DOCUMENTO CONPES DNP 3673 DE 2010

(Bogotá D.C., Julio 19 de 2010)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

REPÚBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO Y UTILIZACION DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES POR PARTE DE LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS AL MARGEN DE LA LEY Y DE LOS GRUPOS DELICTIVOS ORGANIZADOS

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ministerio del Interior y de Justicia

Ministerio de Relaciones Exteriores

Ministerio de Defensa Nacional

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ministerio de Cultura

Ministerio de Educación Nacional

Ministerio de la Protección Social

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social

Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos

Alzados en Armas.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz

Programa Presidencial Colombia Joven

Fiscalía General de la Nación

Defensoría del Pueblo

Procuraduría General de la Nación

DNP: DJS –DDS- DIFP-OAJ

Resumen

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, la Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y de Grupos Delictivos Organizados. La política tiene un enfoque de protección integral a la niñez consagrado en la Convención de los Derechos del Niño, que impone a las familias, a las comunidades y a las instituciones del Estado las obligaciones de: reconocer los derechos de los niños y niñas, asegurar su garantía y cumplimiento, prevenir que esos derechos sean amenazados o vulnerados y restablecer aquellos que han sido vulnerados. Este enfoque de protección integral está integrado por una serie de principios mandatorios, tales como: el interés superior del niño y la niña, la prevalencia e interdependencia de sus derechos, la corresponsabilidad, la participación, y las diversidades, entre otros emanados de tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano.

Concordancias

Directiva MINJUSTICA 1 de 2015

La política considera que a mayor garantía, goce efectivo y entornos protectores de derechos, menor será el riesgo de reclutamiento y de utilización de niños, niñas y adolescentes por los citados grupos. Su propósito es propiciar que niños, niñas y adolescentes gocen de todos sus derechos, de un desarrollo pleno y opciones de vida lejanas a las diversas formas de violencia y explotación. Para tal efecto, busca proteger sus espacios vitales; contrarrestar formas de violencia y explotación ejercidas en sus entornos familiar, comunitario y social; garantizar una adecuada, asertiva, pertinente y eficaz oferta institucional, en lo nacional y territorial, para el pleno ejercicio y garantía de sus derechos y promover su reconocimiento como sujetos de derechos en los citados entornos. Todo ello con el fin de prevenir su reclutamiento y utilización y, como ya se anotó, garantizando la prevalencia y goce efectivo de sus derechos y la protección integral por parte de la familia, la sociedad y el Estado.

Este CONPES busca que con la articulación de planes de acción de entidades nacionales, de investigación judicial y de control se incida directa o indirectamente sobre las causas y factores de riesgo identificados que facilitan el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, de forma tal que esta población permanezcan en sus entornos familiares, comunitarios y escolares, los cuales deberán irse transformando en el mediano, en el corto y en el inmediato plazo, en entornos realmente protectores y garantes de sus derechos.

Clasificación Q711

Palabras claves

Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes, Protección Integral, Principio de Interés Superior del Niño, Sujetos de Derechos, Prevalencia e Interdependencia de Derechos, Entornos Protectores, Garantía y Goce Efectivo de Derechos, Garantías de no Repetición de los Hechos.

Listado de Abreviaturas

ACCION SOCIAL	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

ACR	Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.
CDN	Convención de los Derechos del Niño.
CIAT	Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas.
COALICO	Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia.
COAV	Children and Youth in Organized Armed Violence (por su sigla en ingles).
COLDEPORTES	Instituto Colombiano para el Deporte.
Comisión Intersectorial	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por los Grupos Organizados al Margen de la Ley – Decreto 4690 de 2007.
COMPOS	Consejos Municipales de Política Social.
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.
CPI	Corte Penal Internacional.
DDHH	Derechos Humanos.
DIH	Derecho Internacional Humanitario.
ELN	Ejército de Liberación Nacional.
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
FGN	Fiscalía General de la Nación.
GAOML	Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley.
GDO	Grupos Delictivos Organizados.
HAZ PAZ	Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar.
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
MAPP/OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos.
MIJ	Ministerio del Interior y de Justicia.
MDI	Movilización, Desarme e Integración.
MIN-TIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OIM	Organización Internacional de las Migraciones.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
PGN	Procuraduría General de la Nación.
SAT	Sistema de Alertas Tempranas.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIAOD	Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo.
SIEDCO	Sistema de Información Estadística, Delincuencial, Contravencional y Operativa

SIJUF	Sistema de Información Judicial de la Fiscalía.
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio.
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (en su sigla en inglés).

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCION.

II. ANTECEDENTES.

A. Marco Normativo

i. Referentes Internacionales.

ii. Referentes Nacionales.

a. Desarrollos Legales.

b. Otros Desarrollos Normativos.

B. Iniciativas, Experiencias y Antecedentes Institucionales.

i. Referentes Internacionales.

a. Organización de las Naciones Unidas.

b. Los Principios de Paris.

c. Algunos casos de reclutamiento y utilización en cortes internacionales.

d. Algunas experiencias internacionales: Viva Río y COAV.

ii. Referentes Nacionales.

a. Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes de la Resolución 1612 de 2005.

b. Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por los Grupos Organizados al Margen de la Ley.

c. Planes, programas e iniciativas gubernamentales.

d. Mesas de Prevención del Reclutamiento.

e. Experiencias significativas de la sociedad civil.

f. Iniciativas de las comunidades étnicas.

