



Asamblea General

Distr. general
7 de marzo de 2011
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

16º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe conjunto de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños* **

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 13/20 del Consejo de Derechos Humanos, titulada "Los derechos del niño: combatir la violencia sexual contra los niños". En él se ofrece un panorama general de los mecanismos de orientación, denuncia y notificación asequibles y adaptados a los niños que permiten hacer frente a los incidentes de violencia, incluidas la violencia y la explotación sexuales, y se destacan los avances logrados y los problemas pendientes. También se ponen de relieve las obligaciones jurídicas, las funciones y las responsabilidades de las instituciones estatales y de otras partes interesadas importantes, y se formulan recomendaciones para reforzar esos mecanismos con el fin de salvaguardar el derecho del niño a vivir libre de toda forma de violencia.

* El anexo del presente informe se distribuye tal como se recibió, en el idioma en que se presentó únicamente.

** Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–16	3
A. Contexto	1–5	3
B. Objetivos	6	4
C. Metodología.....	7–8	4
D. Marco conceptual y normativo	9–16	5
II. Situación actual	17–103	6
A. La voz de los jóvenes	18–19	7
B. Mecanismos de orientación, denuncia y notificación adaptados a los niños....	20–92	7
C. La función de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos que defienden a los niños	93–103	21
III. Conclusiones y recomendaciones	104–112	22
A. Conclusiones	104–106	22
B. Principios rectores	107–110	23
C. Recomendaciones	111–112	24

Anexo

Overview of international and regional standards and commitments concerning child-sensitive counselling, reporting and complaint mechanisms to address incidents of violence against children, including sexual violence and exploitation	27
---	----

I. Introducción

A. Contexto

1. En su resolución 13/20¹, el Consejo de Derechos Humanos invitó a la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y a la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños a que informaran al Consejo, en su 16º período de sesiones, sobre mecanismos eficaces de asesoramiento y denuncia que tuvieran en cuenta las necesidades de los niños y a los que los niños pudieran acudir en condiciones de seguridad para denunciar incidentes de violencia, incluidas la violencia y la explotación sexuales, y las invitó a que cooperaran con los Estados y otros interesados pertinentes, como el Comité de los Derechos del Niño, las Representantes Especiales del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y sobre la violencia sexual en los conflictos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, las organizaciones de la sociedad civil y los propios niños.

2. La necesidad de establecer mecanismos asequibles, confidenciales y seguros para los niños y de darlos debidamente a conocer es una preocupación importante que han expresado tanto la Relatora Especial sobre la venta de niños como la Representante Especial sobre la violencia contra los niños y que se abordó en el estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños (en adelante, el estudio de las Naciones Unidas, véase A/61/299). La violencia rara vez se denuncia, y en muchas circunstancias los niños se sienten obligados a ocultarla, particularmente cuando los responsables de ella son personas que conocen y en las que confían. En el estudio de las Naciones Unidas se recomendó que se establecieran mecanismos, por ejemplo líneas telefónicas de asistencia, para que los niños pudieran denunciar los malos tratos, hablar en confianza con un orientador cualificado, y pedir apoyo y asesoramiento. Se subrayó la necesidad de que todos los niños conocieran esos mecanismos y se recomendó que en toda localidad y en todo entorno existieran servicios conocidos y fácilmente asequibles para investigar las denuncias de violencia contra los niños.

3. En los últimos años, la promoción de mecanismos adaptados a los niños ha cobrado creciente importancia, entre otras cosas gracias al reconocimiento del derecho a un recurso eficaz y asequible en los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la considerable jurisprudencia de los órganos de supervisión de tratados en esta esfera. El Comité de los Derechos del Niño ha abordado esta cuestión en sus diálogos con los Estados partes y en varias observaciones generales, incluida la más reciente, sobre el derecho de los niños a estar libres de toda forma de violencia².

4. En este terreno se han contraído también compromisos políticos importantes. En la declaración y el llamamiento a la adopción de medidas acordados en el Tercer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños y los Adolescentes se instó a todos los Estados a que, para 2013 a más tardar, establecieran un sistema eficaz y asequible de notificación y seguimiento de los casos de explotación sexual y de apoyo a los niños víctimas de esa explotación.

5. No obstante estos avances importantes, aún quedan muchos problemas por vencer. En sus misiones en las distintas regiones, tanto la Representante Especial sobre la violencia contra los niños como la Relatora Especial sobre la venta de niños han observado que con

¹ Párr. 17.

² Observación general Nº 13 (2011).

frecuencia no hay servicios de orientación, denuncia y notificación disponibles y, cuando los hay, tienden a carecer de los recursos y las competencias que hacen falta para responder a las preocupaciones de los niños y promover su recuperación y reinserción. Además, los niños no confían en ellos, y temen no ser creídos y tener que padecer más estigmatización, acoso, abandono o represalias si dan a conocer cualquier incidente de violencia. En la mayoría de los casos, los niños desconocen la existencia de esos servicios, y no saben adónde ir ni a quién llamar para obtener asesoramiento y asistencia, superar el trauma y reconstruir su vida. En general, no están seguros de que sea posible combatir la impunidad ni de cómo hacerlo.

B. Objetivos

6. Teniendo presentes estas preocupaciones, la elaboración del informe se centró en los siguientes objetivos:

- a) Ofrecer un panorama general de los modelos disponibles de mecanismos de orientación, denuncia y notificación asequibles y adaptados a los niños que han establecido los gobiernos o que han sido desarrollados por instituciones independientes y organizaciones comunitarias y de la sociedad civil;
- b) Destacar los avances logrados y los problemas pendientes en la utilización de esos mecanismos, en lo que respecta a la asequibilidad, la confidencialidad, la participación de los niños, la eficacia, la salvaguardia de la vida privada y la protección de las víctimas de la violencia, incluidas la violencia y la explotación sexuales;
- c) Poner de relieve las obligaciones jurídicas, las funciones y las responsabilidades de las instituciones estatales y de otras partes interesadas importantes;
- d) Formular recomendaciones para reforzar esos mecanismos de orientación, denuncia y notificación eficaces y adaptados a los niños, a fin de proteger a estos últimos contra la violencia.

C. Metodología

7. El enfoque metodológico utilizado para elaborar el informe consistió en lo siguiente:

- a) Un examen de la documentación pertinente.
- b) Una consulta de expertos organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños, con la participación de la Relatora Especial sobre la venta de niños y de un grupo interregional de expertos gubernamentales y no gubernamentales, instituciones nacionales independientes que se ocupan de los derechos del niño, organismos de las Naciones Unidas y el Comité de los Derechos del Niño.
- c) Una solicitud de información enviada a las misiones permanentes ante las Naciones Unidas, así como a los departamentos, fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas y a otras organizaciones regionales e intergubernamentales, que generó importantes contribuciones³. Un cuestionario enviado a

³ Se recibieron respuestas de Alemania, la Argentina, Austria, Brunei Darussalam, el Canadá, Chipre, Colombia, España, la Federación de Rusia, Grecia, Hungría, la India, Irlanda, el Líbano, Lituania, Mauricio, México, Mónaco, el Pakistán, Portugal, Qatar, Suiza, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. Las aportaciones de las Naciones Unidas procedieron de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas

las oficinas exteriores del UNICEF también permitió recabar importante información⁴. Además, el Consejo Consultivo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para el seguimiento del estudio de las Naciones Unidas, el Consejo Danés de los Refugiados y Plan International aportaron valiosa información para el informe.

d) La consideración de las opiniones de los jóvenes, un elemento esencial, para lo cual se utilizaron estudios, encuestas y recomendaciones de los propios niños, así como la experiencia de las autoras del presente informe en sus trabajos y reuniones con los jóvenes.

8. En el presente informe solo se describe una selección de las innumerables experiencias e iniciativas sobre las que se recibió información.

D. Marco conceptual y normativo

1. Marco conceptual

9. En la Convención sobre los Derechos del Niño se define al niño como una persona menor de 18 años de edad. La Convención reconoce el derecho del niño a vivir libre de violencia en varias de sus disposiciones⁵, especialmente el artículo 19, relativo a la protección del niño contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras se encuentre bajo la custodia de los padres, o de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

10. El término "orientación" abarca la provisión de información y asesoramiento para empoderar a los niños y apoyar a quienes actúen en su nombre respecto de todas las medidas necesarias para prevenir los incidentes de violencia o responder a ellos; el asesoramiento jurídico; y el apoyo psicológico o psicosocial, consistente en intervenciones terapéuticas diseñadas para prevenir, mitigar o reparar el daño mental, moral y social causado por la violencia, entre otras cosas ayudando a los niños a superar los sentimientos de miedo, culpa, vergüenza y confusión que puedan tener.

11. La información y los consejos que se dan a los niños deben transmitirse de forma adecuada a su edad, madurez y circunstancias, en un lenguaje que puedan entender y que tenga en cuenta su sexo y su cultura, y respaldarse con materiales y servicios de información adaptados a los niños.

12. No existe una distinción conceptual clara entre las denuncias y las notificaciones. Las denuncias son el resultado de no haber sabido prevenir la violencia y proteger eficazmente a las víctimas. En el presente informe, el término "denuncia" se utiliza para referirse a las comunicaciones sobre incidentes de violencia presentadas por las propias víctimas o por alguien que actúe en su nombre a alguna autoridad competente con la expectativa de recibir protección, asistencia o reparación, incluidas la investigación de los incidentes y la imposición de sanciones a los responsables. El término "notificación" se

para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq (UNAMI), la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea Bissau (UNIOGBIS), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Centro de Investigaciones Innocenti y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

⁴ Se recibieron respuestas de 40 oficinas externas de todas las regiones.

⁵ Arts. 19, 28, párr. 2, y 37.

utiliza aquí para referirse a las comunicaciones sobre incidentes de violencia presentadas a las autoridades competentes por una persona, ya sea un niño o un adulto, que no sea la víctima.

13. Los esfuerzos por proteger a los niños contra la violencia requieren un enfoque holístico, que comprenda la creación de conciencia, la prevención, la promulgación y aplicación de leyes, e investigaciones y datos fiables; la protección, el tratamiento, la recuperación y la reinserción social de los niños afectados; y la investigación y el castigo de los responsables. Aunque el presente informe se concentra en los mecanismos de orientación, denuncia y notificación, es preciso comentar brevemente sus vínculos con los otros componentes del derecho del niño a ser protegido contra la violencia.

14. En primer lugar, la labor de promoción y la creación de conciencia sobre el derecho del niño a estar exento de violencia⁶ son indispensables para impulsar el establecimiento de mecanismos más eficaces. Si la violencia sigue siendo un fenómeno generalizado y aceptado por la sociedad, la mayoría de los niños no la denunciarán, la mayoría de los adultos no la notificarán y los profesionales dudarán en actuar⁷.

