las orientaciones técnicas para que los mismos sean ejecutados por las entidades sistémicas, integrando en una sola instancia y de forma coherente “la dimensión programática con la institucional”⁶ del SNPINA. No obstante, para que las amplias funciones del CONNA se realicen de manera adecuada y contribuyan al cambio de la tradicional visión tutelar y se transite a la concreción del paradigma de la protección integral de NNA que pretende la ley y es promovida por los instrumentos y estándares internacionales en la materia, debe dotarse de medios humanos, técnicos y financieros suficientes.⁷

b) Presupuesto insuficiente

10. Si bien el cambio de visión o paradigma de protección integral se condiciona por los factores sociales, culturales y políticos, en paralelo es indispensable que se cuente con un presupuesto debidamente etiquetado o, dicho de otra forma, con “montos presupuestarios específicos etiquetados para inversión”⁸ a partir del enfoque de derechos para niños, niñas y adolescentes.

11. Un reciente análisis situacional realizado en materia de derechos de NNA⁹ destaca que el presupuesto asignado para el funcionamiento del CONNA (que es de aproximadamente siete millones de dólares) es insuficiente, y que las instituciones que a su vez conforman a dicho Consejo no perciben recursos financieros adicionales para desarrollar las obligaciones específicas que les mandata la LEPINA, por lo que han tenido que reajustar los recursos de los que disponen para responder a las obligaciones legales con el nuevo enfoque de protección integral. Es así que funcionariado de entidades como la Procuraduría General de la República -PGR-, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia -ISNA-, el Ministerio de Salud -MINSAL- y el Ministerio de Educación -MINED- concluye que los recursos con los que cuentan para implementar el enfoque de derechos en materia de niñez y adolescencia no son suficientes¹⁰, y esto, ineludiblemente, obstaculiza el cumplimiento de las obligaciones del Estado y la garantía y respeto de los derechos humanos de NNA.

c) Institucionalidad incompleta y falta de registro de las entidades de la Red de Atención Compartida (RAC)

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*, 2017. Pág. 135

⁷ Ídem

⁸ Fundación Educación y Cooperación (EDUCO) y otros. *La Niñez y la Adolescencia salvadoreña en la encrucijada: crecer en una sociedad que incumple sus derechos: análisis situacional sobre los derechos, obligaciones y responsabilidad para una gobernanza centrada en la niñez y la adolescencia en El Salvador*. 2018, pág. 69

⁹ Ídem

¹⁰ Ídem

12. Según el documento de Respuestas de El Salvador a la lista de cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados (2018) presentado al Comité de los Derechos del Niño, “la coordinación del Sistema de Protección en el nivel operativo es el garante de la protección de los derechos individuales y colectivos a nivel local y se concreta a través de las Juntas de Protección, los Comités Locales de Derechos, la Red de Atención Compartida (RAC), las Asociaciones de Promoción y Asistencia de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (APAS), entre otros” (párr. 5).

13. A pesar de las anteriores afirmaciones, en El Salvador actualmente la estructura institucional prevista por el sistema de protección integral está incompleta, los Comités Locales de Derechos de la niñez y de la adolescencia deben crearse en los 262 municipios del país (Art. 154 LEPINA), con la encomienda de implementar y difundir la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPINA) en cada una de las jurisdicciones municipales. De acuerdo al informe de respuesta del Gobierno salvadoreño, arriba citado, desde 2014 hasta julio de 2018 se han instalado 119 Comités Locales de Derechos a lo largo del país (equivalentes al 45%), quedando 143 por crearse. En lo relativo, el CONNA ha previsto que para el año 2019 se culmine con la instalación de todos los Comités,¹¹ pero mientras esto no suceda los derechos de NNA no están siendo adecuadamente protegidos, y se agrega a otros factores en contra como a la falta de sensibilización y la asignación presupuestaria insuficiente para el adecuado funcionamiento del sistema de protección.

14. Al mismo tiempo, se requiere que el Estado promueva la conformación de Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia, ya que la ampliación de estas estructuras del Sistema a nivel local contribuirá a garantizar una protección integral, oportuna y efectiva. Por la misma concatenación institucional en materia de niñez, estos pasos representarán un avance que repercutirá positivamente en el trabajo de las Juntas de Protección, que en la actualidad están desbordadas por la enorme demanda ante la falta de sistemas locales de protección.

15. En lo que concierne a la RAC, como principal mecanismo de supervisión y coordinación de las entidades de atención de NNA que la integran, y las cuales deben registrarse en la Red y presentar sus programas para acreditación en el CONNA, vale decir que a la fecha su registro únicamente ha acreditado a cerca de la mitad de un total de 204 instancias que se considera que funcionan en el país.¹² Ello significa un obstáculo más para el control, la coordinación e implementación adecuada de la Política y del respeto a los derechos de NNA, aunque se cuente con una Estrategia Nacional de Coordinación de la Red de Atención Compartida, desde 2017.

16. Las organizaciones que integran la RAC son relevantes, ya sea que estén registradas o no, porque cumplen una función de incidencia y contraloría social; además, parecen estar más conscientes de su papel de corresponsables en la protección de NNA, ya que, de acuerdo a sus posibilidades y coberturas,

¹¹ Comité de los Derechos del Niño. Lista de cuestiones relativas a los informes periódicos quinto y sexto combinados de El Salvador. Adición: Respuestas de El Salvador a la lista de cuestiones, 79º período de sesiones, CRC/C/SLV/Q/5-6/Add.1, 2018. disponible en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSLV%2fQ%2f5-6%2fAdd.1&Lang=en, recuperado el 20 de agosto de 2018.