III. MARCO CONCEPTUAL

A. Ruta de Prevención Urgente.

B. Principios, criterios y enfoques orientadores de la política.

IV. DIAGNOSTICO

A. Problema Central

i. Estimaciones del Reclutamiento y Utilización.

ii. Modalidades, Motivaciones, Móviles y Formas de Utilización.

iii. Factores de Riesgo.

B. Ejes Problemáticos

i. En los espacios vitales de niños, niñas y adolescentes hay presencia (ocasional, frecuente o transitoria) de grupos armados que los reclutan y utilizan.

ii. Diversas formas de violencia y explotación ejercidas contra los niños, niñas y adolescentes en sus entornos familiar y comunitario, en algunos casos, aceptados culturalmente.

iii. La oferta institucional, en lo nacional y territorial, para el pleno ejercicio y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es poco pertinente, eficaz, adecuada al contexto.

a. Políticas públicas.

b. Acceso a la Oferta Institucional e Investigación del Delito.

iv. Entornos familiar, comunitario y redes sociales que desconocen a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos,

V. OBJETIVOS

A. Objetivo Central.

B. Objetivos Específicos.
VI PLAN DE ACCION
VII. FINANCIAMIENTO
VIII. RECOMENDACIONES
IX. BIBLIOGRAFIA
X. ANEXOS

I. INTRODUCCION

Se presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), la Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados[(1)]. La política observa los compromisos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos; en particular, los seis tratados internacionales de Derechos Humanos especializados en Derechos de Niños y Niñas, incluida la Convención de los Derechos del Niño, instrumentos ratificados en su integridad por el Estado colombiano. De ahí que su enfoque sea precisamente desde la protección integral[(2)], bajo los principios de interés superior, de prevalencia e interdependencia de sus derechos, perspectiva de género, participación, diversidades y ciclos vitales; principios todos, reconocidos en el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Este documento articula las siete estrategias y líneas de acción de la Política Intersectorial de Prevención, formulada desde la Vicepresidencia de la República en cumplimiento del Decreto 4690 de 2007, con programas y acciones que adelantan sectores del Estado y entidades gubernamentales nacionales, algunas organizaciones sociales y algunas entidades territoriales.

Tiene de presente las recomendaciones realizadas al país por instancias multilaterales; particularmente, observa las formuladas por el Secretario General de las Naciones Unidas, en el marco del Mecanismo de Seguimiento y Presentación de Informes de la Resolución 1612 de 2005 y del Comité de los Derechos del Niño. Así mismo, lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, PND, 2006-2010, Estado Comunitario, Desarrollo para Todos, que señala la necesidad de diseñar y aplicar una política eficiente de prevención del reclutamiento de niños y jóvenes.

A pesar de los avances en materia de construcción de condiciones de paz y de seguridad e iniciativas públicas y privadas para evitar la violación a los derechos de niños, niñas y adolescentes, su reclutamiento y utilización continúa siendo una práctica común por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados. De ahí la necesidad de fortalecer y generar herramientas de protección de sus espacios vitales; contrarrestar las formas de violencia y explotación ejercidas contra esta población en sus entornos significativos; promover el reconocimiento de sus derechos y garantizar una adecuada, asertiva, pertinente y eficaz oferta institucional, en lo nacional y territorial, para el pleno ejercicio y garantía de los mismos.

La premisa que guía la formulación del presente documento es: a mayor garantía, goce efectivo de derechos y entornos protectores fortalecidos, menor será el riesgo de reclutamiento y utilización de esta población por parte de grupos armados. Para el logro de este propósito, el documento formula una serie acciones a desarrollarse entre 2010 y 2014, presenta los responsables institucionales de su ejecución, su financiación y efectúa una serie de recomendaciones.

La política de prevención aspira a ser una política de Estado que invita a los diferentes gobiernos y niveles de gobierno (nacional, regional y local) a implementar acciones que incidan en la disminución y desaparición gradual del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes. Así mismo, convoca a las familias, la sociedad en general y la comunidad internacional a unir esfuerzos en pro de la prevención de las violaciones y la protección a los derechos de la citada población; en particular, en evitar su reclutamiento y utilización.

Independientemente si medió o no la voluntad en la vinculación con los GAOML y los GDO, es deber de toda la sociedad, el Estado y las familias proteger a niños, niñas y adolescentes de su vinculación, de ser víctimas de unas de las peores formas de trabajo infantil, de un crimen de guerra y del delito de reclutamiento ilícito