15. En segundo lugar, las denuncias y notificaciones de violencia contra los niños están íntimamente relacionadas con las cuestiones más amplias de los procedimientos penales y de protección de los niños. El hecho de que las denuncias y notificaciones conduzcan o no a una acción legal o a otro tipo de medida adecuada es un indicador clave de su eficacia. Lamentablemente, aún existen muchos problemas a este respecto, con una persistente falta de información sobre los resultados de los procedimientos penales y de protección de los niños que han sido víctimas de la violencia, sobre la diferencia entre los incidentes notificados y los casos tramitados por los tribunales y otras autoridades competentes, y sobre los efectos de estos procedimientos en los niños afectados.

2. El marco normativo

16. Las normas internacionales ofrecen el marco para la elaboración de los mecanismos de orientación, notificación y denuncia. Entre ellas figuran la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos facultativos, importantes instrumentos regionales de derechos humanos, y algunos compromisos decisivos en relación con los niños. En el anexo del presente informe se hace una reseña general de estas normas y compromisos.

II. Situación actual

17. Los Estados tienen la responsabilidad primordial de asegurar la protección de los niños contra la violencia por medio de mecanismos de orientación, denuncia y notificación. Muchos otros actores también promueven este objetivo, como las instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, en particular ONG y organizaciones de base comunitaria, asociaciones profesionales, grupos religiosos, fundaciones y el sector privado. Además, la participación de los niños es fundamental para acabar con la invisibilidad de la violencia y elaborar enfoques adaptados a sus necesidades, incluidos mecanismos seguros y eficaces de orientación, notificación y denuncia.

⁶ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 42.

⁷ El proyecto CURE ha formulado valiosas y detalladas recomendaciones sobre la creación de conciencia. *Child Victims in the Union – Rights and Empowerment: A report of the CURE Project 2009-2010* (Umeå, Unión Europea/Oficina de Indemnización y Apoyo a las Víctimas de la Delincuencia, Suecia, 2010).

A. La voz de los jóvenes

18. Las opiniones y recomendaciones de los niños ayudaron a elaborar el estudio de las Naciones Unidas y siguen siendo esenciales para su seguimiento; también fueron sumamente útiles en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre los niños (8 a 10 de mayo de 2002) y en los tres Congresos Mundiales contra la explotación sexual comercial de los niños y los adolescentes. Algunas de las principales recomendaciones de los niños fueron que se aumentara el acceso a la información sobre los derechos del niño y a servicios adaptados a sus necesidades, con inclusión de líneas telefónicas de asistencia gratuita; que se establecieran organismos de protección del niño en las comunidades locales para proteger a los niños vulnerables; y que se creara una Defensoría del niño en cada país.

19. Durante las misiones sobre el terreno y en las consultas con niños realizadas por la Representante Especial y la Relatora Especial, los niños se quejaron de la falta o insuficiencia de esos mecanismos y de su incapacidad de prestar un apoyo seguro, eficaz y adaptado a sus necesidades. Señalaron que los menores tenían un acceso limitado a la información y no siempre conocían los mecanismos existentes, particularmente en las zonas rurales o remotas, donde en gran medida eran inaccesibles para los más vulnerables, como los que tenían discapacidades o pertenecían a minorías. Los niños expresaron su falta de confianza en los servicios existentes, y el temor de que esos servicios revelaran detalles de su vida privada y los expusieran a más acoso y represalias.

B. Mecanismos de orientación, denuncia y notificación adaptados a los niños

1. Mecanismos de orientación

20. La violencia contra los niños, incluida la violencia sexual, sigue estando rodeada de estigmatización y secreto. El acceso a procedimientos de orientación, denuncia y notificación es, pues, imperativo tanto para los niños como para los adultos que sufrieron violencia durante la infancia.

21. Las investigaciones indican que los niños muy pequeños, así como aquellos que pertenecen a otros grupos vulnerables, corren particular riesgo de ser objeto de violencia. En el caso de estos niños, las medidas de protección especiales son esenciales para salvaguardar sus derechos y velar por que reciban apoyo de instituciones, servicios y profesionales dotados de suficientes recursos y preparados para actuar de forma ética, adecuada y adaptada a las circunstancias.

a) *Novedades a nivel nacional*

22. En muchos países se han emprendido importantes iniciativas para sensibilizar al público sobre la necesidad de proteger a los niños contra la violencia, promover métodos de crianza y comportamientos parentales positivos y no violentos, y fomentar la formación de los profesionales de ese campo en los derechos del niño. La capacidad de los niños de prevenir la violencia se mejora por medio de clubes infantiles y debates en el entorno escolar y a través de iniciativas entre compañeros, como las actividades de formación y creación de conciencia organizadas por jóvenes para los jóvenes en espacios comunitarios. Estas valiosas iniciativas aumentan la comprensión de lo que los niños víctimas de la violencia pueden tener que soportar, y alientan a los menores en situación de riesgo a que se atrevan a pedir ayuda y a denunciar los incidentes de violencia.

23. Los mecanismos de orientación ofrecen también, a niños y adultos, asesoramiento e información sobre dónde y cómo pedir consejo y apoyo, por ejemplo para interponer

denuncias o notificar incidentes de violencia⁸. A este respecto, los gobiernos y los miembros de la sociedad civil han desplegado esfuerzos importantes, organizando campañas en los medios de comunicación, distribuyendo folletos, ofreciendo información a través de líneas telefónicas de asistencia y brindando acceso a los servicios disponibles.

24. La mayoría de los países que aportaron información al presente informe indicaron que contaban con mecanismos específicos para la orientación, la notificación y la denuncia de los incidentes de violencia contra los niños. En algunos de ellos, los ministerios encargados de los asuntos del niño y la familia ofrecían servicios de orientación, a veces, aunque no siempre, destinados específicamente a los niños, y brindaban también servicios de apoyo emocional, información, reenvío de casos y asistencia práctica, entre otros. Varios países tenían programas de orientación especiales para las víctimas de delitos, por ejemplo oficinas de asistencia a los jóvenes y refugios para los niños, con profesionales especializados (como psicólogos, asistentes sociales y abogados) y equipos multidisciplinarios de protección del niño en los hospitales pediátricos.

25. Los servicios de orientación pueden también estar en manos de organizaciones comunitarias. Varios países señalaron asimismo que contaban con servicios de asesoramiento a cargo de equipos multidisciplinarios, que incluían a especialistas en protección del niño, funcionarios de las fuerzas del orden, agentes de atención de salud, trabajadores sociales, y psicólogos y pedagogos sociales que trabajaban en las escuelas. En casi todas las aportaciones de los países al presente informe, se señaló que las líneas telefónicas de asistencia eran un aspecto importante de la orientación ofrecida a los niños.

b) *Enseñanzas importantes y problemas pendientes*

26. El análisis realizado para elaborar el presente informe puso de relieve algunas enseñanzas importantes que deberían tenerse en cuenta en la labor futura en esta esfera:

a) La orientación es más eficaz cuando forma parte de un enfoque más amplio que comprenda la atención médica, la asistencia social, servicios jurídicos y apoyo financiero o educativo. El apoyo que se preste deberá determinarse mediante un plan que se base en una evaluación de las necesidades y las circunstancias de la víctima y que se lleve a cabo en estrecha cooperación con los dispensadores de servicios⁹.

b) La orientación debe estar dirigida al niño y a la familia, ya que otros miembros de esta también pueden ser víctimas; los que no han sufrido la violencia en carne propia pueden sentir miedo, culpa o ansiedad. Si el autor de la violencia es un miembro de la familia, debe ofrecérsele tratamiento, por lo menos hasta el momento en que las autoridades competentes decidan otra cosa; aunque los niños tienen el derecho de ser protegidos contra toda violencia, el que esa protección incluya o no alejar del hogar al responsable de esa violencia dependerá de las circunstancias. Por último, la razón fundamental por la que debe ofrecerse orientación a la familia es que "la ayuda a la familia será muchas veces una ayuda para el niño"¹⁰.

c) Lo ideal es que la orientación corra a cargo de profesionales competentes¹¹; sin embargo, estos escasean en muchas partes del mundo. Los servicios especializados para los niños son aún más escasos, y en la gran mayoría de los países no europeos ni americanos simplemente no existen¹².

⁸ Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos (resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social).

⁹ OMS, *Prevención del Maltrato Infantil: Qué hacer, y cómo obtener evidencias* (2009), pág. 61.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 61.

¹¹ *Ibid.*, pág. 60.

¹² Asociación Mundial de Psiquiatría y otros, *Atlas of Child and Mental Health Resources* (Ginebra,

27. La violencia puede tener efectos importantes y duraderos en el desarrollo y la salud mental del niño, y el apoyo psicosocial es decisivo para la recuperación. Como se señala en la Convención sobre los Derechos del Niño, la recuperación psicológica y la reintegración social de los niños víctimas de violencia deberían promoverse en un entorno que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño (art. 39).

28. El apoyo psicosocial debe ser proporcionado por un "cuidador respetuoso y de confianza que aborde seriamente la situación del niño"¹³. La orientación impartida no debe ser solo acorde con la edad del niño, sino también adecuada desde el punto de vista cultural, y debe tener en cuenta el sexo y factores tales como la discapacidad y la etnia¹⁴.

29. La información recibida para el presente informe revela que los programas de orientación destinados a los niños aún tienen problemas importantes que superar. En sus comunicaciones, los gobiernos mencionaron la escasez de personal especializado, la falta de capacitación y de recursos y la ausencia de cooperación entre los organismos interesados, y reconocieron que los servicios se concentran principalmente en los niños y las familias de las zonas urbanas.

30. Aunque en algunos países se reconoce oficialmente el derecho a la orientación, los servicios disponibles son pocos y están en gran medida en manos de organismos voluntarios. Estimaciones no oficiales indican que menos del 25% de los niños que necesitan servicios de orientación los reciben.

31. Lograr que todos los niños, en particular los que han padecido violencia, tengan acceso a servicios de orientación eficaces y adaptados a sus necesidades es una tarea enorme y a largo plazo. Este aspecto olvidado tiene que fortalecerse mediante la promoción de la creación de conciencia y la realización de campañas de movilización social, la adopción de medidas jurídicas, educativas y sociales adecuadas, la formación de los profesionales pertinentes y el apoyo a servicios de salud mental para los niños y los adolescentes, entre otras iniciativas. El empoderamiento y la participación de los jóvenes en la formulación y evaluación de esas iniciativas son decisivos para asegurar su eficacia.

2. Mecanismos de denuncia

32. En el plano nacional, diferentes órganos reciben denuncias de niños cuyos derechos pueden haberse vulnerado. Estos órganos pueden ser las autoridades judiciales y administrativas y las instituciones nacionales independientes de derechos humanos, incluidos los defensores del niño.

33. Los mecanismos de denuncia tienen diversos propósitos, como el de asegurar la protección de las víctimas y el de evitar que los actos de violencia se repitan. Algunos mecanismos están diseñados para imponer sanciones penales a los infractores. Otros, como los de los sistemas escolar, de asistencia social, de aplicación de la ley y penitenciario, imponen sanciones administrativas a fin de disuadir de la comisión de actos de violencia en el futuro o indemnizar a la víctima por los daños sufridos. Prestar asistencia a la víctima no es el propósito principal de los mecanismos de denuncia, pero puede formar parte de la respuesta a las denuncias.