¹² EDUCO y otros. *Op cit.* Pág. 49

implementan “proyectos y programas diferenciados y especializados para la niñez, y algunos también para sus familias y comunidades”.¹³ Por lo que su integración formal al sistema de protección es indispensable, y el registro es importante pues el Estado cuenta con el deber de regulación y supervisión sobre “el establecimiento y funcionamiento de los servicios de atención, cuidado y protección [...] independientemente de su carácter público, privado o mixto [...] que en todo momento] debe regirse por el interés superior del niño y referirse a aspectos relacionados con la calidad y los estándares del servicio para la efectiva protección de los derechos de los NNA”.¹⁴

17. De acuerdo al Informe Anual de Funcionamiento de las Entidades de Atención Inscritas y Participantes en las Redes de Coordinación de la Red de Atención Compartida 2017, elaborado por el ISNA:

“1. [...] se percibe un nivel bajo de participación de algunas entidades en los diferentes esfuerzos de las redes departamentales y temáticas. 2. Cambios constantes de Referentes que representan las instituciones en las redes de coordinación. 3. Es necesario definir formas de Gestión colectiva de recursos para financiar las acciones definidas por las redes de coordinación. 4. No se tienen todavía los mecanismos de participación efectiva de los adolescentes a escala municipal y departamental desde la intervención de las Redes de Coordinación de la RAC. 5. Existen Redes de coordinación donde la participación de integrantes y participantes es bastante baja, especialmente en los Departamentos de La Unión, Cabañas y Morazán, aparentemente por la baja presencia institucional de Entidades Privadas. 6. En el imaginario social persiste todavía la idea atomizada e individualista de la RAC, falta desarrollar el sentido colectivo de la RAC en la búsqueda de objetivos comunes y de la articulación de esfuerzos”.

18. Como puede verse, el trabajo institucional por hacer a favor de la protección de los derechos de NNA aún es grande. Además, como se ha mencionado, hay que agregar que las Juntas de Protección contempladas por la LEPINA no han resultado suficientes para atender debidamente los casos de violaciones a derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, y dentro de los tiempos establecidos. Casos registrados muestran la existencia de problemas en la calidad de la atención que brindan las Juntas, a saber: falta de personal en los equipos multidisciplinarios y pocos recursos; y que los Juzgados (actualmente son tres) y la Cámara Especializados no dan abasto al número de casos de NNA a quienes se les han vulnerados sus derechos a nivel nacional.

19. Una vez se complete la estructura institucional, con las instancias necesarias desde el nivel nacional hasta el local, se establecerá un avance decisivo para alcanzar la efectividad de la política nacional y el sistema de protección de NNA. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que un aspecto que caracteriza a los sistemas nacionales de protección es la descentralización político institucional ya que las municipalidades, de forma particular, llevan a cabo muchas funciones que impactan en la realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y es por ello que a ellas se transfiere “parte de la responsabilidad política y técnica para la elaboración de la política pública de niñez, su ejecución y monitoreo, y para la adopción de medidas de promoción, protección y defensa de los derechos de los NNA y la prestación de servicios”, mismos que “deben garantizar la efectiva

¹³ Ídem. Pág. 48

¹⁴ CIDH. *Op cit.* Pág. 210

accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad y calidad [...] acercando los servicios y su gestión a las familias, los niños y sus comunidades”.¹⁵

d) La necesidad de sensibilización y formación en el enfoque de derechos

20. Un reto identificado para el sistema de protección de NNA es que, en todos los niveles, el personal que opera servicios relacionados a la niñez y adolescencia precisa de mayor sensibilización y formación en el enfoque de derechos y sobre la relevancia de llevar a cabo servicios especializados y diferenciados para esta población”;¹⁶ además, por su consiguiente función de trasladar a la población adulta y de niños, niñas y adolescentes el cambio del paradigma basado en el enfoque de derechos; y luego articular esfuerzos con ella.

21. Estos elementos también se vinculan a la voluntad política que puede generar cambios a favor de la protección y promoción de los derechos de NNA, y no solo llegar a la protección de los derechos una vez conculcados, sino a prevenir futuras trasgresiones que puedan truncar el desarrollo pleno de los niños, niñas y adolescentes en El Salvador.

e) La débil relación del sistema de justicia con el sistema de protección de NNA

22. Como he referido en anteriores ocasiones, existe una falta de articulación entre las instituciones del sector justicia y seguridad pública que atienden e investigan los casos en los que las víctimas son niños, niñas o adolescentes, así como la falta de programas y mecanismos adecuados para la reparación de sus derechos.

23. Actualmente, existe una Unidad de Justicia Juvenil al interior de la Corte Suprema de Justicia involucrada en el cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño en materia de justicia penal juvenil, por medio de acciones que vinculan a entidades estatales, entre ellas la Fiscalía General de la República, la PGR, a los Juzgados Especializados de Niñez y Adolescencia, el ISNA, equipos multidisciplinarios y la Policía Nacional Civil¹⁷. Este mecanismo debería facilitar la comunicación, coordinación y la adopción de medidas y acciones con enfoque de derechos por parte de las entidades convocadas y que inciden en ambos sistemas.

24. Pero la desconexión dentro del sistema de justicia también se extrapola al sistema de protección de NNA, cuando es primordial la articulación entre ambos sistemas y la existencia de una estrategia conjunta que permita “identificar, abordar y superar [las] barreras, y garantizar efectivamente el derecho a la justicia para los NNA [...] [así como] asegurar que tengan acceso a una atención integral, integrada y adecuada a su condición de NNA y de víctimas de violaciones a sus derechos”.¹⁸

¹⁵ Ídem. Págs. 157 y 159

¹⁶ EDUCO y otros. *Op cit.* Pág. 12

¹⁷ Red para la Infancia y la Adolescencia (RIA). Informe de Balance de cumplimiento de Recomendaciones de Naciones Unidas y OEA al Estado Salvadoreño, San Salvador, 2016.