II. ANTECEDENTES

A. Marco Normativo

i. Referentes Internacionales

El Estado colombiano ha incorporado al orden jurídico interno diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tales instrumentos hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, en virtud de lo previsto en el artículo 93 de la Constitución Política de 1991[3]. En la tabla No. 1 se presentan, en orden cronológico, los más relevantes. Es preciso anotar que son referentes fundamentales para el presente documento la Convención de los Derechos del Niño, CDN, su Protocolo Facultativo relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados y el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil. Como lo señala Graça Machel, representante especial para la cuestión de los niños y los conflictos, la CDN representa un nuevo criterio multidisciplinario para proteger a la infancia, pone de manifiesto la interdependencia de todos los derechos del niño[4] y es vínculo entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional relativo a los Derechos Humanos[5], cuya complementariedad es cada vez más reconocida6. Por tanto, la CDN es piedra angular de todos los esfuerzos de protección y garantía efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Referente Internacional	Principales Disposiciones
Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional[7]. Aprobado por la Ley 171 de 1994. Entró en vigor el 15 de Febrero de 1996.	El artículo tercero común a los convenios señala la protección a las personas civiles. Sus protocolos establecen la protección especial a los niños. En particular, el Protocolo II, a través de su Artículo 4, señala las garantías fundamentales, que incluyen la protección de los niños. Establece, además, disposiciones relativas a la garantía del derecho de la educación de los niños y el re-encuentro con su familia en aquellos casos que haya sido separados. De otra parte, el Protocolo prohíbe que los menores de 15 años sean reclutados por fuerzas o grupos armados, al igual que su participación en hostilidades[8]. El protocolo atiende a las disposiciones especiales para los menores de 15 años establecidas en los Convenios de Ginebra III y IV.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966. Aprobado por la Ley 74 de 1968. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.	El Pacto fue adoptado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Señala la obligación de los Estados parte de garantizar los derechos y libertades que establece, al igual que el deber de respetarlos. Así mismo, insta a realizar los ajustes correspondientes en las disposiciones constitucionales, legales y otros desarrollos normativos de los Estado parte. (Partes I a III). Entre los derechos que consagra el Pacto están: el derecho a la vida, la libertad, la seguridad, la igualdad, la prohibición de tortura, los tratos crueles e inhumanos; al igual que la esclavitud, la servidumbre o los trabajos forzados. En su Artículo 10 establece disposiciones especiales para los menores procesados y en el Artículo 24 señala el derecho de todo niño a ser protegido por parte de la familia, la sociedad y el Estado; a tener un nombre y una nacionalidad (III Parte). La parte IV del Pacto contiene las disposiciones relativas al Comité de Derechos Humanos. La V armoniza el Pacto con la Carta de las Naciones Unidas y la VI fija el procedimiento para su firma y entrada en vigor.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966. Aprobado por la Ley 74 de 1968. Entró en vigor el 3 de enero de 1976.	El Pacto fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Está estructurado en cinco partes. La I parte trabaja lo relativo “al derecho de todos los pueblos de libre determinación”. La II versa sobre las obligaciones que adquieren los Estados parte al respecto y III afirma que reconocen el catálogo de derechos consagrados en el Pacto. La IV señala las obligaciones de los Estados parte de informar sobre las medidas adoptadas para garantizar los derechos señalados por el Pacto y la V los procedimientos de entrada en vigor. El Artículo 10, por su parte, establece que se “deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil”.
Convención Americana de Derechos Humanos – Pacto de San José, 1969. Incorporada al orden jurídico interno por la Ley 16 de 1972. Ratificada el 31 de julio de 1973. Entró en vigor el 18 de	La Convención fue adoptada por la Organización de Estados Americanos, OEA, el 22 de noviembre de 1969. Está estructurada a partir de un preámbulo, once partes y 82 artículos. Compromete a los Estados parte respetar los derechos y libertades de toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna (Artículo 1). El segundo capítulo de la Convención establece los derechos civiles y políticos. El tercero, se refiere a los derechos económicos, sociales y

julio de 1978[9].	culturales. El cuarto, versa sobre la suspensión de garantías, interpretación y aplicación. El quinto, trata los deberes de las personas. El sexto, cita los órganos competentes, a saber: “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y La Corte Interamericana de Derechos Humanos. El séptimo, y octavo, respectivamente, desarrolla tales órganos. Los siguientes capítulos de la Convención regulan lo relativo a sus disposiciones generales y transitorias. Entre los derechos que se consagran en la Convención está el derecho a la vida. En el marco de este derecho, se prohíbe “la pena de muerte a persona que, en el momento de la comisión del delito, tuviere menos de dieciocho años de edad (…)” (Artículo 4 - numeral 5). Adicionalmente, consagra los derechos a la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, el derecho a la libertad personal (respectivamente, artículos 5 a 7)[10]. El Artículo 19 se refiere explícitamente a los “Derechos del Niño”, señalando que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”[11].
Convención de los Derechos del Niño, CDN, 1989. Aprobada por la Ley 12 de 1991. Entró en vigor el 27 de febrero de 1991. Colombia estableció una reserva a los numerales 2 y 3 del Artículo 38[12].	La Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Sus disposiciones se agrupan en tres partes. La primera consagra los derechos del niño. La segunda trata los compromisos de los Estados parte y su seguimiento. La tercera determina los mecanismos mediante los cuales los Estados se hacen parte de la Convención y su entrada en vigor. La CDN reconoce a los niños y niñas como sujetos de derechos. Define el catálogo derechos mínimos que cada Estado debe garantizarles más allá de encontrarse en situaciones de riesgo, desde un enfoque de protección integral, corresponsabilidad e interés superior del niño. La Convención enfatiza, a través de su Artículo 6, el derecho intrínseco a la vida; al igual que la obligación estatal de garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño. El Artículo 38, retoma el compromiso de los Estados parte de respetar las normas del DIH. Recuerda la obligación estatal de: proteger a quienes no han cumplido los 15 años de edad, de participar directamente en las hostilidades; de abstenerse de reclutar a esta población y de “adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado”. El Artículo 39, por su parte, señala la obligación de adoptar medidas para promover la recuperación y la reintegración de los niños y niñas víctimas de los conflictos armados, “en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño”.

Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, 1973, sobre la edad mínima de admisión al empleo. Aprobado por la Ley 515 de 199. Entró en vigencia el 2 de febrero de 2001 para Colombia.	El Convenio 138 fue adoptado por la OIT el 6 de junio de 1993. En su primer artículo compromete a todo miembro del Convenio ha asegurar la abolición efectiva del trabajo de los niños y elevar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o a un trabajo que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, establece el convenio que la edad mínima en actividades riesgosas no debe ser inferior a los 18 años.
Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, 1999, referente a las peores formas de trabajo infantil. Aprobado por la Ley 704 de 2001. Entró en vigencia el 21 de noviembre de 2001.	El Convenio 182 fue adoptado por la OIT el 17 de junio de 1999. El Artículo 3 (literal B) señala que el reclutamiento y utilización de niños es una expresión de las peores formas de trabajo infantil. El Artículo 6 dicta que se "deberán elaborar y poner en práctica programas de acción para eliminar, como medida prioritaria, las peores formas de trabajo infantil"(13). De igual forma, el Convenio establece que se deberán adoptar las medidas necesarias para su aplicación y cumplimiento, paralelo a señalar la autoridad competententrar en contacto directo con ellos, y e) tener en cuenta la situación particular de las niñas" (Artículo 7 – numeral 2)".
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Firmado el 6 de Septiembre de 2002. Aprobado por la Ley 833 de 2003, declarada exequible mediante sentencia C-172 de 2004 de la Corte Constitucional, y promulgado por el Decreto 3966 de 2005(14).	El Protocolo fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000. Señala que los Estados parte deben tomar todas las medidas para evitar que los menores de 18 años participen en confrontaciones armadas. El Artículo 4 señala que: "1. Los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años. 2. Los Estados parte adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento, y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y castigar esas prácticas. 3. La aplicación del presente artículo no afectará la situación jurídica de ninguna de las partes en un conflicto armado". El Artículo 6 establece que los Estados parte deberán tomar la medidas necesarias para divulgar sus disposiciones y hacerlas efectivas. El Artículo 7 anota que: "1. Los Estados parte cooperarán en la aplicación del presente Protocolo, en particular en la prevención de cualquier actividad contraria al mismo y la rehabilitación y reintegración social de las personas que sean víctimas de actos contrarios al presente Protocolo, entre otras cosas mediante la cooperación técnica y la asistencia financiera. Esa asistencia y esa cooperación se llevarán a cabo en consulta con los Estados Partes afectados y las organizaciones internacionales pertinentes. 2. Los Estados Partes que estén en condiciones de

	hacerlo prestarán esa asistencia mediante los programas multilaterales, bilaterales o de otro tipo existentes o, entre otras cosas, mediante un fondo voluntario establecido". El Artículo 8 establece la obligación de los Estados de presentar informes al Comité de los Derechos del Niño sobre la aplicación del Protocolo.
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, CPI, 1998. Firmado por Colombia el 5 de Julio de 2002, aprobado por la Ley 742 de 2002, ratificado el 5 de Agosto de 2002 y entró en vigor el 1 de Noviembre de 2002. Colombia realizó una reserva sobre crímenes de guerra por un período de 7 años. Esta reserva finalizó el primero de noviembre de 2009.	El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional fue adoptado el 17 de Julio de 1998. La CPI tiene competencia sobre los siguientes crímenes: Genocidio, Lesa Humanidad, Guerra y Agresión (Artículo 5). Los delitos tipificados, en el marco de estos crímenes, se establecen a través de los artículos 6, 7, 8 y 9, respectivamente. Son de interés la tipificación de los delitos de Lesa Humanidad y Guerra, definidos respectivamente en los artículos 7 y 8. En particular los numerales xxii y xxvi del Artículo 8, que establecen como violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco establecido de derecho internacional, a saber, cualquiera de los actos siguientes: "Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7°, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra" (numeral xxii)". "Reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades" (numeral xxvi).
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La ley 800 de 2003 aprobó la citada convención y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Estos instrumentos entraron en vigor el 3 de septiembre de 2004. El Decreto 3173 de 2004 los promulga(15).	Esta Convención fue adoptada el 15 de noviembre de 2000. Su propósito es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional. En su segundo artículo presenta, entre otras, las siguientes definiciones: a) Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; b) Por "delito grave" se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave; c) Por "grupo estructurado" se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada…". El tercer artículo señala lo relativo al ámbito de aplicación de la Convención. El cuarto presenta las disposiciones relativas a la protección de la soberanía de los Estado parte. El quinto y sexto, respectivamente, regulan la

	penalización de la participación en un grupo delictivo organizado y el blanqueo del delito. El séptimo artículo presenta las medidas para combatir el blanqueo del delito. Los artículos octavos y novenos, respectivamente, la penalización y las medidas contra la corrupción. Lo anterior entre otras disposiciones que contemplan los 41 artículos de la Convención.