34. El concepto de "denuncia" implica que el órgano competente para recibirla tenga facultades jurídicas para adoptar medidas apropiadas. Por ello, las denuncias no se dirigen a organizaciones de la sociedad civil, aunque estas organizaciones pueden ofrecer asesoramiento o prestar asistencia en la presentación de las denuncias ante las autoridades

OMS, 2005), pág. 17.

¹³ OMS, *Prevención del Maltrato Infantil*, pág. 60.

¹⁴ *Ibid.*, págs. 60 y 72.

competentes. La contribución de la sociedad civil a que los mecanismos de denuncia se conozcan y sean asequibles, eficaces y adaptados a los niños es inestimable.

a) *El derecho de los niños a interponer denuncias*

35. En algunos países, la legislación reconoce el derecho amplio y general del niño a interponer denuncias ante las autoridades públicas. La eficacia de esa legislación está estrechamente relacionada con el acceso de los niños a la información sobre su derecho a recurrir a la justicia y a presentar denuncias ante un mecanismo judicial o no judicial. El Código de la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica, por ejemplo, dispone que "las personas menores de edad tendrán el derecho de buscar refugio, auxilio y orientación cuando la amenaza de sus derechos conlleve grave peligro para su salud física o espiritual, y de obtener la asistencia y protección adecuadas y oportunas de las instituciones competentes"¹⁵. El Código de la Niñez y la Adolescencia del Paraguay reconoce el derecho del niño a pedir personalmente a cualquier órgano o funcionario público que adopte medidas acordes con su mandato o competencia y a recibir una respuesta oportuna¹⁶. En Rumania, la Ley N° 272/2004 sobre la protección y promoción de los derechos del niño consagra el derecho del niño a interponer personalmente denuncias cuando se hayan vulnerado sus derechos fundamentales¹⁷. En España, la ley reconoce el derecho del niño a recibir de las autoridades públicas una asistencia adecuada que garantice el respeto de sus derechos, incluido el derecho a solicitar protección o apoyo a cualquier institución pública y a presentar denuncias por violaciones de sus derechos al fiscal o al Defensor del Niño¹⁸.

36. Algunas leyes reconocen el derecho legal del niño a presentar denuncias a la atención de las autoridades judiciales. Muchos de los códigos de la niñez aprobados en América Latina reconocen este derecho¹⁹. En Filipinas, la legislación sobre los derechos del niño autoriza expresamente a los menores a solicitar reparación jurídica por las violaciones de los derechos que en él se consagran, incluido el derecho a no ser sometido a abuso sexual ni a malos tratos físicos o psicológicos²⁰. La Ley del niño (N° 38, de 2005) de Sudáfrica reconoce el derecho del niño a interponer un recurso judicial por violación o amenaza de violación de la ley o de derechos reconocidos en la Constitución²¹.

37. En algunos países, el ejercicio de este derecho se limita a los niños mayores. En Rusia, por ejemplo, los niños de 14 años cumplidos o más pueden incoar una acción judicial para pedir protección contra sus padres u otras personas que ejerzan la autoridad parental²². En Túnez, los niños que han cumplido la edad de discernimiento (13 años)

¹⁵ Ley N° 7739, art. 19, en Daniel O'Donnell, "The right of children to be heard: children's right to have their views taken into account and to participate in legal and administrative proceedings", Innocenti Working Paper (Florence, Centro de Investigaciones Innocenti, 2009), pág. 28.

¹⁶ Ley N° 1680 de 2001, art. 26, en Donnell, "The right of children", pág. 28.

¹⁷ Art. 29, párr. 1, en "The right of children", pág. 27.

¹⁸ Ley orgánica N° 1/1996, art. 10, en Donnell, "The right of children", pág. 29.

¹⁹ Véanse, por ejemplo, el Código del Niño, Niña y Adolescente del Estado Plurinacional de Bolivia, art. 213; el Código de la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica, art. 104; y el Código de la Niñez y la Adolescencia del Paraguay, arts. 119 a), 123 b) y 161, en Donnell, "The right of children", págs. 9 y 28.

²⁰ Ley de la República N° 7610 sobre la protección especial de los niños contra los malos tratos, la explotación y la discriminación, artículos 27 a) y 3 a).

²¹ En Donnell, "The right of children", pág. 27.

²² Ley de procedimiento civil no contencioso, art. 64: segundo informe periódico de la Federación de Rusia (CRC/C/65/Add.5), párr. 71 o).

pueden iniciar acciones legales en "asuntos de especial urgencia y en caso de peligro en el hogar"²³.

38. Cuando el derecho a interponer un recurso judicial se limita a los niños mayores, los más pequeños pueden acudir a los órganos administrativos, que iniciarán actuaciones legales si lo consideran oportuno. En el Ecuador, por ejemplo, donde los niños que han cumplido 12 años "podrán ejercer directamente aquellas acciones judiciales encaminadas al ejercicio y protección de sus derechos", los niños menores podrán pedir directamente auxilio para la protección de sus derechos cuando deban dirigir la acción contra su representante legal²⁴. En la Federación de Rusia y Belarús, los niños de cualquier edad pueden presentar denuncias ante las autoridades administrativas competentes acerca de sus padres u otras personas *in loco parentis*²⁵.

b) *Denuncias administrativas*

39. Algunos instrumentos internacionales exigen el establecimiento de mecanismos de denuncia especiales en las instituciones que se ocupan de niños. En las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, por ejemplo, se dispone que "[l]os niños acogidos deberían tener acceso a un mecanismo conocido, eficaz e imparcial mediante el cual puedan notificar sus quejas o inquietudes con respecto al trato que se les dispensa o las condiciones de acogida"²⁶. Las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad indican, entre otras cosas, que todo niño recluido en un establecimiento para menores "deberá tener la oportunidad de presentar en todo momento peticiones o quejas al director", así como el derecho a dirigir una petición o queja a las autoridades administrativas y judiciales, y a ser informado sin demora de la respuesta²⁷. Además, las Reglas disponen que se deberá establecer un cargo independiente, por ejemplo un mediador, para recibir e investigar las quejas formuladas por los menores privados de la libertad y ayudar a alcanzar soluciones²⁸.

40. Algunos países han establecido procedimientos administrativos especializados para los niños en contextos específicos. En Eslovenia existe un procedimiento para investigar las denuncias relativas al trato de los niños por parte de la policía²⁹. El Código de la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica reconoce el derecho de los alumnos a presentar denuncias por maltrato físico o emocional o abuso sexual en las escuelas³⁰. Según la encuesta del UNICEF, existen procedimientos de denuncia para los órganos encargados de hacer cumplir la ley y también para los sistemas escolares y de servicios sociales para la infancia.

c) *¿Responden los procedimientos de denuncia a las necesidades especiales de los niños?*

41. Son muchas las normas y recomendaciones que se han aprobado acerca de las condiciones que han de reunir los procedimientos que tienen que ver con niños afectados por la violencia. Con frecuencia se concentran en las investigaciones y los procedimientos

²³ Código de Procedimiento Civil y Comercial, art. 19, párr. 1, en Donnell, "The right of children", pág. 12.

²⁴ Código de la Niñez y Adolescencia, art. 65, en Donnell, "The right of children", pág. 28.

²⁵ CRC/C/65/Add.5, párr. 71 o); Ley de los derechos del niño de Belarús (Nº 2570-XII), art. 13, en Donnell, "The right of children", pág. 29.

²⁶ Resolución 64/142 de la Asamblea General, anexo, párr. 99.

²⁷ Resolución 45/113 de la Asamblea General, anexo, párrs. 75 y 76.

²⁸ *Ibid.*, párr. 77.

²⁹ Segundo informe periódico de Eslovenia (CRC/C/70/Add.19), párr. 23.

³⁰ Arts. 66 a), 67 y 68; véase también el Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador, art. 41, en Donnell, "The right of children", pág. 33.

jurídicos, y menos en la recepción y tramitación de las denuncias, que sin embargo constituyen una fase inicial fundamental de todo proceso jurídico o administrativo. A este respecto, deberían respetarse algunos principios:

- a) El derecho del niño a que en todo momento se respete su dignidad;
- b) El derecho del niño a su vida privada y a que las reuniones y entrevistas en que participe se desarrollen en un entorno seguro y tranquilizador³¹;
- c) El interés superior del niño como preocupación primordial;
- d) El derecho del niño a ser protegido de la discriminación y a ser tratado de conformidad con el principio de la igualdad;
- e) El respeto por las opiniones del niño al ocuparse de la denuncia;
- f) El derecho del niño a recibir prontamente y en un lenguaje comprensible la información necesaria, que incluya las posibles opciones y consecuencias de la denuncia, los procedimientos que se habrán de seguir y las medidas de protección y los servicios de apoyo disponibles;
- g) La prestación de apoyo profesional o paraprofesional adecuado al niño, entre otras cosas para superar las consecuencias físicas, psicológicas y sociales adversas del incidente que se denuncia³²;
- h) Las decisiones deberían adoptarse con la mayor rapidez posible³³.

42. A nivel de las comunidades, se han establecido importantes mecanismos para afrontar las situaciones de violencia contra los niños y apoyar a las mujeres y los niños en sus esfuerzos por obtener acceso a la justicia. En Nepal, los comités parajurídicos se esfuerzan por prevenir y combatir la violencia, incluidos los malos tratos y la explotación, así como la discriminación sufrida por las mujeres y los niños. Promueven la sensibilización, la detección temprana y la prevención, la mediación y la reconciliación, así como la supervisión y la notificación. Actúan como grupos de vigilancia y como puentes entre las comunidades y los dispensadores de servicios, y ayudan a promover el cambio en las actitudes sociales que toleran la violencia y obstaculizan el ejercicio de los derechos del niño.

43. Varios países producen materiales adaptados a los niños para ayudarles a presentar denuncias y pedir reparación, por ejemplo sobre los mecanismos de denuncia judiciales y no judiciales disponibles y los procedimientos aplicables.

44. Algunos países comunicaron que tenían procedimientos de denuncia especiales para los niños. Muchos han establecido un defensor del niño, un mediador o una comisión independientes para que representen los derechos, intereses y puntos de vista de los niños; en algunos casos, estas instituciones son competentes para investigar las denuncias de violaciones de los derechos del niño, ofrecer reparación a las víctimas y determinar ex officio las esferas que son motivo de preocupación y que pueden examinarse con las autoridades competentes. Otras medidas comprenden el establecimiento de tribunales de menores y de brigadas policiales especiales, así como salvaguardias jurídicas para extender

³¹ Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, anexo, párrs. 10 a 13 y 16.

³² Véanse, por ejemplo, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, art. 8, párr. 1 d), y la resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, párrs. 16 y 22.