¹⁸ CIDH. *Op cit.* Pág. 199

25. Actualmente, la violencia estructural como una de las principales causas que vulneran los derechos de la niñez y adolescencia ha sido reconocida y, a partir de ello, se han generado algunas líneas de acción para su prevención y atención, pero se carece de marcos regulatorios y protocolos homologados en la atención y protección en casos de violencia que implemente el enfoque de derechos. Adicionalmente, en muchos casos tampoco se cuenta con personal interdisciplinario sensibilizado y capacitado en atención de víctimas y medidas para evitar la revictimización. En este punto también es importante que se avance para que los NNA conozcan los derechos que les asisten y los mecanismos para interponer denuncias, así como que los sistemas judiciales se adapten a ellos para que los procedimientos judiciales que les afecten les resulten “ágiles, accesibles, apropiados y comprensibles”.¹⁹

26. En El Salvador aún no se cuenta con un sistema de información nacional unificado sobre el registro de la violencia hacia la niñez y adolescencia, de ahí que las instituciones se enfrentan con dificultades en la captura, registro, procesamiento y análisis de datos de violencia hacia este grupo poblacional. En lo concerniente, es oportuno rescatar que la CIDH ha recomendado que los Estados cuenten con indicadores de acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes, que contengan información “como el número de casos detectados por los servicios de atención a la niñez; el número de denuncias interpuestas; el número de resoluciones judiciales y su signo (condena o absolución); y la tasa de impunidad de delitos contra NNA, por tipo de delito” y es que, con el fin de generar un análisis lo más completo posible “es importante cruzar los datos del sector justicia con los producidos por otros sectores como los del Sistema Nacional de Protección, salud, policía, así como con las encuestas de victimización realizadas con NNA e información de la sociedad civil y centros de investigación”.²⁰

B. La Política Nacional de Protección de NNA como política de Estado

27. La Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia de El Salvador 2013-2023 (PNPNA),²¹ se supone un instrumento construido de forma participativa y que contempla los principios y lineamientos básicos para la protección integral de NNA. Sus disposiciones orientan a la coordinación del SNPINA, el enfoque de derechos y la participación activa de NNA, así como a la actuación corresponsable entre la familia, el Estado y la sociedad civil en el cumplimiento de los derechos de NNA.

28. La política introdujo elementos para iniciar un proceso a favor del respeto y garantía de los derechos de NNA con un importante cambio de paradigma que establece la sustitución de la “Doctrina de la situación irregular” o “modelo tutelar” hacia un enfoque de “protección integral”,²² donde los NNA se reconocen como sujetos plenos de derechos.

29. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), una política nacional para la niñez debe ser un instrumento de planificación estratégica, holístico, sistémico e integral y, al mismo tiempo,

¹⁹ Ídem. Págs. 197-202

²⁰ Ídem. Pág. 205

²¹ Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia de El Salvador (PNPNA) 2013-2023, aprobada mediante acuerdo N°13, en la IX Sesión Ordinaria del Consejo Directivo del CONNA, de fecha 16 de mayo de 2013.

²² Ídem.

debe construirse como una política de Estado para hacerla menos susceptible a las diferentes coyunturas políticas, además debe “considerar cómo será financiada e implementada, así como identificar las autoridades responsables de ello, en los diversos niveles”.²³ Formalmente, la PNPNA cumple con las características antes señaladas, y puede considerarse una política de Estado ya que franquea un período de diez años de implementación, sujeta a modificaciones.

30. Sin embargo, después de cinco años de lanzada y a pesar de no pocos avances en el Sistema Nacional de Protección, aún existen brechas materiales no superadas en las que persisten patrones culturales heredados en los que la sociedad -y entidades públicas y privadas- continúan sin concebir a NNA como titulares de derechos, además de evidenciarse que no representan una prioridad para el Estado, pues no están incluidos en la agenda y presupuestos nacionales de forma adecuada,²⁴ que es la manera de ejecutar y reflejar cambios concretos.

31. Está claro que para transformar la realidad de NNA, además de la política nacional, los esfuerzos se completan con la conexión con otras políticas, efectuar las reformas y adopción de medidas legislativas que correspondan, la construcción o reestructuración del aparataje institucional necesario, generar concienciación, formación y prácticas (y hábitos) en materia de protección integral, así como involucrar a NNA, a las familias y la comunidad en la transformación para el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

32. Por lo que hay que afirmar que el enfoque de protección integral, si bien se sustenta en la parte programática, normativa e institucional del Estado, en este momento requiere superar lo formal y llegar a la puesta en práctica, con la adopción de medidas concretas de promoción y protección de los derechos de NNA.

33. El cruce o inclusión de la visión de protección integral en otras políticas salvadoreñas puede evidenciarse en el Plan de Gobierno El Salvador Seguro, que también contó con una amplia participación y cuyo resultado planteó medidas integrales y con enfoque de derechos; pero el salto hacia su implementación práctica continúa siendo el problema no resuelto, ya que se ha terminado privilegiando “el abordaje represivo de la violencia por parte de las instancias de seguridad del Estado, lo que ha llevado, en los últimos años, a una escalada violenta que hoy en día parece incontrolable”²⁵, panorama en el que NNA han resultado con especial afectación.