Paralelo a los referentes internacionales señalados, el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, ONU, ha elaborado nueve informes sobre la situación de los niños y los conflictos armados desde el año 2000 a través de los cuales se condena el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en Colombia y se realiza un llamado a los grupos armados organizados al margen de la ley a finalizar esta práctica(16). Por su parte, el Consejo de Seguridad de la ONU, a través de diferentes resoluciones, se ha manifestado acorde con los informes del Secretario General y ha efectuado una serie de recomendaciones orientadas a eliminar esta práctica, tales como: adoptar el marco normativo de protección de los Derechos del Niño y un enfoque general de prevención de los conflictos; judicializar a los responsables de crímenes contra esta población; contar con información fidedigna sobre esta violación; examinar el nexo entre tráfico de armas, estupefacientes y utilización de niños y erradicarlo e incorporar el enfoque diferencial en los programas de prevención y de atención.

En particular, las resoluciones condenan enérgicamente el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, al igual que otras violaciones a sus derechos. Adicionalmente, instan a todas las partes en conflicto a respetar el marco de protección de los niños, evitando su reclutamiento, conscripción, alistamiento, utilización y vinculación a una de las peores formas de trabajo infantil. Entre las resoluciones más relevantes para este documento están: 1261 de 1999, 1296 de 2000, 1314 de 2000, 1379 de 2001, 1539 de 2004, 1612 de 2005(17), 1882 de 2009, 1888 de 2009 y 1889 de 2009(18).

ii. Referentes Nacionales

a. Desarrollos Legales

La Constitución Política de 1991 consagra la prevalencia de los Derechos del Niño; establece el deber de protegerlos integralmente y la corresponsabilidad entre el Estado, la Sociedad y la Familia (artículos 44 y 45) para su garantía y efectividad(19). Los desarrollos legales más significativos al respecto se presentan, en orden cronológico, en la tabla No. 2. Tales desarrollos sumados a los tratados internacionales ratificados por Colombia, constituyen un marco normativo que observa a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y reconoce sus particularidades socio-culturales, étnicas y de género; al igual que su condición de sujetos en formación, a quienes se les debe garantizar y proteger de forma integral y efectiva, su proyecto de vida. Entre estos desarrollos es de resaltar el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), que integra al orden normativo interno los mandatos de instrumentos y convenios para la garantía efectiva de los Derechos del Niño y es núcleo fundamental de la Política Intersectorial de Prevención.

En síntesis, se trata de una legislación garantista que establece principios, obligaciones, mecanismos y procedimientos, entre otras materias, para la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y su protección integral. Una legislación en la que no sólo se incluyen los compromisos por una adecuada atención de aquellos que han sido desvinculados de grupos

armados y el restablecimiento de sus derechos, sino también que demanda la prevención de su reclutamiento y utilización.

Tabla No. 2

Desarrollos Legales

Referente Legislativo	Principales Disposiciones y Regulaciones
Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. La Ley 418 ha sido prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.	La Ley 418, en su I Título – Capítulo 2, establece una serie de disposiciones para proteger a los menores de 18 años de edad de los efectos del conflicto. El Artículo 13 prohíbe que sean incorporados a las filas de las Fuerzas Armadas para la prestación del servicio militar. El Artículo 14, por su parte, señala que “quien reclute a menores de edad para integrar grupos insurgentes o grupos de autodefensa, o los induzca a integrarlos, o los admita en ellos, o quienes con tal fin les proporcione entrenamiento militar, será sancionado con prisión de tres a cinco años”. Adicionalmente, serán excluidos de los beneficios jurídicos que contempla la Ley. El II Título de la Ley, a través de su Artículo 15, define la condición de víctimas de hechos violentos. El Artículo 17 establece que “El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en desarrollo de sus programas preventivos y de protección, prestará asistencia prioritaria a los menores de edad que hayan quedado sin familia o que teniéndola, ésta no se encuentre en condiciones de cuidarlos por razón de los actos a que se refiere el presente título...”, además, de especificar que “gozarán de especial protección y serán titulares de todos los beneficios contemplados en este título, los menores que en cualquier condición participen en el conflicto armado interno”. La Ley 548 de 1999, a través de su segundo artículo, modifica el Artículo 13 de la Ley 418, eliminado la excepción para la prestación del servicio militar del menor de 18 años, dado el carácter de voluntariedad y autorización de los padres. La Ley 782 de 2002 introduce mayores modificaciones a la Ley 418 de 1997. El Artículo 6 modificó el Artículo 15 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, en los siguientes términos: “Artículo 15. Para los efectos de esta ley, se entiende por víctimas de la violencia política, aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres. Señala, también, que son víctimas los desplazados en los términos del Artículo 1 de la