³³ Véanse, por ejemplo, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, art. 8, párr. 1 g), y la resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, párr. 30 c)

la edad máxima para la presentación de denuncias y la solicitud de indemnización más allá de los 18 años.

45. Las respuestas de los países revelan, sin embargo, que muy pocos de ellos han evaluado la sensibilidad de los procedimientos de denuncia y notificación a las necesidades especiales de los niños. Esta es una esfera en que hay que seguir trabajando.

d) Los procedimientos de denuncia a nivel internacional

46. De conformidad con las normas de derechos humanos pertinentes, se han establecido también mecanismos de denuncia a nivel internacional³⁴ y regional³⁵. En la actualidad, un grupo de trabajo de composición abierta del Consejo de Derechos Humanos está estudiando un protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño para establecer un procedimiento de comunicaciones.

47. Otros órganos y mecanismos de derechos humanos, como los procedimientos especiales, pueden recibir denuncias por violaciones de los derechos del niño que correspondan a su mandato. En la práctica, las comunicaciones casi nunca proceden de los propios niños.

3. Mecanismos de notificación

a) Notificación obligatoria

48. La educación sobre los derechos del niño y el conocimiento de cómo y a quién pueden notificarse los casos de violencia son dimensiones esenciales de todo sistema de notificación eficaz, que debería tener en cuenta las necesidades de los niños, contar con servicios de apoyo eficaces y dotados de los recursos necesarios y ser respetuoso de los derechos del niño.

49. En su Observación general N° 13, el Comité de los Derechos del Niño subraya que en todos los países la notificación de los casos efectivos, de sospecha o de riesgo de violencia debería, como mínimo, ser obligatoria para los profesionales que trabajen directamente con niños. Cuando las notificaciones se hacen en buena fe, deben existir procedimientos que protejan a los profesionales que las hicieron.

50. En los casos en que la notificación es obligatoria, hay diferencias importantes en el alcance de la obligación de notificar. En algunas jurisdicciones, la obligación es vinculante para todas las personas³⁶. Cuando se aplica a los profesionales que trabajan con niños, la mayor parte de las veces concierne a los agentes del orden público, los trabajadores sociales, los maestros y profesores, las personas que cuidan a niños, los médicos y otros agentes de atención de salud³⁷. A veces la obligación se extiende a otras profesiones, como

³⁴ Por ejemplo, el artículo 77 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, y los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

³⁵ Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité Europeo de Derechos Sociales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

³⁶ En los Estados Unidos de América existen leyes de ese tipo en 18 estados (al mes de abril de 2010). Véase www.childwelfare.gov/systemwide/laws_policies/statutes/manda.cfm.

³⁷ De las respuestas a la encuesta del UNICEF, 8 mencionan mecanismos que se ocupan específicamente de la violencia en las escuelas; 10 mencionan mecanismos que se ocupan de la

las personas que prestan asesoramiento en relación con las drogas y los agentes de libertad vigilada.

51. En las aportaciones de los gobiernos al presente informe se habla de diversas formas de notificación obligatoria. En la mayoría de los casos, la obligación se refiere a la violencia sexual, física y psicológica.

52. Sin embargo, tanto si la notificación es obligatoria como si no lo es, su eficacia depende de la calidad de los servicios de que se dispone cuando el examen de la notificación revela que está justificada. Exigir que se notifiquen las sospechas de malos tratos sirve de poco si el sistema de protección del niño es deficiente o si la dependencia de la institucionalización es excesiva³⁸. La introducción de la notificación obligatoria ha conducido en ocasiones a un aumento de los casos notificados que, una vez investigados, resultan carentes de fundamento³⁹. La legislación que conduce a una notificación excesiva aumenta la carga de trabajo del sistema de servicios sociales para la infancia, reduciendo su capacidad de prestar asistencia⁴⁰.

53. Se ha sostenido que cuanto más fuertes sean los vínculos entre el sistema de protección del niño y la comunidad, menos necesidad habrá de que la notificación sea obligatoria, porque el personal de los servicios sociales para los niños tendrá conocimiento de la mayoría de los casos de violencia incluso sin notificación. La obligación de notificar puede también suscitar animadversión entre las familias y las autoridades encargadas de la protección infantil⁴¹, y disuade a las familias de pedir voluntariamente asistencia; además, puede estigmatizar a las familias afectadas por la extrema pobreza y el desempleo cuando los problemas de notificación obligatoria incluyen el descuido⁴². Estas preocupaciones ponen de relieve la necesidad de que la notificación obligatoria se adapte a las necesidades y circunstancias de cada sociedad.

54. La notificación por los profesionales que trabajan con niños pequeños es especialmente importante; estos niños están más expuestos a sufrir lesiones y no son capaces de presentar denuncias, y la detección e intervención tempranas pueden ayudar a reducir el riesgo de que los malos tratos se repitan y tengan consecuencias sociales y sanitarias duraderas⁴³.

55. Las autoras del presente informe consideran que todas las sociedades deberían tener alguna forma de notificación obligatoria —que incluya la notificación por los profesionales que trabajan con niños— de los casos de abuso sexual, los actos de violencia que provoquen lesiones físicas y la violencia psicológica.

b) *La notificación obligatoria en sistemas específicos*

56. La notificación obligatoria presupone con frecuencia que un profesional posea información sobre actos de violencia causados por un tercero con el que no tenga ningún vínculo institucional. Pero la notificación obligatoria se aplica también a los casos en que el autor del acto de violencia es un colega. Las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad indican que "el personal... [que] tenga motivos para estimar que estas Reglas han sido gravemente violadas o puedan serlo, deberá

violencia en el sistema de servicios sociales para la infancia; y 13 mencionan mecanismos que se ocupan de la violencia en el sistema de aplicación de la ley.

³⁸ OMS, *Prevención del Maltrato Infantil*, pág. 67.

³⁹ M. Harries y otros, "Mandatory reporting of child abuse: evidence and options" (University of Western Australia, 2002), págs. 14 y 15.

⁴⁰ OMS, *Prevención del Maltrato Infantil*, pág. 64.

⁴¹ *Ibid.*, pág. 67.

⁴² Harries, "Mandatory reporting", pág. 42.

⁴³ OMS, *Prevención del Maltrato Infantil*, pág. 56.

comunicarlo a sus autoridades superiores u órganos competentes facultados para supervisar o remediar la situación"⁴⁴.

57. Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños disponen que todos los organismos y servicios para los niños que necesitan cuidados alternativos "deberían elaborar un código de conducta del personal... [que] incluya procedimientos claros de presentación de informes sobre las denuncias de conducta impropia por parte de cualquier miembro del equipo" (párr. 107).

58. La notificación es particularmente importante en el caso de quienes prestan asistencia médica o psicosocial en hogares de menores. Si ese personal no notifica los incidentes de trato violento, contribuye a crear una atmósfera de impunidad que fácilmente desemboca en un cuadro persistente de violencia.

59. En algunos países, como los Estados Unidos de América, la legislación federal exige a los proveedores de servicios de Internet que tengan conocimiento efectivo de la existencia de pornografía infantil en sus servidores que notifiquen esa información a CyberTipline, del National Center for Missing and Exploited Children.

60. Las autoras del presente informe consideran que deberían incorporarse normas que establezcan la obligación de notificar la violencia en los reglamentos o reglas de conducta de todos los organismos o instituciones que se ocupen regularmente de niños que puedan ser objeto de violencia, como los hogares de menores, las escuelas, los servicios médicos pediátricos y los órganos encargados de hacer cumplir la ley.

c) *Notificación voluntaria*

61. Varios países que hicieron aportaciones al presente informe mencionaron la adopción de medidas especiales para alentar la notificación de los actos de violencia contra niños, incluida la violencia sexual perpetrada por turistas. Un país señaló que todo ciudadano tenía la obligación de presentar una denuncia si se violaban los derechos de los niños; otro indicó que tenía leyes que protegían a quienes notificaban casos de maltrato infantil. En algunos países, los dispensadores de servicios del sistema de protección de la infancia o de las escuelas están obligados a señalar los casos de maltrato de menores al sistema de servicios sociales para los niños, poniendo en marcha los procedimientos correspondientes. En otros, existen cauces que permiten a los propios niños notificar las situaciones de riesgo, a través de líneas telefónicas de asistencia establecidas por entidades tales como el defensor del niño. Algunos países tienen direcciones de correo electrónico especiales o números gratuitos, entre otras cosas para notificar casos sospechosos de explotación sexual de niños en Internet. Un país comunicó que está realizando una evaluación de los obstáculos con que tropiezan las víctimas de delitos para presentar denuncias.

62. Dos tercios de las oficinas exteriores del UNICEF que respondieron al cuestionario indicaron que el país en que se encontraban había establecido un programa para alentar la notificación voluntaria. Sin embargo, la mayoría de ellas señaló también que la ley no protegía a las personas que hacían una notificación.

63. Otro ejemplo de notificación voluntaria es el Código de Conducta que protege a los niños contra la explotación sexual en los viajes y el turismo. Los operadores turísticos y las organizaciones de turismo que aprueban y firman el Código de Conducta se comprometen a informar a los clientes de su política de protección del niño, a capacitar a su personal, a hacer las notificaciones del caso y a aplicar otras medidas para proteger a los niños.

⁴⁴ Párr. 87 c).

64. Una medida legislativa que estimula la notificación voluntaria es el reconocimiento de la confidencialidad de la identidad de las personas que notifican casos de violencia. El Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual exige que los Estados partes garanticen que las normas de confidencialidad de la información impuestas a los profesionales que trabajan con los niños no constituyan un obstáculo a la notificación de los casos de explotación o abuso sexual a los servicios de protección de la infancia, y a que alienten a "toda persona que tenga conocimiento o sospeche, de buena fe, de un caso de explotación o abuso sexual de niños a comunicarlo a los servicios competentes" (art. 12, párrs. 1 y 2).

65. Las autoras del presente informe consideran que las normas para proteger la identidad de los profesionales y de los particulares que, de buena fe, señalen los casos de violencia contra niños a la atención de las autoridades competentes deberían tener valor de ley, respecto de todas las formas de violencia contra los niños.

4. Equipos interdisciplinarios

66. En un número creciente de países, equipos interdisciplinarios responden a las denuncias y las notificaciones de violencia contra los niños. Esos equipos ayudan a mantener la credibilidad y la fiabilidad del testimonio de los niños, velando al mismo tiempo por su bienestar y su seguridad a lo largo de toda la causa. Los equipos limitan el número de entrevistas a las que pueden ser sometidos los niños, así como los riesgos que puede entrañar el proceso. A continuación se describen algunas buenas prácticas.