34. En relación a ello, y de acuerdo a sus competencias, se reconoce que el MINED ha implementado programas de prevención de violencia dirigidos a adolescentes hombres, identificados como un grupo vulnerable dentro de la población, pero no se ha ejecutado en todo el territorio, ni puede evaluarse si son procesos adecuados ya que sus resultados serán percibidos a largo plazo.²⁶

²³ Ídem. Págs. 42 y 73

²⁴ EDUCO y otros. *Op cit.* Pág. 39

²⁵ Ídem. Pág. 63

²⁶ Ídem. Pág. 64

35. Por otro lado, también es necesario brindar servicios diferenciados por ciclo de vida y atender las necesidades específicas de la población de NNA. En el caso salvadoreño los únicos servicios diferenciados que se han materializado, con esfuerzos aun iniciales, son los servicios para NNA con 32. discapacidad, pero no en otras áreas de derechos.²⁷

36. Como Procuradora he destacado que las instituciones del Estado no cuentan con mecanismos adecuados de denuncia y de vigilancia independiente y adaptada a NNA, o que refuercen aquellos ya existentes, para contribuir a la protección de los derechos de los NNA que se encuentran bajo privación de libertad; a pesar que la LEPINA consigna una serie de disposiciones que deberían ser aplicables de manera supletoria dentro de los procesos judiciales.²⁸

C. Adecuación y armonización de la normativa nacional sobre NNA de acuerdo a los estándares internacionales

37. Reconozco que existen avances en la normativa nacional de protección integral de la niñez y adolescencia en los temas relativos a la prohibición por ley del matrimonio infantil²⁹ y la incorporación del artículo referido al acoso escolar en la LEPINA;³⁰ además de los recientes esfuerzos en materia de migración, encaminados a la aprobación de la Ley Marco Regional para la Atención y Protección de los Derechos Humanos de las Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes.³¹

38. No obstante, aún continúa pendiente la adecuación del marco legal en materia de edad mínima para el reclutamiento de las fuerzas armadas, los castigos corporales y el trabajo doméstico, entre otros.

39. En cuanto a la edad mínima para el reclutamiento de las fuerzas armadas, en el país continúa en vigor la reserva hecha al Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en conflictos armados; por tanto, siguen vigentes las disposiciones establecidas en el artículo 215 de la Constitución de la República y de la Ley del Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada (LSMRFA). Es así que, mientras no se reformen y deroguen las disposiciones en comento, el Estado salvadoreño continuará

²⁷ Ídem.

²⁸ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). “*Los Derechos Humanos en la Administración de Justicia, incluida La Justicia Juvenil*”. Informe rendido al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre acciones desarrolladas para dar cumplimiento a la Resolución A/HRC/RES/30/7 de Naciones Unidas. 2017

²⁹ Derogación de los artículos 18, 19, 22, 86 y 82. Además modificación del artículo 20; del inciso primero del artículo 21, ordinal 5; del artículo 23, ordinal 4; y de los artículos 90 y 93, todo del Código de Familia.

³⁰ Incorporando un artículo 85-a, y modificando el literal m) del art. 86, referido al acoso escolar de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/1016> Última fecha de consulta 30 de agosto de 2018.

³¹ Impulsada en la séptima reunión de la Comisión Interparlamentaria de Asuntos Internacionales e Integración Regional del Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL) realizada en el mes de julio del presente año. <https://www.asamblea.gob.sv/node/3745> Última fecha de consulta 30 de agosto de 2018.

incumpliendo las recomendaciones dadas por este Comité relacionadas a eliminar del ordenamiento jurídico la figura del reclutamiento voluntario de niños de 16 y 17 años (Art. 6 LSMRFA)

40. Referente a los castigos corporales, la legislación nacional no está del todo conforme con la Convención sobre los Derechos del Niño, especialmente en lo referido a la recomendación de este Comité sobre la prohibición por ley expresa de los castigos corporales en todos los entornos, relacionado a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes estipuladas en la Observación general Nº 8 (2006).

41. El artículo 38 de la LEPINA reconoce la facultad que tiene la madre o el padre para corregir a los niños, niñas y adolescentes. Al respecto, esta disposición establece que “... los niños, niñas y adolescentes no pueden ser sometidos a castigos corporales, psicológicos o a cualquier otro trato ofensivo que atente contra su dignidad, sin perjuicio del derecho de la madre y padre de dirigirlos, orientarlos y corregirlos moderada y adecuadamente”.

42. Lo anterior permite acotar que este tipo regulación brinda menor protección a la niñez y adolescencia, ya que puede dar lugar a que los padres o responsables realicen actos de violencia como método disciplinario, vulnerando así sus derechos a la integridad personal y a ser objeto de violencia. En estos casos, el Estado únicamente puede brindarle protección a aquellos niños, niñas o adolescentes cuyos castigos corporales hayan sido visiblemente graves.³²

43. Por otra parte, respecto al trabajo infantil valoro los cambios significativos impulsados por parte del Estado tales como la elevación de la edad para admisión en el empleo, de 12 a 14 años según la LEPINA. No obstante estos avances, el trabajo infantil continúa afectando al 10% de la niñez salvadoreña entre las edades de 14 y 17 años, especialmente aquella que reside en la zona rural (64%).³³

44. Respecto al tema del trabajo infantil doméstico, no existen avances sustanciales. Es de hacer notar que no se cuenta con información particular sobre medidas adoptadas por el Estado para proteger a niñas y niños rurales que trabajan como empleadas y empleados domésticos.³⁴ Esto a pesar de saber que el mismo está rodeado de situaciones de indefensión graves como la explotación laboral y los abusos sexuales especialmente en mujeres adolescentes y niñas. En ese punto me preocupa sobremanera que el CONNA y el Ministerio de Trabajo no cuenten con acciones concretas para erradicar la problemática y, además, permitan que continúe vigente el artículo 64 de la LEPINA que regula dicha actividad.