	Ley 387 de 1997. Así mismo, se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades". En otros términos, los niños, niñas y adolescentes que son reclutados o utilizados se consideran, en primer lugar, como víctimas de la violencia[20]. El Artículo 19 modificó el artículo 50 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 en lo relativo a los procedimientos con los niños, niñas y adolescentes que han sido reclutados y su certificación como desvinculados por haber pertenecido a un grupo armado organizado al margen de la ley. La Ley 1106 de 2006, a su vez, prorroga la vigencia por cuatro años de la Ley 782 de 2002 (y sus precedentes). Es de anotar que esta Ley mantiene la condición de víctima de los niños, niñas y adolescentes que tomen parte en las hostilidades.
Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal.	El Código Penal colombiano, en su artículo 162, tipificó el delito de reclutamiento ilícito en los siguientes términos: "el que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigente". Es de anotar que esta disposición sanciona a quien reclute o utilice a menores de 18 años. Por tanto, se amplía en tres años las disposiciones del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y las normas del Derecho Internacional Humanitario, que establecen como edad mínima los 15 años de edad[21].
Ley 975 de 2005, "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios."	La Ley 975 de 2005, conocida también como Ley de Justicia y Paz, define la condición de víctima a través del Artículo 5 y establece sus derechos a la justicia, verdad y reparación en los artículos 6, 7 y 8, respectivamente. En cuanto a los derechos de las víctimas frente a la administración de justicia, éstos son consagrados en el capítulo octavo. Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo tendrá la obligación de "asistir a las víctimas en el ejercicio de sus derechos y en el marco de la presente Ley" (Artículo 34). La Procuraduría General de la Nación "impulsará mecanismos para la participación de las organizaciones sociales para la asistencia de las víctimas" (Artículo 36). La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, garantizará a las víctimas "su participación en procesos de esclarecimiento judicial y la realización de sus derechos" (Artículo 52 – 52.1). El Artículo 10 señala los requisitos para la desmovilización colectiva, entre los cuales está que "el grupo ponga a disposición del Instituto de Bienestar Familiar la totalidad de

	menores reclutados" (10.3). Por su parte, el Artículo 64 señala además que "la entrega de menores por parte de miembros de grupos armados al margen de la ley no será causal de pérdida de los beneficios a que se refiere la presente Ley y la Ley 782 de 2002"[22].
Ley 1098 de 2006, "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".	La Ley 1098 de 2006 está conformada por tres libros, a saber: 1. Protección Integral, 2. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y procedimientos especiales cuando los niños, las niñas o los adolescentes son víctimas de delitos y 3. Sistema de Bienestar Familiar, Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia. Su naturaleza es de orden público, de carácter irrenunciable y preferente. Su interpretación tendrá presente lo establecido en la Constitución Política y en los tratados o convenciones internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia, particularmente la Convención de los Derechos del Niño. Su finalidad es "garantizar a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo", desde una perspectiva de derechos (artículos 1 y 3). Su objeto es "establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado" (Artículo 2). El Artículo 20 establece que los niños, niñas y adolescentes serán protegidos de las guerras y los conflictos armados internos; su reclutamiento y utilización por parte de grupos armados organizados al margen de la ley; las peores formas de trabajo infantil, conforme al Convenio 182 de la OIT, entre otros actos que vulneren o amenacen sus derechos. El Código consagra el principio de oportunidad de aplicación preferente (Artículo 174) y extiende la aplicación del principio de oportunidad a los procesos seguidos a los adolescentes como partícipes de delitos cometidos por grupos armados al margen de la Ley (Artículo 175)[23]. Por último, el Artículo 176 prohíbe que los niños, niñas y adolescentes sean entrevistados y utilizados en actividades de inteligencia por parte de autoridades de la Fuerza Pública.
Ley 1257 de 2008, "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de violencia y discriminación contra las mujeres, y se reforman los códigos penal y de de	La Ley 1257 tiene por objeto garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia (Artículo 1). A su vez precisa el concepto de violencia económica y daño contra la mujer (artículo 2 y 3, respectivamente). Establece como criterios para su aplicación la Constitución Política y los Tratado o Convenios Internacionales en materia de DDHH. El capítulo segundo consagra los principios de la ley y el tercero los

procedimiento, la Ley 294 y se dictan otras disposiciones.	derechos de las mujeres, víctimas de la violencia. El cuarto capítulo, a su vez, establece las medidas de sensibilización y prevención, que incluye acciones de comunicación, de educación, en el ámbito laboral y de la salud; al igual que los deberes de la familia y las obligaciones de la sociedad. El quinto capítulo versa sobre las medidas de protección, en el ámbito intrafamiliar y aquellos diferentes a éste, y el sexto sobre las medidas de atención. De otra parte, el capítulo séptimo consagra las sanciones y el octavo las disposiciones finales de la Ley. En lo referente a derechos de las niñas, el Artículo 9, numeral 8, señala el imperativo de adoptar medidas para investigar o sancionar a los miembros de la policía, las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y otras fuerzas que realicen actos de violencia contra las niñas y las mujeres, que se encuentren en situaciones de conflicto, por la presencia de actores armados.

b. Otros Desarrollos Normativos

En el horizonte de la promoción, protección y garantía efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como de la prevención de vulneraciones a los mismos, Colombia cuenta con otros desarrollos normativos y administrativos. En la tabla No. 3 se reseñan los principales decretos, resoluciones, directivas, entre otros instrumentos, en materia de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados.

Tabla No. 3.