67. Los centros de atención Thuthuzela fueron creados como parte de una estrategia de Sudáfrica para combatir la violencia sexual contra la mujer y el niño. Un centro de atención Thuthuzela es un centro único de consulta en que las víctimas pueden recibir servicios generales de orientación, entrevista, examen médico, preparación para las actuaciones judiciales e investigación, entre otros, de forma holística, integrada y favorable a la víctima. Mediante una coordinación continua con los interesados del caso, como la policía, los profesionales de la salud, los fiscales, los trabajadores sociales y las ONG, los centros de atención Thuthuzela procuran fundamentalmente atender a las necesidades sociales y médicas de la víctima, reducir la victimización secundaria, mejorar las tasas de condena y reducir el tiempo de espera para la finalización de los casos. El sistema de gestión de la información Thuthuzela permite a los centros actuar de forma proactiva, poner a prueba los nuevos modelos para medir su eficiencia y eficacia, elaborar programas de corrección y rehabilitación de los delincuentes y favorecer la integración en lugar del castigo.

68. En Islandia y Suecia se han establecido *Barnahus* ("casas del niño") para ofrecer asistencia a los niños y al mismo tiempo obtener pruebas que puedan utilizarse en acciones legales. Las entrevistas con los niños víctimas de la violencia se llevan a cabo en un entorno propicio al niño, evitando las sesiones múltiples, aumentando el valor de las pruebas obtenidas y ofreciendo terapia y apoyo. El modelo fue tomado y adaptado de los Estados Unidos, donde existen unos 600 Children's Advocacy Centers. Con psicólogos y trabajadores sociales especialmente formados para ello, los centros operan bajo la dirección de una junta integrada por representantes de los organismos pertinentes, como la policía, el hospital local y el organismo de asistencia social. En una evaluación de las *Barnahus* de Suecia realizada en 2008 se señaló que "la situación del niño en el proceso jurídico ha mejorado y su perspectiva se tiene en cuenta en mayor medida que antes. El número de entrevistas y exámenes médicos está aumentando y los niños reciben un mejor trato y atención durante la fase aguda de la crisis"⁴⁵.

⁴⁵ Child Rights in the Union (nota 7 *supra*), cita de K. Åström y A. Rejmer, pág. 127.

69. Consciente de la invisibilidad de los casos de violencia y de violencia sexual contra los niños, así como de las enormes dificultades con que tropiezan las víctimas para tener acceso a la justicia, la Corte Suprema de Justicia de la Argentina estableció en 2008 una Oficina de Violencia Doméstica. La Oficina funciona las 24 horas del día, los 365 días del año. Los casos notificados (el 28% de las notificaciones son hechas por niños) comprenden incidentes de violencia física (el 67%), violencia sexual (el 13%) y violencia psicológica (el 90%). Los niños son recibidos en una sala preparada especialmente para ellos, y las entrevistas se graban en vídeo y corren a cargo de un equipo multidisciplinario. Los casos pueden remitirse a las autoridades penales o civiles y/o a los servicios de salud pública. El establecimiento de la Oficina ha reducido drásticamente los retrasos en el examen de esos casos.

5. Mecanismos comunitarios y de la sociedad civil

70. Las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, como las ONG, las asociaciones profesionales, los grupos religiosos, las fundaciones y el sector privado, suelen ser enormemente útiles para ayudar a los niños a tener acceso a sistemas de orientación y denuncia y para elaborar mecanismos eficaces de notificación de la violencia contra los niños.

71. Por ejemplo, la Asociación de Salud Mental de Filipinas es una asociación profesional que contribuye de manera importante a prestar asistencia a los niños víctimas de la violencia y a realizar una labor de prevención y creación de conciencia. Por conducto del Programa de enriquecimiento de la vida de los jóvenes, organiza talleres en que prepara a los jóvenes para la vida cotidiana, lo que ha dado lugar al establecimiento de más de 90 clubes de salud mental en escuelas secundarias de todo el país, cuyos miembros están formados para ofrecer servicios de asesoramiento entre compañeros⁴⁶.

72. En Etiopía, el Sistema Africano de Prevención y Protección contra el Maltrato y Abandono de los Niños ofrece orientación y apoyo a los niños en las comisarías de policía⁴⁷. En el Chad, comités de estudiantes y asociaciones de padres y profesores participan en la identificación de los problemas de protección de los niños y la respuesta a ellos. En caso de repetida ausencia del niño de la escuela o si hay señales de abuso o abandono, se realizan visitas a los hogares para supervisar la situación del niño. Esos comités facilitan la identificación de los niños en situación de riesgo, que pueden luego remitirse a las instancias adecuadas.

73. El centro de protección de la infancia Dar el Aman ("casa de seguridad") de Jordania ofrece tratamiento y protección a los niños que han sufrido abuso sexual o maltrato físico y/o psicológico. Algunos de estos niños son enviados por los tribunales, mientras que otros piden ayuda a través de una línea telefónica de asistencia. Otros países de la región también han establecido centros similares⁴⁸.

74. En el Pakistán, Lawyers for Human Rights and Legal Aid estableció un centro (Madadgaar) que ofrece cobijo, atención médica y apoyo psicológico y servicios jurídicos a los niños víctimas de la violencia. La Sociedad para la Protección de los Derechos del Niño creó comités de los derechos del niño en los distritos, integrados por trabajadores sociales

⁴⁶ K. M. Hong y otros, "Systems of care in Asia", en *Facilitating Pathways: Care, Treatment and Prevention in Child and Adolescent Mental Health*, Remschmidt, Belfer y Goodyear, eds. (Heidelberg y Nueva York, Springer, 2004), pág. 64.

⁴⁷ *Manual sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos para uso de profesionales encargados de la formulación de políticas* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.10.IV.1), pág. 52.

⁴⁸ D. Gavlak, "Child maltreatment comes out of the shadows", *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 87, N° 5 (mayo de 2009), págs. 325 a 404.

profesionales que ofrecen orientación y asistencia a las víctimas que presentan denuncias a las autoridades competentes. La Asociación de Pediatría del Pakistán, junto con ONG pakistaníes, participa en la ejecución del Plan Nacional de Acción contra el abuso y la explotación sexual de los niños.

75. Un estudio interinstitucional sobre la información mundial acerca de los grupos de protección de la infancia de base comunitaria y sus efectos reveló que esos grupos contribuían a la creación de conciencia sobre los riesgos para los niños y sobre su protección y bienestar; a la movilización de las comunidades para responder a esos riesgos y prevenirlos, al ayudarlas a elaborar soluciones locales a los problemas y a derivar los casos difíciles; y a la organización del apoyo psicosocial público para los niños. Dando fe de la importancia de la colaboración con los servicios públicos, la mayoría de los grupos trabajaban en red con componentes del sistema oficial de protección de la infancia, como la policía, los jueces, los comités nacionales y de distrito, los servicios sociales y los funcionarios de educación. Muchos colaboraban también con elementos de los sistemas no oficiales, como los mecanismos de justicia tradicional⁴⁹.

76. Entre las lecciones extraídas de otros estudios, cabe mencionar la necesidad de asegurar la sostenibilidad de esos esfuerzos alentando la "implicación" de la comunidad, y de evitar las intervenciones que puedan inadvertidamente estigmatizar a las víctimas. La cooperación entre las organizaciones de base comunitaria y los organismos gubernamentales, mediante la capacitación, la clara definición de las funciones, la orientación, el examen de casos y la vigilancia, puede contribuir a reducir el riesgo de intervenciones inadecuadas. Las organizaciones comunitarias pueden ayudar a vigilar los mecanismos de denuncia, para cerciorarse de que sean eficaces y respondan a las necesidades de los niños. La participación de los propios niños puede ayudar a lograr que los servicios, en particular la labor de extensión para dar a conocer a las víctimas la existencia de los mecanismos y servicios de denuncia, sean más efectivos⁵⁰.

77. La cooperación de la sociedad civil con el gobierno puede asumir muchas formas. Una lección importante es que los grupos comunitarios de protección de la infancia deben actuar en asociación con el sistema nacional de protección del niño, cuando exista, y no convertirse en una estructura paralela.

6. Líneas telefónicas de asistencia a los niños

78. En muchos países de todo el mundo se han establecido números telefónicos especiales a los que se puede llamar de forma anónima y gratuita para pedir consejo en relación con incidentes de violencia. Esas líneas telefónicas pueden ser utilizadas por las víctimas, por otras personas que saben o sospechan de casos de violencia, e incluso por personas que han cometido actos de violencia y desean pedir ayuda.

79. Algunas líneas están especializadas en determinados tipos de violencia (por ejemplo, violencia sexual, violencia doméstica, o todas las formas de violencia contra los niños), mientras que otras se ocupan de un amplio espectro de problemas. Algunas están en manos de ONG, y otras de organismos gubernamentales⁵¹.

⁴⁹ Inter-agency Reference Group, *What Are We Learning about Protecting Children in The Community? An Inter-agency Review of Evidence on Community-based Child Protection Mechanisms* (Londres, Save the Children, 2009).

⁵⁰ E. Jareg, *Listening, Learning, Acting: Preventing and Responding to Violence against Children in Homes and Communities* (Katmandú, Save the Children, 2008), caps. 4 y 5.

⁵¹ Por ejemplo, en Mauricio las líneas telefónicas de asistencia son atendidas por la policía y por el Ministerio de Derechos de la Mujer, Desarrollo del Niño y Bienestar de la Familia, mientras que en Suiza corren a cargo de la fundación Pro Juventute.

80. Algunas líneas telefónicas de asistencia dan información y consejos sobre los lugares a los que se puede acudir y lo que las autoridades pueden hacer. Otras prestan un apoyo psicológico de urgencia informal. Otras aún transmiten la información dada por la persona que ha llamado a las entidades que pueden hacer algo al respecto.

81. Los servicios están comenzando a utilizar las nuevas tecnologías, como Internet y los mensajes de texto (SMS). En Suiza, por ejemplo, alrededor de 400 niños reciben consejos por SMS cada día, y unos 1.000 los reciben por Internet⁵². En 2010, Alemania, Austria y Suiza establecieron un servicio por Internet que permite al público notificar los casos sospechosos de explotación sexual de niños en el turismo⁵³. El Canadá tiene un sitio web para denunciar la pornografía infantil en Internet⁵⁴.

82. Según Child Helpline International, que representa a los servicios de ayuda telefónica de más de 100 países, la violencia es una de las principales razones por las que los niños utilizan las líneas telefónicas de asistencia. En su Informe internacional sobre la violencia contra los niños de 2010, la organización señaló más de 250.000 incidentes de violencia y maltrato notificados por las 62 líneas telefónicas que habían contribuido a su estudio. La mayoría de los casos se referían a niños de entre 10 y 15 años de edad, en particular a niñas. El maltrato físico y la intimidación son los incidentes que con mayor frecuencia se notifican, seguidos del abandono, el abuso sexual y la violencia emocional.

83. Las autoras del presente informe consideran que, si bien la responsabilidad primordial de la protección de los niños recae en los gobiernos nacionales, las líneas telefónicas de asistencia a los niños representan un mecanismo excepcional para respaldar la acción del gobierno. Deberían reconocerse como un componente central de todo sistema nacional de protección de la infancia completo, robusto e integrado, como un recurso muy necesario para los niños, como un generador de datos e información y también como un sistema de derivación de casos para los niños que necesitan asesoramiento y asistencia.