45. En ese orden, y desde mi mandato, considero que es imperioso que el Estado impulse la firma y ratificación de instrumentos tendientes a garantizar la efectiva protección integral de los niños, niñas y adolescentes. En esa lógica continúo apoyando los esfuerzos para que se firme y ratifique el Convenio

³² Propuesta de: Norma Modelo para Prohibir el Castigo Corporal contra todo niño, niña y adolescente en todos los ámbitos de su vida; Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes; Edición revisada 2017.

³³ Pronunciamiento de la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, licenciada Raquel Caballero de Guevara, con motivo del Día Mundial contra el Trabajo Infantil. Junio de 2018.

³⁴ Informe Alternativo al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la Lista de Cuestiones, Previa a la presentación del Séptimo Informe Periódico de El Salvador; Licenciada Raquel Caballero de Guevara, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. Febrero de 2018.

189 del Trabajo Decente para los Trabajadores y Trabajadoras Domésticos de la OIT; además, que se ratifique el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ya que estas acciones permitirán adecuar de mejor manera la legislación nacional a los estándares de la normativa internacional de derechos humanos y, de esa forma, abonar a la protección integral de la niñez y adolescencia.

D. Respeto y garantía de los derechos de NNA, especialmente quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad

a) Medidas para hacer efectivos los principios de igualdad y no discriminación y el derecho a la participación de NNA

46. El derecho a la igualdad y no discriminación tal como lo ha precisado la CIDH conlleva una doble concepción: una relacionada con la prohibición de diferencia de trato arbitraria, y otra relacionada con la obligación de crear condiciones de igualdad real y efectiva frente a grupos que han sido históricamente excluidos y se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados.³⁵ En ese sentido, si bien existen algunos avances, también se observa la omisión del Estado en cuanto a adoptar medidas especiales que permitan el reconocimiento y efectividad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que enfrentan factores de mayor vulnerabilidad en el cumplimiento de sus derechos.

47. En concordancia con lo expuesto, y como se citó *supra*, dentro de las limitantes identificadas en el funcionamiento de las RAC se encuentra la baja participación de algunas entidades en los diferentes esfuerzos de las redes departamentales y temáticas; cambios constantes de referentes institucionales en las redes de coordinación; gestiones colectivas de recursos sin definir, además de no contar con los mecanismos de participación efectiva de los adolescentes a escala municipal y departamental;³⁶ condiciones que aumentan los factores de vulnerabilidad a las que está expuesta la población de NNA.

48. Al respecto, un estudio realizado por EDUCO y otras instituciones³⁷ reveló que se pueden identificar algunos esfuerzos por abrir espacios de participación de la niñez y adolescencia, pero sus alcances y logros son aún aislados e incipientes. Además, detalla que no se tiene información sistematizada sobre la cantidad exacta de niños, niñas y adolescentes que se encuentran activamente participando en alguna asociación o grupo de adolescentes. Con base a encuestas se puede saber el tipo de organización en la que más participan y tener una idea de sus afinidades e intereses, pero a la fecha no existe un sistema

³⁵ CIDH. *Op cit.* Pág. 120-121.

³⁶ Informe Anual de Funcionamiento de las Entidades de Atención Inscritas y Participantes en las Redes de Coordinación de la Red de Atención Compartida, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, 2017. El informe es una recolección de la actuación de las diecisiete redes.

³⁷ EDUCO y otros. *Op cit.* Pág. 31-32.

que mida o capture la información más detallada de los espacios de participación, ni de las características más específicas de las personas participantes.

49. Por otra parte, es necesario enfatizar que el Sistema de Referencia para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en centros educativos³⁸ no reconoce dentro de las personas que enfrentan factores de vulnerabilidad a las niñas, niños y adolescentes víctimas del desplazamiento interno, migrantes retornados, niñez y adolescencia víctima de la violencia, entre otros.

50. Asimismo, la participación se ve aún más limitada debido a las pautas de crianza patriarcales, visión adultocéntrica, limitados espacios de participación y persistencia de la visión tutelar de la niñez; las niñas, niños y adolescentes expresaron que su opinión no es tomada en cuenta en sus entornos familiares y comunitarios.³⁹

51. De lo anterior puedo acotar que el Estado continúa incumpliendo las recomendaciones sobre la Observación general Nº 5 (2003) relativa a las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y Observación general Nº 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado; ya que no existe una participación amplia, plural, diversa, inclusiva y representativa en sus estructuras y procesos; además, los mecanismos de participación no reflejan la diversidad de realidades de la niñez. En ese orden, el Estado debe trabajar en construir una estrategia que promueva la participación social de los niños, niñas y adolescentes, tomando en cuenta las opiniones y las recomendaciones dadas por los mismos, y destinar los recursos y esfuerzos necesarios.