Otros Desarrollos Normativos

Otros desarrollos	Principales disposiciones o materias tratadas
Decreto 3043 de 2006, por el cual se crea una Alta Consejería en el Departamento dministrativo de la Presidencia de la República.	El Decreto 3043 crea la ACR y señala entre sus funciones la de: “acompañar y asesorar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento, la desvinculación y reintegración de los menores de edad a grupos armados organizados al margen de la ley”.
Decreto 4690 de 2007, por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.	El Decreto 4690 crea la Comisión Intersectorial, cuyo objeto es “articular y orientar la ejecución de las acciones para prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley”. El citado decreto señala cuáles entidades la integran y cuáles serán sus funciones (artículo 2 y 3, respectivamente)[24].
Decreto 1290 de 2008, por el cual se crea el Programa de	Internacional - ACCION SOCIAL. Retoma la definición de víctima de la Ley 418 de 1997 (y sus respectivas prórrogas), y

Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los grupos armados organizados al margen de la ley.	la contenida en la Ley 975 de 2005. Señala entre sus principios el enfoque diferencial y reconoce como medidas de reparación: a) la indemnización solidaria, b) la restitución, c) la rehabilitación, d) las medidas de satisfacción y e) las garantías de no repetición de las conductas delictivas (Artículo 4). Entre las violaciones a los derechos reconoce el reclutamiento ilegal de menores, señalando la indemnización solidaria por parte del Estado (Artículo 5).
Resolución 1677 de 2008 del Ministerio de la Protección Social, "Por la cual se señalan actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil y se establece la clasificación de actividades peligrosas y condiciones de trabajo nocivas para la salud e integridad física o psicológica de las personas menores de 18 años de edad". Resolución 2438 de 2010 del Ministerio de la Protección Social, "Por la cual se adoptan los formatos de solicitud y autorización de trabajo para niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones".	La Resolución 1677 señala las actividades consideradas como peores formas de trabajo infantil y establece la clasificación de actividades peligrosas y condiciones de trabajo nocivas para la salud e integridad física o psicológica de las personas menores de 18 años de edad. Lo anterior en cumplimiento del Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, Artículo 4, que señala los tipos de peores formas de trabajo infantil deberán ser determinados por la legislación nacional o la autoridad competente, previa consulta con organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas y tomando en consideración las normas internacionales en la materia. La Resolución 2438 de 2010 regula lo relativo a los inspectores de trabajo en las direcciones territoriales del Ministerio de la Protección Social, quienes ejercen la función de inspección, vigilancia y control para la población menor de 15 años no sean contratados. Entre 15 y 17 años sólo puedan ser contratados con autorización, siempre y cuando no sea en actividades definidas como riesgosas para su salud física y psicológica.

Directivas (D)[25]

Ministerio de Defensa: - D. No. 15 de 2007. - D. No. 30743 de 2007 - D. No. 048 de 2008. - D. No. 7169 de 2008.	La Directiva 15 regula la capacitación de los miembros de la Fuerza Pública para manejar entregas o capturas de niños y niñas. La 30743 prohíbe que los miembros de las Fuerzas Armadas utilicen a los niños en actividades de inteligencia. La 048 permanente imparte instrucciones para la no utilización de niños y niñas. La 7169 genera disposiciones relativas a la denuncia de hechos de vinculación de niños y niñas.
Directivas de la Procuraduría General de la Nación - D. No. 007, 008 y 009 de 2004. - D. No. 001 de 2008. • D. No. 09 de 2009.	Estas directivas de la PGN señalan la obligación de incluir en los planes de desarrollo lo relativo a la erradicación del trabajo infantil, al igual que realizar un diagnóstico de la situación de los niños, niñas y adolescentes referente al tema; establecer una estrategia de lucha contra el trabajo infantil y organizar un plan de acción en la materia, con base en la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador, 2008 -2015, y asignarle recursos de inversión en la medida que corresponda.

	Por su parte, la directiva 09/09 ordena reforzar las acciones orientadas a la prevención y los entornos protectores de los niños y niñas e identifica acciones concretas para el Ministerio de Educación, Protección Social e ICBF. Adicionalmente, le ordena a la Policía Nacional reforzar sus actividades en la "individualización, judicialización y captura de los cabecillas de las bandas y organizaciones dedicadas al reclutamiento y manipulación de las niñas, niños y adolescentes, para la comisión de actividades criminales"[26].

El país, también, cuenta con un importante desarrollo jurisprudencial en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La Corte Constitucional, a través de su Sentencia C-203 de 2005, consideró a esta población como víctima del delito de reclutamiento ilícito, aunque tal condición no la exime de su responsabilidad penal[27]. En la Sentencia C-240 de 2009, que declaró exequible los artículos 14 de la Ley 418 de 1997 y 162 del Código Penal, la Corte se pronunció señalando que la utilización de menores de edad en acciones de los grupos armados al margen de la ley configura un delito, de acuerdo con las hipótesis previstas en las normas internacionales en la materia.

De otra parte, la Corte ha emitido un conjunto de autos en el marco del seguimiento a la Sentencia T. 025 de 2004, por la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional en atención a los desplazados por la violencia. En estos autos se ha relacionado la condición de personas en situación de desplazamiento con casos de reclutamiento. En este orden de ideas, el Auto 171 de 2001 señaló que la Corte no ha sido informada sobre los procesos adelantados para la investigación del delito de reclutamiento ilícito, ni de los programas de atención para las víctimas de este delito. Adicionalmente, el Auto 251 de 2008 identificó como un riesgo a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes desplazados (y en riesgo de serlo) su empleo y reclutamiento por parte de los actores armados organizados al margen de la ley.

B. Iniciativas, Experiencias y Antecedentes Institucionales

i. Referentes Internacionales

a. Organización de las Naciones Unidas

En 1996, Graça Machel, representante especial para la cuestión de los niños y los conflictos, presentó el Informe sobre las Repercusiones de los Conflictos Armados en los Niños, en el marco de la Resolución 48/177 de la Asamblea General de la ONU[28]. El Informe tenía como propósito mejorar la protección y atención de los niños en situaciones de conflicto y prevenir su ocurrencia. Así mismo, anotaba la degradación de los conflictos y su impacto en la infancia[29], afectando entornos de protección de niños y niñas y facilitando su reclutamiento[30]. Lo anterior viola todos sus derechos y destruye la trama de su red social y relaciones primarias con

consecuencias en su proyecto de vida, concluye Machel.