7. Llegar a los más vulnerables

84. Una esfera importante en que la sociedad civil puede colaborar con los gobiernos guarda relación con la creación de mecanismos seguros para los niños particularmente vulnerables, a los que con frecuencia es difícil llegar a través de los servicios gubernamentales. Los niños marginados son los que carecen de cuidados parentales, los que se encuentran en instituciones o en centros de detención, los que viven y trabajan en la calle, los que tienen discapacidades, los que viven en la extrema pobreza, los que están atrapados en el trabajo infantil y los que han tenido que desplazarse, como los migrantes o los solicitantes de asilo, así como los niños en situaciones de conflicto armado.

85. Los incidentes de violencia, incluida la violencia sexual, se ven exacerbados en las situaciones de conflicto por el vacío general de seguridad y por la falta de infraestructuras administrativas, judiciales y de orden público, entre otros factores. Como ha señalado la Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos, "la violencia sexual en los conflictos es una cuestión política, de seguridad y de derechos humanos que exige una respuesta política, de seguridad y de derechos humanos"⁵⁵.

86. La violación y otras formas de violencia sexual contra los niños están siendo estudiadas por el mecanismo de vigilancia y notificación del Consejo de Seguridad sobre

⁵² Gobierno de Suiza.

⁵³ Gobierno de Austria. El servicio se basa en un instrumento desarrollado por la ONG ECPAT International.

⁵⁴ Gobierno del Canadá.

⁵⁵ Documento de información general al Consejo de Derechos Humanos, 10 de febrero de 2011, disponible en www.stoprapenow.org/uploads/whatsnews/humanrightscouncilstatement.pdf.

los niños y los conflictos armados. Según los informes de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, los niños están particularmente expuestos a la violencia sexual en los campamentos de refugiados y en sus inmediaciones y en contextos de desplazamiento interno, y cuando están directamente vinculados a grupos y fuerzas armadas⁵⁶. Las niñas siguen siendo las principales víctimas de la violencia sexual en los conflictos armados, pero cada vez se comunican más casos de abusos sexuales de niños varones. Reunir datos e informar sobre la violencia sexual ejercida contra los niños en los conflictos armados sigue siendo muy difícil. Como señaló la Representante Especial, "en muchos contextos, estos actos son grandes tabúes, por lo que no es común que los supervivientes y las comunidades hablen de ellos. La falta de confianza en el proceso judicial y el temor a las represalias exacerban la cultura del silencio"⁵⁷.

87. Los niños que viven en la extrema pobreza no solo pueden estar aislados de toda ayuda debido a la lejanía geográfica o la exclusión social, sino que también suelen tener una profunda falta de autoestima. Víctimas de la intimidación, la humillación y el maltrato, se sienten incapaces de defenderse y temen que no se les crea si notifican incidentes de violencia, o que se les culpe de haberlos provocado ellos mismos.

88. Una vez en la calle, los niños se vuelven muy vulnerables a la violencia y la explotación. Muchos han huido del abuso sexual o de maltratos físicos y psicológicos en el hogar, mientras que otros permanecen en contacto con sus familias y trabajan en la calle para complementar el ingreso familiar.

89. La colocación de niños en instituciones sigue siendo muy frecuente en numerosos países. En muchos casos, esas instituciones no están inscritas ni están sujetas a normas y reglas que rijan su actividad, y los sistemas de vigilancia son deficientes y están dispersos. Estos factores acumulativos menoscaban el acceso de los niños a mecanismos de denuncia y notificación seguros.

90. Los datos de investigaciones disponibles son limitados, pero hay indicios de que los niños con discapacidad pueden tener hasta cinco veces más probabilidades de ser objeto de violencia física, psicológica o sexual⁵⁸, tienen menos probabilidades de beneficiarse de programas de prevención o de servicios de protección especializados, y son menos capaces de defenderse o protegerse de los incidentes de violencia. Esto explica, entre otras cosas, los obstáculos especiales con que tropiezan para acceder a la justicia y ser aceptados como testigos fidedignos, y la impunidad generalizada de que gozan los perpetradores. La ratificación universal de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad será un paso esencial para proteger a esos niños de la violencia.

91. Los niños que se desplazan, es decir, los migrantes, los refugiados o los solicitantes de asilo, también están especialmente expuestos a la violencia y carecen de acceso a servicios de orientación o mecanismos de notificación o denuncia. Según el Banco Mundial, aproximadamente una tercera parte de los migrantes de países en desarrollo tienen entre 12 y 24 años de edad⁵⁹. Solos, a veces, incapaces de expresarse en un idioma que desconocen y sin acceso a información sobre los servicios de protección de la infancia existentes, suelen tener miedo de acercarse a las autoridades y de que se les expulse, especialmente si están indocumentados. Todo ello no hace más que aumentar el riesgo de violencia y explotación.

⁵⁶ A/64/254 y A/65/219.

⁵⁷ A/65/219, párr. 23.

⁵⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 9, párr. 42.

⁵⁹ Banco Mundial, *World Development Report 2007: Development and the Next Generation* (Washington D.C., 2006), pág. 14.

92. Las autoras del presente informe consideran urgente que se pongan mecanismos de orientación, notificación y denuncia asequibles, eficaces y adecuados al alcance de los niños vulnerables y de sus familias. Así pues, la cooperación con las ONG y las organizaciones comunitarias puede ofrecer una base sólida para una acción eficaz.

C. La función de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos que defienden a los niños

93. Las instituciones nacionales independientes de derechos humanos que defienden a los niños desempeñan un papel decisivo en la promoción y protección del derecho del niño a vivir sin violencia. El Comité de los Derechos del Niño recomienda sistemáticamente el establecimiento de estas instituciones, con facultades para examinar quejas individuales y llevar a cabo las investigaciones correspondientes, y para velar por que los niños dispongan de recursos efectivos ante cualquier conculcación de sus derechos⁶⁰.

94. En el mundo hay alrededor de 122 comisiones nacionales oficiales de derechos humanos, y algunas de ellas tienen un mandato especial en relación con los derechos del niño⁶¹.

1. Mandato

95. Las instituciones independientes de derechos humanos que defienden a los niños tienen un mandato amplio a ese respecto; realizan investigaciones y campañas de sensibilización, promueven reformas de las leyes y las políticas y prestan asistencia a los niños que han sufrido violencia. Las que tienen atribuciones para recibir denuncias individuales se ocupan de la violencia contra los niños cometida por los profesionales que trabajan con ellos, como los maestros y profesores, el personal de los hogares de menores, los agentes de policía y otros funcionarios públicos. Estos mecanismos no aplican procedimientos contradictorios sino que utilizan el diálogo y la mediación y procuran llegar a soluciones negociadas, guiándose por el interés superior del niño. Actualmente solo algunas de esas instituciones tienen facultades para examinar denuncias y peticiones individuales, incluidas las presentadas directamente por niños o por otros en su nombre, y realizar las investigaciones correspondientes.

96. Varias instituciones independientes de derechos humanos que defienden a los niños pueden llevar los casos a los tribunales y advertir al fiscal, en particular cuando el niño está en peligro y se requiere una decisión judicial urgente.

2. Accesibilidad

97. En comparación con el sistema judicial, las instituciones independientes de derechos humanos que defienden a los niños suelen ser más asequibles, porque su sistema de recepción de denuncias es gratuito, no requiere un abogado y es más informal y sencillo de utilizar. La accesibilidad mejora cuando existen oficinas locales para la identificación y la transmisión de los casos. Algunas de esas instituciones actúan de forma proactiva y tratan de llegar a los niños mediante visitas a las escuelas, las guarderías, los centros de detención y otros lugares en que hay niños, incluso en las zonas remotas. La mayoría puede realizar investigaciones por iniciativa propia. La confidencialidad es un elemento fundamental de este proceso.

98. Para asegurar que se utilicen métodos adecuados a los niños y facilitar la comunicación con ellos, las instituciones independientes de derechos humanos que

⁶⁰ Observación general N° 2 (2002), párr. 13.

⁶¹ National Human Rights Institutions Forum, www.nhri.net, consultado el 16 de noviembre de 2010.

defienden a los niños promueven los locales adaptados a las necesidades de estos, la formación en el servicio y el uso de las nuevas tecnologías, como los sitios web y los medios de comunicación social. Algunas oficinas tienen formularios de denuncia en línea y organizan foros en línea para los niños.

99. El hecho de hacer participar a niños en los trabajos de estas instituciones ha permitido hacer enormes avances. En algunos casos, un "grupo asesor juvenil"⁶² o representantes estudiantiles elegidos⁶³ ayudan a sus coetáneos y compañeros a familiarizarse con su trabajo y a aumentar la asequibilidad de los procedimientos de denuncia.

100. En algunos casos, la ley dispone que las instituciones independientes de derechos humanos que defienden a los niños solo pueden tramitar denuncias presentadas por niños una vez que se ha obtenido el permiso de un progenitor o del tutor legal⁶⁴. Sin embargo, en los casos en que los padres o los tutores legales pueden ser los autores del maltrato, los niños pueden elegir a un adulto en el que tengan confianza. En otros países, debe obtenerse el permiso del niño para tramitar una denuncia presentada en su nombre.

3. Eficacia

101. Para que las instituciones independientes de derechos humanos que defienden a los niños sean eficaces y puedan responder a las denuncias es indispensable que dispongan de atribuciones adecuadas para realizar investigaciones. Esto incluye la facultad de obligar a los testigos a prestar declaración y de solicitar pruebas. Para ser efectivas, estas atribuciones deben estar incorporadas en la legislación pertinente y ser aplicables por los tribunales en caso de incumplimiento. En varios países, estas instituciones se han creado con vistas a mejorar la capacidad del sistema de protección de la infancia de vigilar los casos de maltrato infantil y de intervenir cuando sea necesario⁶⁵.

102. Cuando se tramita una denuncia relacionada con los derechos del niño, la celeridad es un elemento esencial. Las limitadas formalidades de esa tramitación permiten proceder más rápidamente. La situación de la institución independiente en el país y su colaboración institucional con los órganos decisorios de alto nivel facilitan la solución rápida de los casos urgentes.

103. Las instituciones independientes de derechos humanos que defienden a los niños tienen un mandato fundamental que se basa en la Convención sobre los Derechos del Niño y se guía por el interés superior del niño. Sin embargo, necesitan recursos adecuados, cooperación institucional con otros actores e independencia en el desempeño de su mandato. Su eficacia también depende enormemente del grado de confianza que generan entre los jóvenes.

III. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

104. La importante normativa de derechos humanos regional e internacional en la materia ofrece un sólido marco para establecer mecanismos de orientación, notificación y denuncia poderosos, seguros y eficaces a fin de hacer frente a los

⁶² Por ejemplo, en Irlanda, Gales y Nueva Zelandia.

⁶³ Por ejemplo, en Francia.

⁶⁴ Por ejemplo, en Irlanda.