52. Consciente de la importancia de la implementación de un enfoque de derechos de NNA y de potenciar la participación activa de los mismos, en mi calidad de titular de la PDDH inicié un proceso de consulta para la construcción de la Plataforma de los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventudes 2019-2024⁴⁰, que se lleva a cabo con el apoyo voluntario de los jóvenes que integran las Unidades Juveniles de Difusión de Derechos Humanos de la PDDH, Casas de Encuentros y otras organizaciones de participación infantojuvenil. La consulta se realizará en los 14 departamentos del país, abarcando las áreas rurales y urbanas, respecto a las principales necesidades y peticiones de la niñez, adolescencia y juventud del país, bajo un enfoque inclusivo. Es decir, se consultará sobre las inquietudes y necesidades de NNA con discapacidad, que pertenecen a pueblos originarios, a la comunidad LGTBI, a mujeres, estudiantes, afiliadas a partidos políticos, no escolarizadas y de otros espacios de participación.⁴¹

b) Sobre las medidas para garantizar los derechos de NNA en situación de calle

53. En este punto traigo a colación la investigación realizada recientemente por diversas instituciones⁴² en la cual se señala que los actores nacionales reconocen la existencia de temas con una demanda

³⁸ Manual de sistema de referencia para la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia en Centros Educativos; Ministerio de Educación – UNICEF.

³⁹ Ídem página 100.

⁴⁰ Con el apoyo financiero de la organización Save the Children y la Fundación Educación Cooperación (EDUCO).

⁴¹ Procuradora inaugura el proceso de Consulta para la construcción de la Plataforma de los Derechos de la Niñez y Juventudes 2019-2024, San Salvador 2 de julio de 2018.

⁴² EDUCO. *Op cit.* Pág. 70.

urgente e insatisfecha de protección. Tal es el caso del vacío en la garantía de los derechos de la niñez en situación de calle, ya que en el ámbito de la restitución de derechos se reconoce la debilidad institucional para atender la demanda de protección, puesto que las acciones llevadas a cabo van encaminadas a brindar atención, sin tomar en cuenta la promoción y la prevención.

54. Tomando como marco lo anterior, me permito reafirmar que las autoridades deben retomar los esfuerzos para investigar las causas estructurales e impulsar medidas integrales adecuadas para erradicar dicho fenómeno. Además, se tienen que potenciar espacios de coordinación y articulación de programas, políticas y otras colaboraciones, apostarle a un programa de atención integral y reinserción de niñez en calle, así como fortalecer el esfuerzo por mantenerlos en el sistema educativo garantizándoles, además, el acceso a otros servicios básicos. En este tema también se necesitan la producción de información, análisis y estadísticas específicas.⁴³

c) Medidas estatales para garantizar los derechos de NNA retornados, víctimas de la violencia y que sufren afectaciones a su integridad personal

1. Niñez y Adolescencia retornada

55. La atención al retorno y recepción de niñas, niños y adolescentes aún no está articulada con los procesos de reintegración familiar, escolar, comunitaria y social bajo una misma estrategia. Más aún, deben tomarse en cuenta los factores que causaron la migración pues no está clara la forma en la que se atiende y acompaña a quienes salieron por la violencia y que corren el riesgo de volver a entornos que poco o nada se han modificado.⁴⁴

56. En ese sentido reitero que mientras el Estado no reconozca las causas estructurales que motivan la migración irregular, así como el percibir la migración como un problema de seguridad pública y no como un derecho humano, el país no avanzará en la implementación de estrategias, programas y planes nacionales de atención a niñez migrante desde un enfoque de protección integral. Además, se debe reconocer la necesidad de involucrar de una forma más activa a los gobiernos locales para evitar la migración y cuando ésta sucede, intervenir en los procesos de reintegración.

2. Desplazamientos forzados internos por causa de la violencia

57. La situación de violencia conlleva a que muchas familias se desplacen forzosamente de sus lugares de origen hacia otros en donde puedan asegurar sus vidas. La ausencia de programas, protocolos de atención y designación de presupuesto específico para aplicar las medidas previstas sigue predominando en la práctica, por lo que la atención de víctimas de violencia en general y de las víctimas afectadas por desplazamiento forzado en particular, se limita a esfuerzos aislados y muchas veces dispersos de los

⁴³ Informe Alternativo de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, Licenciada Raquel Caballero De Guevara, al Comité de los Derechos Del Niño. Sesión previa del Grupo de Trabajo, enero de 2018.

⁴⁴ Prácticas Relevantes de Protección a los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes migrantes sin compañía en el Triángulo Norte y México; Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH); año 2016, página 152.

operadores de diferentes instituciones públicas. La implementación del Plan El Salvador Seguro en materia de atención y protección de víctimas de la violencia experimenta un amplio déficit hasta hoy.⁴⁵

58. A pesar de que el principal instrumento de respuesta en la protección de niñez y adolescencia se encuentra en la LEPINA, donde se explicitan los requerimientos y expectativas de la protección de los derechos individuales y donde se encuentran plasmados los mecanismos que garantizarán tal protección, aun no existe un marco claro de abordaje para regular la vulneración a derechos colectivos y difusos generados por violencia generalizada en el país.⁴⁶

59. Las instituciones públicas que integran el Sistema Nacional de Protección no reconocen oficialmente el fenómeno del desplazamiento forzado interno por violencia generalizada, y no se cuenta con ningún programa para garantizar de forma integral los derechos de niños, niñas y adolescentes que se ven afectados con esta situación. Las Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia no actúan con eficacia y eficiencia ante estos casos y, en varios de ellos, niegan la protección debido a la inexistencia de un programa para atender dicha realidad. Adicionalmente, no hay un mecanismo unificado para generar datos sobre la violencia contra niños, niñas y adolescentes.⁴⁷

60. Tal como rescata en el informe realizado por esta Institución,⁴⁸ el desplazamiento forzado actual cuenta con nuevas características, entre las que está que se trata de un flujo casi invisible que dificulta el registro exacto sobre la magnitud del fenómeno, lo que se suma a la ausencia de registros oficiales, pues el desplazamiento interno a consecuencia de la violencia no es reconocido por el Estado (principalmente el Órgano Ejecutivo) y con frecuencia se ha tergiversado o confundido con simples cambios de residencia o como una mera afectación al derecho humano a la libertad de movimiento.⁴⁹ Por lo que, reitero, este fenómeno no se aborda de forma adecuada.

3. Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

61. De acuerdo a información oficial, las Juntas de Protección recibieron 12,978 casos que corresponden a un total de 15,575 niñas, niños y adolescentes víctimas, en relación a 19,712 presuntas amenazas o vulneraciones a sus derechos. Se reportaron 19,712 supuestas amenazas o vulneraciones a derechos con la siguiente frecuencia: 9,660 casos corresponden a vulneración al derecho a la integridad personal

⁴⁵ Informe sobre Desplazamiento Interno por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador. Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado y Crimen Organizado en El Salvador. 2016.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Generación sin retorno, Situación de la Niñez y Juventud frente al Desplazamiento Forzado causado por Violencia, CRISTOSAL, enero 2016- marzo 2018.

⁴⁸ PDDH. Informe preliminar de registros de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre Desplazamiento Forzado. Abril 2016- mayo 2017, San Salvador, agosto de 2017.

⁴⁹ Ídem.

con un 49.01%; 4,053 al derecho a la salud con un 20.56% y 1,545 relacionado al derecho a la protección ante traslado y retención ilícita en un 7.84%.⁵⁰

62. Según registros de la institución que presido, la Policía Nacional Civil continúa siendo la entidad mayormente denunciada por vulneración a este derecho. Entre los años 2015 y 2016 se reportaron un total de 130 casos por malos tratos y uso desproporcionado de la fuerza contra adolescentes, principalmente en los entornos de los centros escolares, zonas rurales o urbanas, caracterizadas con la pobreza. Hasta la fecha, los procesos disciplinarios al interior de las fuerzas del orden no son efectivos, por lo que la Inspectoría General de Seguridad Pública sigue demostrando debilidad en la investigación de las denuncias contra sus agentes.

63. Por tanto, el desinterés del Estado por dar cumplimiento a las recomendaciones es evidente, puesto que no ha tomado las medidas necesarias para impedir que la niñez y adolescencia sean sometidas a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en cualquier circunstancia, y en particular durante o después de su detención por agentes de la ley. De igual forma sigue sin incorporarse en la legislación reformas efectivas que conlleven a la creación de un mecanismo independiente que supervise la conducta de las fuerzas de policía y evite la impunidad.

d) Medidas respecto a los y las adolescentes en conflicto con la ley

64. Como he informado con anterioridad, a pesar de que existe un régimen jurídico propio en materia penal juvenil que representa un avance en cuanto a la protección especial que el Estado debe dar a la niñez y adolescencia en conflicto con la ley, son evidentes los retrocesos en materia de justicia penal juvenil, específicamente en lo referente a disminuir la edad en que puede responderse penalmente en el sistema para adultos, eliminar garantías procesales y dar más facultades de persecución a la entidad fiscal.

65. Las cifras oficiales establecen que para el año 2017 el ISNA atendió en programas para la inserción social a un total de 2,800 adolescentes de los cuales el 88.6% pertenece al sexo masculino, mientras que el 11.4% al femenino. De las medidas que fueron aplicadas a estos casos, el 19.5% corresponde a provisionales y el 80.5% a definitivas. En referencia al ente que aplicó las medidas se tiene que el 77.7% fueron aplicadas por los Juzgados de Menores y el 23.3% por los Juzgados de Ejecución de Medidas.⁵¹

66. Queda en evidencia que la mayoría de las medidas impuestas han sido definitivas, lo que implica que la privación de libertad no es utilizada como medida de último recurso en el sistema de justicia juvenil salvadoreño. Asimismo, debe enfatizarse que los programas de rehabilitación y reintegración social de jóvenes en conflicto con la ley son inexistentes; además, las instalaciones de los centros de internamiento no son las idóneas, ni se orientan suficientes recursos para lograr bajo un enfoque de

⁵⁰ Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA). (2017). Memoria de Labores Junio 2016 - Mayo 2017, San Salvador.

⁵¹ Prontuario Estadístico ISNA enero a diciembre de 2017; Gerencia de Planificación e Investigación, Departamento de Estadística Institucional, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).

derechos y de interés superior, el adecuado tratamiento de los jóvenes infractores para su posterior reinserción.

67. En este sentido, es preocupante la reciente decisión de la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad de la Asamblea Legislativa, la cual decidió avalar un decreto para reformar la Ley Penitenciaria y volver permanentes las Disposiciones Especiales, Transitorias y Extraordinarias en los Centros y Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión.⁵² Medidas que contrarían las garantías mínimas que el Estado está obligado a cumplir con respecto a todas las personas privadas de libertad, especialmente la niñez y adolescencia.

e) Educación sexual y el embarazo de adolescentes

68. Referente a las medidas sobre educación sexual y reproductiva se cuenta con la Estrategia Nacional Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y en Adolescentes 2017-2027 y los Lineamientos para el funcionamiento coordinado del Sistema Nacional de Protección Integral frente a la violencia sexual que afecta a niñez y adolescencia.⁵³ Sin embargo, las juventudes organizadas continúan demandando a las instituciones estatales el acceso a la información y educación integral de la sexualidad, así como a los servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes, debido a la limitada cobertura y falta de especialización de los operadores del sistema educativo y del sistema de salud en el trato a niños, niñas, adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos.⁵⁴

69. Por otro lado, aunque ya no existe la normativa que permitía que niños y niñas contrajeran matrimonio entre sí o con una persona mayor de edad, aun persiste en buena parte de la población el consentimiento y la práctica de uniones libres con adolescentes o la práctica de relaciones sexuales con ellas y ellos. Para el caso, según datos del CONNA,⁵⁵ en el año 2017 se registraron 48,592 niñas y adolescentes en dicha condición.

70. Asimismo, los últimos datos indican que más de 9,661 embarazos de niñas y adolescentes fueron registrados en el Ministerio de Salud. Por ello es imperante que el Estado, dentro de sus políticas de protección integral, enfatice la salud sexual y reproductiva de niños, niñas y adolescentes, además de realizar todas las acciones tendientes a garantizar que la niñez y adolescencia estén protegidos contra cualquier forma de violencia física, sexual y psicológica que les obstaculice su proyecto de vida.

f) Niñez desaparecida durante el conflicto armado

71. Como Presidenta de la Comisión Nacional de Búsqueda de niñas y niños desaparecidos durante el conflicto armado (CNB) continuó apoyando el proyecto de ley que se encuentra en discusión en la

⁵² <https://www.asamblea.gob.sv/node/7592> Última fecha de consulta 31 de agosto de 2018.

⁵³ Ambos documentos de reciente creación y aprobados por el Gabinete de Gestión Social e Inclusión y el Comité Técnico Coordinador del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñez y Adolescencia, respectivamente. 2017.

⁵⁴ PDDH. Informe sobre el Estado de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos con Énfasis en Niñas y Adolescentes Mujeres en El Salvador. Octubre de 2015.

⁵⁵ <http://www.conna.gob.sv/?p=3218> Última fecha de consulta 30 de agosto de 2018.

Asamblea Legislativa relativo a otorgar una fundamentación normativa más adecuada y sólida para la creación y determinación de las facultades de la CNB.

72. Asimismo y debido a que los procesos de búsqueda y localización de niños y niñas desaparecidos forzosamente, durante el conflicto armado son muy complejos por múltiples causas; los mecanismos de reparación de los derechos que deben gozar las víctimas también presentan un grado de complejidad elevado. Por ello y para no limitar el trabajo del organismo creado (CNB), es necesario que se regule su permanencia en el tiempo, así como un presupuesto suficiente e independiente que permita cumplir la finalidad para la cual ha sido creado; ya que a la fecha los recursos humanos, técnicos y financieros asignados resultan insuficientes.

73. Al mismo tiempo he reafirmado mi compromiso al acompañar los esfuerzos para la creación de la Ley de Reparación Integral para las Víctimas del Conflicto Armado, a fin de que el Estado empiece a adoptar medidas para resarcir el daño ocasionado por las graves violaciones a derechos humanos cometidas durante el conflicto armado. Debido a que a la fecha aún no ha habido ningún avance al respecto, he continuado exhortando a los diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa a que analicen, discutan y dictaminen favorablemente para que dicho anteproyecto de ley se haga del conocimiento del Pleno Legislativo.⁵⁶

74. No obstante, los esfuerzos realizados, los familiares de niños y niñas desaparecidas durante el conflicto armado continúan demandando información sobre las desapariciones forzadas llevadas a cabo por agentes estatales, sin que a la fecha el Ministerio de la Defensa Nacional permita el acceso a los archivos que contienen información útil, valiosa y relevante que permitiría realizar una investigación diligente sobre estas graves vulneraciones a los derechos de la niñez. En ese sentido, el Estado no solo continúa omitiendo su deber de proteger a las víctimas y familiares de los actos cometidos por sus agentes, así como juzgar y sancionar a los responsables de los mismos, sino que, además, perpetúa la vulneración del derecho que tienen las víctimas al acceso a la información y a conocer la verdad.

g) Trata de Personas

75. La trata de personas constituye un delito que afecta a la mayoría de países del mundo. Las víctimas de trata de personas ya sea mujeres, hombres, niños, niñas y adolescentes, son sometidas a situaciones de explotación. Si bien la forma más conocida es la explotación sexual, las víctimas también son objeto de trata con fines de trabajo forzoso, servidumbre doméstica, mendicidad infantil, extracción de órganos, entre otras.

76. Reconozco que nuestro país cuenta con un Albergue Especializado para Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, el cual es administrado por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia (ISNA) y si bien es una atención especializada al grupo mayormente afectado

⁵⁶ PDDH El Salvador, publicación de Twitter, 4 de diciembre de 2017, 10:32 a.m.
<https://twitter.com/PDDHElSalvador/status/937721254110531584>

por la trata de personas, sobre todo con fines de explotación sexual, la atención para otros grupos en situación de vulnerabilidad tales como niños, mujeres adultas, población LGBTI y hombres no es abordada de igual manera, pues no se cuenta con lugares especializados para la asistencia, protección y restitución integral.

77. Por lo anterior, en mi calidad de Procuradora he reiterado mi compromiso de velar por el respeto y garantía de los derechos de las víctimas y sobrevivientes de este delito, el cual en muchos de los casos permanece desapercibido a pesar de las diferentes afectaciones físicas, emocionales y sociales a las cuales se enfrentan las víctimas en cualquiera de sus modalidades y con mayor afectación en los grupos en condiciones de vulnerabilidad como lo son la niñez y juventud.⁵⁷

Licenciada Raquel Caballero de Guevara
Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos

⁵⁷ Comunicado de la señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, Licenciada Raquel Caballero de Guevara, con ocasión del Día Mundial Contra la Trata de Personas de fecha 31 de julio de 2018.