⁶⁵ Esto ha ocurrido, en particular, en América del Norte, Australia y Nueva Zelandia.

incidentes de violencia contra los niños. Como se acordó en el Tercer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños y los Adolescentes, todos los países deberían contar con esos mecanismos para 2013.

105. En el plano nacional, tanto los gobiernos, que tienen la responsabilidad primordial de proteger a los niños, como los otros interesados principales, por ejemplo las instituciones independientes de derechos humanos que defienden a los niños y las organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria, han hecho esfuerzos importantes. Sin embargo, estos esfuerzos siguen siendo fragmentarios e insuficientes para asegurar la protección de los niños contra la violencia. Se requieren medidas urgentes para establecer esos mecanismos y reforzarlos, de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes de derechos humanos y los compromisos políticos contraídos por los Estados en esta esfera. Estas medidas son fundamentales para establecer sistemas de protección de la infancia sólidos que combatan efectivamente la violencia y que respeten la dignidad y los derechos fundamentales del niño.

106. Como lo confirma el análisis efectuado en el presente informe, con gran frecuencia los mecanismos disponibles carecen de una base legal y no tienen un mandato, funciones y responsabilidades claramente definidos. Los planes de acción nacionales sobre los niños, o específicamente sobre la violencia contra los niños, solo se ocupan de esos mecanismos de forma esporádica y no cuentan con los recursos necesarios para asegurar su intervención oportuna y eficaz. Es raro que esos mecanismos se evalúen, y también es raro que se estudien la eficacia de las medidas de seguimiento o los efectos que tienen en los niños las decisiones que se adoptan en respuesta a la violencia.

B. Principios rectores

107. Es urgente establecer mecanismos de orientación, notificación y denuncia eficaces, que respondan a las necesidades de los niños y que estén a disposición y al alcance de todos ellos, sin discriminación de ningún tipo.

108. Estos mecanismos son un componente central de todo sistema nacional de protección de la infancia, y deberían basarse en las leyes y las políticas sobre los derechos del niño, estar respaldados por servicios integrados de protección de la infancia y promoverse mediante iniciativas que apunten a modificar las normas, actitudes, comportamientos y prácticas sociales que toleran la violencia. Es indispensable abordar las causas básicas de la tolerancia de la violencia contra los niños, los motivos de la notificación insuficiente y los obstáculos que impiden el acceso a los servicios disponibles.

109. Los niños necesitan sentirse capaces de obtener la información necesaria sobre su derecho a acceder a esos mecanismos y a utilizarlos de manera eficaz; necesitan sentirse seguros de que serán escuchados y de que lo que digan se tratará de manera confidencial, segura y ética, de que sus testimonios no serán revelados o mal utilizados y de que su protección no se verá menoscabada. Hay que velar por que los niños participen en las distintas etapas de estos esfuerzos, incluidas las de diseño y desarrollo de los mecanismos.

110. Los mecanismos de orientación, denuncia y notificación deberían, como mínimo:

a) Establecerse por ley y ser conformes a los instrumentos internacionales de derechos humanos, con funciones y responsabilidades claramente definidas para

los departamentos gubernamentales y con normas claras para la actuación de las otras instituciones, servicios y establecimientos que ofrecen atención o protección a los niños;

b) Estar a disposición de todos y darse a conocer por medios adecuados y activos a niños y adultos, incluidos los que actúan en nombre de los niños;

c) Ser asequibles para todos los niños que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado, sin discriminación de ningún tipo, y estar adaptados a la edad y el sexo de los niños y ofrecer una protección especial a los que estén en situación de riesgo;

d) Guiarse por el interés superior del niño y tener en cuenta las experiencias y perspectivas de los niños;

e) Garantizar la seguridad del niño, entre otras cosas mediante medidas que eviten todo daño, intimidación, represalia o revictimización;

f) Asegurar la confidencialidad de los procedimientos y respetar el derecho del niño a su vida privada;

g) Proporcionar respuestas y un seguimiento inmediatos y rápidos, entre otras cosas para evitar las consecuencias adversas para los afectados.

C. Recomendaciones

111. Cuando aún no existan, los Estados deberían establecer por ley y promover y poner en práctica mecanismos de orientación, denuncia y notificación seguros y adaptados a los niños, que cumplan los principios rectores y los requisitos arriba mencionados, como componente central de un sistema nacional de protección de la infancia eficaz y dotado de suficientes recursos que esté a disposición y al alcance de todos los niños sin discriminación de ningún tipo. Esos mecanismos deberían fundamentarse en un sólido marco jurídico basado en las normas internacionales, que prohíba todas las formas de violencia contra los niños y salvaguarde los derechos de los niños víctimas y testigos, y deberían contar con los medios financieros y los recursos humanos cualificados necesarios para actuar de forma oportuna, ética, eficaz y acorde con las necesidades de los niños.

112. Cuando esos mecanismos ya existan, será fundamental asegurar su disponibilidad y accesibilidad para todos los niños, sin discriminación, y velar por que actúen de forma ética, eficaz y acorde con las necesidades de los niños y por que persigan el interés superior del niño en todo momento. A tal fin:

a) Deberían elaborarse leyes, políticas y directrices conformes con las normas internacionales de derechos humanos, y definirse claramente las funciones y responsabilidades de los órganos, las instituciones y los profesionales que intervienen en los servicios de orientación, notificación y denuncia para los niños afectados por la violencia; los derechos y las salvaguardias jurídicas de los niños víctimas y testigos deberían indicarse claramente, entre otras cosas para evitar todo riesgo de revictimización mediante el acoso o las represalias. Quienes trabajan con niños deberían tener una orientación clara sobre los requisitos y las consecuencias de la notificación. Deberían definirse las responsabilidades de notificación obligatoria en relación con los derechos del niño, incluidos los requisitos de confidencialidad y respeto de la vida privada; y deberían incorporarse normas que obliguen a notificar los casos de violencia en los reglamentos o normas de conducta de todas las instituciones y los organismos que se ocupan de niños expuestos a la violencia. Todos

los países deberían estudiar debidamente la posibilidad de imponer a los profesionales que trabajan con niños la obligación de notificar los casos de abuso sexual y otros actos de violencia que causen lesiones físicas, así como la violencia psicológica; y deberían promulgarse leyes que protejan la identidad de los profesionales y los particulares que señalen casos de violencia contra niños a la atención de las autoridades competentes.

b) Debería procurarse elaborar una respuesta institucional coordinada e integrada de todos los sectores pertinentes, como los de justicia, aplicación de la ley, bienestar social, educación y salud. Este esfuerzo debería respaldarse con: i) iniciativas que mejoren la capacidad del personal de gestionar los casos de forma adecuada a las necesidades de los niños; ii) el establecimiento de un sistema eficaz de transmisión de las denuncias a las autoridades competentes, con la obligación de investigar cuando un niño pueda estar en peligro, y facultades para que esas autoridades intervengan y protejan a los niños en peligro; y iii) procedimientos judiciales que tengan en cuenta las características de los niños.

c) Para 2013 deberían haberse establecido instituciones nacionales de derechos humanos en todos los países a fin de salvaguardar el derecho del niño a vivir sin violencia; esas instituciones deberían ofrecer, entre otras cosas, mecanismos de orientación, notificación y denuncia adaptados a los niños; una vigilancia independiente de las medidas destinadas a combatir la violencia; y recursos y formas de reparación efectivos, incluida la posibilidad de pedir asesoramiento e interponer denuncias ante esas instituciones.

d) Deberían elaborarse iniciativas de fomento de la capacidad y formación para asegurarse de que quienes trabajen con niños, o para ellos, tengan los conocimientos y las competencias necesarios y respeten los principios de los derechos del niño y las normas éticas cuando les ofrezcan orientación en las entrevistas, o cuando los apoyen en los procedimientos de notificación y denuncia o en los programas pertinentes de recuperación y reinserción. Estos esfuerzos deberían promover un enfoque integrado de la colaboración entre los profesionales competentes de los sectores médico, jurídico, social y educativo, entre otros. Cuando no existan, deberían establecerse sistemas de salud mental para los niños y los adolescentes.

e) Deberían promoverse actividades de creación de conciencia para informar a los niños y sus familias sobre los derechos del niño, y debería darse a conocer la información sobre los recursos efectivos disponibles para hacer frente a los incidentes de violencia, y los servicios de asistencia y apoyo existentes. Debería facilitarse información sobre dónde obtener asesoramiento confidencial, y sobre cómo y dónde notificar los incidentes y presentar las denuncias. Deberían proporcionarse información y servicios que tengan en cuenta la edad, el sexo, el idioma y las posibles discapacidades de los niños, para asegurar el acceso y ofrecer apoyo a todos los niños, sin discriminación de ningún tipo.

f) Deberían salvaguardarse la seguridad y la confidencialidad, para proteger a los niños y a sus representantes de todo riesgo de represalia cuando interpongan denuncias o notifiquen incidentes de violencia, y para asegurar que todas las medidas se apliquen teniendo en cuenta el interés superior del niño y con la participación y el consentimiento informado de este. Los niños deben sentirse seguros de que no se dará a conocer ningún tipo de información sin su consentimiento y de que no se violará la confidencialidad, a menos que exista la convicción fundada de que ello es necesario para proteger a esos mismos niños o a otros de un daño grave.

g) Cuando los recursos jurídicos internos no protejan a los niños, debería respaldarse el acceso de los niños y de quienes actúen en su nombre a los mecanismos internacionales y regionales; la elaboración de un nuevo protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño para establecer un procedimiento de comunicaciones ofrece una vía importantísima para hacer frente a los incidentes de violencia con procedimientos seguros y adaptados a los niños.

h) Deberían mejorarse los datos y reforzarse las investigaciones para acabar con la invisibilidad de la violencia y con la persistente falta de información sobre los resultados de los casos de violencia, y para evaluar las repercusiones de las iniciativas pertinentes en los niños afectados. En este proceso deberían tenerse en cuenta las opiniones y las experiencias de los niños.

i) Deberían reforzarse la vigilancia y la evaluación, para garantizar que se respeten normas éticas y profesionales elevadas y para aumentar la eficacia y los efectos positivos de esos mecanismos. Con este fin, las entrevistas confidenciales efectuadas al final de los procedimientos deberían permitir reunir las opiniones y observaciones de los niños que hayan utilizado esos mecanismos. Escuchar esas opiniones y tenerlas en cuenta al elaborar los mecanismos y los servicios es un modo esencial de avanzar hacia una mayor consideración de las necesidades específicas de los niños.

Anexo

Overview of international and regional standards and commitments concerning child-sensitive counselling, reporting and complaint mechanisms to address incidents of violence against children, including sexual violence and exploitation

1. International standards

1. Important international standards frame the development of counselling, reporting and complaint mechanisms. These include the Convention on the Rights of the Child and its Optional Protocols, and significant regional human rights instruments.

2. The Convention on the Rights of the Child recognizes the right to freedom from violence in its many forms and promotes a comprehensive system of child protection to address this phenomenon; it calls on violence prevention, on victims' identification, treatment, recovery and reintegration, as well as on the referral and investigation of incidents of violence. Several articles of the Convention on the Rights of the Child address children's protection from violence, particularly articles 19, 24, 28, 34 to 36, 37 and 39.

3. The normative foundation provided by the Convention and its Protocols has generated significant legal reforms in countries in all regions aiming at the legal prohibition of all forms of violence against children, in any setting where violence may occur. Legislation is also needed to recognize children's right to complaint procedures and remedies to address breaches of their rights and to support children's access to courts and independent children's rights institutions, such as an Ombudsman or a person of a comparable status. Children should know who these persons are, how to access them and what can be expected from this process.⁶⁶

4. This is an area addressed by core international human rights standards and to which the Committee on the Rights of the Child has devoted continued attention. In its most recent General Comment on The Right of the Child to Freedom from all Forms of Violence⁶⁷, the Committee included importance guidance on these mechanisms, strongly recommending that "all States develop safe, well-publicized, confidential and accessible support mechanisms for children, their representatives and others to report violence against children, including through the use of 24-hour toll free hotlines and other information and communication technologies. The establishment of reporting mechanisms includes: providing appropriate information to facilitate the making of complaints; participation in investigations and court proceedings; developing protocols which are appropriate for different circumstances and made widely known to children and the general public; establishing support services for children and families; and training and providing on-going support for personnel to receive and advance the information received through reporting systems. Reporting mechanisms must be coupled with, and should present themselves as, help-oriented services offering public health and social support rather than as triggering responses which are primarily punitive. The children's right to be heard and to have their views taken seriously has to be respected. In every country reporting of instances, suspicion or risk of violence should, at a minimum, be required by professionals working directly

⁶⁶ General Comment 12, CRC/L/GC/12.

⁶⁷ General Comment 13 adopted in February 2011.

with children. When reports are made in good faith, processes must be in place to ensure the protection of the professional making the report.”

5. Previously, the Committee had highlighted that⁶⁸ states need to ensure that there are effective, child sensitive procedures available to children and their representatives, including the provision of child friendly information, advice, advocacy and access to independent complaints procedures and to the courts with the appropriate legal and other assistance; and national human rights independent institutions should ensure that children have effective remedies for the breaches of their rights, including independent advice, advocacy and complaints procedures⁶⁹.

6. Where rights are found to have been breached, there should be appropriate reparation, including compensation and, where needed, measures to promote physical and psychological recovery, rehabilitation and reintegration.

7. When incidents of violence take place, the Convention calls for “the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as for other forms of prevention and for identification, reporting, referral, investigation, treatment and follow-up of instances of child maltreatment described heretofore, and, as appropriate, for judicial involvement⁷⁰”. The Convention further calls for measures designed to “promote physical and psychological recovery and social reintegration of a child victim of any form of neglect, exploitation, or abuse; torture or any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; or armed conflicts⁷¹.” “Such recovery and reintegration”, it adds, “shall take place in an environment which fosters the health, self-respect and dignity of the child.”

8. **The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography**, in force in 142 States⁷², requires States Parties to adapt legal and investigative procedures to the special needs of child victims, including their needs as witnesses, to provide support services, inform them of their rights, their role and the scope, timing and progress of the proceedings, avoid unnecessary delay, allow their views, needs and concerns to be presented and considered, protect their privacy and protect them against intimidation and retaliation.⁷³ It also underscores that the best interest of the child shall be a primary consideration in the treatment of victims in the criminal justice system, and that the persons who work with victims shall receive appropriate training.⁷⁴

9. Article 6 of the **Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict** provides that each State Party shall take all necessary legal, administrative and other measures to ensure the effective implementation and enforcement of the protocol.

10. International criminal law also establishes important safeguards in this field. Indeed, according to the Rome Statute, the **International Criminal Court** is required to take appropriate measures to protect the safety, physical and psychological well-being, dignity and privacy of victims and witnesses; and, to secure their protection, it may conduct proceedings in camera or allow the presentation of evidence by electronic or other special means; “these measures shall be implemented in the case of a victim of sexual violence or a

⁶⁸ CRC/GC/2003/5, paragraph 24

⁶⁹ General comment 2, paragraph 13

⁷⁰ Article 19 paragraph 2

⁷¹ Article 39

⁷² As of January 2011

⁷³ Art.8(1)

⁷⁴ Art.8(3) and (4)

child who is a victim or a witness⁷⁵”. The Rome Statute also foresees the establishment of a Victims and Witnesses Unit within the Registry to provide protective measures and security arrangements, counselling and other appropriate assistance. The Unit “shall include staff with expertise in trauma, including trauma related to crimes of sexual violence^{76, 77}”.

2. Regional standards

11. Significant regional instruments also address this area of concern. The Inter-American **Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women**, also covering the situation of girls under the age of majority⁷⁸, calls for fair and effective legal procedures for victims including “protective measures, a timely hearing and effective access to such procedures” (...) “effective access to restitution, reparations or other just and effective remedies”, and specialized services, including shelters [and] counselling services...⁷⁹The Convention applies to physical, sexual and psychological violence, although not to violence against boys, and is in force in all OAS Member States except two.⁸⁰

12. **The African Charter on the Rights and Welfare of the Child** mirrors many of the protective principles of the Convention on the Rights of the Child, including the need for legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of torture, inhuman or degrading treatment, from physical or mental injury or abuse, neglect or maltreatment including sexual abuse; and from sexual exploitation. Protective measures include the establishment of special monitoring units to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as other forms of prevention and for identification, reporting referral investigation, treatment, and follow-up of instances of child abuse and neglect.

13. **The Protocol to the African Charter on Human and Peoples Rights on the Rights of Women in Africa** presents important provisions for the protection of girls from violence and calls, inter alia, for the establishment of mechanisms and accessible services for effective information, rehabilitation and reparation of victims of violence; for States’ support to initiatives directed at providing women with access to legal services, including legal aid; and requires the provision of appropriate remedies to be “determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or any other competent authority provided for by law⁸¹”.

14. **The Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse** adopted by the Council of Europe in 2007 requires Parties to take “measures to assist victims, in the short and long term, in their physical and psychosocial recovery⁸² and to “adopt a protective approach towards victims, ensuring that the investigations and criminal proceedings do not aggravate the trauma experienced by the child and that the criminal justice response is followed by assistance, where appropriate⁸³”. Article 31 establishes a comprehensive set of safeguards for the protection of the rights of victims and witnesses, including on their safety, protection from intimidation and re-victimization,

⁷⁵ Article 68

⁷⁶ Article 43 paragraph 6

⁷⁷ Also relevant are the Rules of Procedure and Evidence adopted by the Assembly of States Parties of the Statute of the International Criminal Court and the Regulations of the Office of the Prosecutor

⁷⁸ Arts.2 and 9

⁷⁹ Art.7(f), 7(g) and 8(d)

⁸⁰ As at 15 January 2011 (Canada and the United States have not yet ratified).

⁸¹ See in particular articles 1 j), 8 and 25

⁸² Art. 14(1)

⁸³ Art.30

rehabilitation, and the provision of age-sensitive information. Article 35 contains standards regarding interviews with child victims, which should take place without unjustified delay, by professionals trained for this purpose and conducted in an environment and in manner sensitive to the rights and vulnerability of the child⁸⁴. This Convention also indicates that norms concerning the confidentiality of information obtained in the course of professional activities should not prevent their reporting of situations where they have reasonable grounds for believing that the child is a victim of sexual abuse or exploitation and it encourages the establishment of telephone or internet helplines to provide confidential advice.⁸⁵ At present, it is in force for 10 of the 47 Member States of the Council of Europe, and is also opened to the accession by non-member States.⁸⁶

15. The 2005 **Economic and Social Council Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime** (“UN Guidelines”), provide a comprehensive set of standards of strong relevance for the protection of children affected by violence. Sections V to XIV contain significant guidance on the right to be treated with dignity and compassion; to be protected from discrimination; to be informed, to be heard and to express views and concerns; the right to effective assistance, to privacy, to be protected from hardship during the justice process; the right to safety, to reparation and to special preventive measures.

16. At the regional level, the **Council of Europe Guidelines on Child Friendly Justice**⁸⁷, adopted in November 2010, recognize the right to a speedy, age sensitive, diligent justice system that respects children’s rights and children’s protection from harm, intimidation, reprisals and secondary victimization; the Guidelines also highlight the right to “appropriate ways to access justice” and to “appropriate independent and effective complaints mechanisms.”⁸⁸

3. International commitments to children

17. The participants at the World Congress III against Sexual Exploitation of Children and Adolescents agreed upon important commitments in this area, having called on States to:

(a) establish by 2013 an effective and accessible system for reporting, follow up and support for child victims of suspected or actual incidents of sexual exploitation, for example by instituting mandatory reporting for people in positions of responsibility for the welfare of children;

(b) develop or enhance accessibility of existing telephone or web-based help lines, in particular for children in care and justice institutions, to encourage children and require care givers to confidentially report sexual exploitation and seek referral to appropriate services, and ensure that the operators of such reporting mechanisms are adequately trained and supervised;

(c) establish or strengthen national child protection services in order to provide all child victims of sexual exploitation, without discrimination, with the necessary economic and psychosocial support for their full physical and psychological recovery and social reintegration;

⁸⁴ In addition, Art.36(2)(b) requires States Parties to ensure that “victims may be heard in the courtroom without being present, notably through the use of appropriate communication technologies.”

⁸⁵ Arts.12 and 13

⁸⁶ As at 15 January 2011.

⁸⁷ Adopted on 17 November 2010 by the Committee of Ministers of the Council of Europe

⁸⁸ III.A.1 and III.E.3

(d) ensure that these services are accessible, appropriately resourced, comprehensive, child- and gender-sensitive, and reach all children without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, and social origin and including children with disabilities, from ethnic minorities, indigenous or Aboriginal children, refugee or asylum-seeking and children in domestic service or living on the streets and children displaced by conflict or emergency situations.⁸⁹

18. The establishment of violence related child sensitive mechanisms is gaining an increasing relevance as part of the process of follow-up to the UN Study on Violence against Children across regions. In the case of South Asia, for instance, governments in the region formed the **South Asia Initiative to Eliminate Violence against Children** (SAIEVAC) which adopted a strategic plan for 2010-15 with two specific goals addressing this question:

(a) By 2015 all States have ensured that all professionals working with or for children (including those working for the State) who suspect that acts of violence have been committed against a child are required by law to report the crime (...) Reporting systems should be safe, well publicized, confidential, accessible and child friendly, allowing children, their representatives and others to report violence against children.

(b) By 2015 all States have clearly defined procedures for the referral of child victims of violence and the modalities for inter-agency cooperation (that is between social services, education, health, police, prosecution authorities, voluntary and private agencies) following an assessment of each particular victim, given due weight to his/her views, and when it is in the best interests of the child, also to her/his parents' or guardians' views.

⁸⁹ Rio de Janeiro Declaration and Call for Action to Prevent and Stop Sexual Exploitation of Children and Adolescents, paras. 46-49.