El Informe advierte la participación de los niños en los conflictos como niños soldados, que "integran ejércitos en los que desempeñan funciones de apoyo, como cocineros, cargadores, mensajeros y espías". Sin embargo, anota que cada vez se observa con mayor frecuencia que los adultos incorporan a esta población deliberadamente. Algunos comandantes afirman la conveniencia de utilizarla porque son "más obedientes, no cuestionan las órdenes y son más

fáciles de manipular que los soldados adultos"[31]. De otra parte, describe las diferentes modalidades de reclutamiento, los móviles para irse con el grupo armado ilegal y las formas cómo son utilizados niños y niñas[32]; presentando una serie de recomendaciones generales en materia de prevención, tales como: adoptar el Protocolo Facultativo de la CDN; registrar y documentar a los niños desde su primera infancia; fomentar la apropiación de las comunidades locales de las normas que protegen a los niños del reclutamiento; movilizar a diferentes actores en contra de las violaciones a los derechos de niños y niñas; ejercer la diplomacia discreta a favor de la desmovilización y no reclutamiento de niños por parte de fuerzas no estatales; poner fin a la impunidad, documentando y judicializando casos, contrarrestar los efectos psicológicos de los conflictos acorde a los contextos socioculturales y a la situación de los niños; garantizar el derecho a la educación, entre otros; y promover la pertinencia y adecuación de las normas.

Adicionalmente, el Informe afirmó que los niños y las niñas están perdiendo su infancia y debemos proponernos una sociedad libre de conflictos en la que puedan crecer como tal y no como armas de guerra. Con esta frase se realizó un llamado a prevenir el estallido de los conflictos a través de medidas como la educación para la paz; la desmilitarización de las sociedades; el mejoramiento de los sistemas de alertas tempranas; la designación de un representante especial para los niños y los conflictos; y medidas de seguimiento, entre otras recomendaciones[33].

El Secretario General de Naciones Unidas, en diferentes informes al Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos[34], ha mencionado las violaciones de los derechos de los niños y niñas e incluido entre éstas su reclutamiento y utilización por diferentes grupos armados. Así mismo, ha formulado recomendaciones en el tema. Entre los informes identificados están: 712 /2000, 852/2001, 1299/02, 1053/03, 72/2005, 826/2006, 757/07, 158/09 y 434/09. Al respecto véase el Anexo No. 4.

Los citados informes realizan un seguimiento de la situación colombiana y la práctica de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados. A su vez, contienen una serie aspectos conceptuales y recomendaciones que son referentes para la presente política y escenario de armonización de las actuaciones de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional. Su propósito central es avanzar en la prevención del reclutamiento y utilización de niños, desde el concepto de protección integral, garantizando una infancia y una opción de vida lejana a las armas y a las lógicas bélicas.

Adicional a los informes del Secretario General, organizaciones internacionales han identificado y condenado la práctica de reclutamiento y utilización de niños y niñas en Colombia por parte de los grupos armados. En este contexto, se encuentran los trabajos de Human Rights Watch (2004); el Reporte Mundial de la Coalition Stop the Use of Child Soldiers (2008) y los estudios de Save the Children (2004). De igual manera, la MAPP/OEA en diferentes informes alerta sobre el reclutamiento y re-reclutamiento efectuado por estructuras armadas ilegales ligadas al narcotráfico.

b. Los Principios de Paris[35]

Los Principios de Paris: principios y guía contra la niñez vinculada con fuerzas o grupos armados[36] se presentan como una agenda programática, cuyo propósito es incidir en las intervenciones de diversos actores a favor de los niños a través de cuatro líneas de acción: i) prevenir el reclutamiento o utilización ilegal de niños y niñas; ii) facilitar la liberación de niños y

niñas vinculados con grupos o fuerzas armadas; iii) facilitar la reintegración de todo niño o niña vinculado con grupos o fuerzas armadas y iv) asegurar el ambiente más protector posible para cualquier niño o niña.

Los Principios de Paris trabajan lo relativo al reclutamiento y utilización (en su sexto capítulo) y proponen para superar esta problemática: la construcción de planes integrales preventivos, la participación de diversos actores en iniciativas en pro de los niños, la ratificación e implementación de los estándares jurídicos internacionales, intervenciones preventivas en relación con refugiados y desplazados, el desarrollo de mecanismos de seguimiento, monitoreo e informes, el fortalecimiento de la educación en la prevención y el apoyo a las iniciativas locales y las unidades familiares[37].

c. Algunos Casos de Reclutamiento y Utilización en Cortes Internacionales

La Corte Penal Internacional, CPI, ha orientado, hasta el momento, sus esfuerzos en cuatro países africanos. En este contexto, ha proferido trece (13) órdenes de captura, cinco (5) de las cuales han sido efectivas. Entre ellas la de Thomas Lubanga Dilo, líder de la Unión de Patriotas Congoleses, encarcelado desde 2006. El caso Lubanga es el primer juicio que cursa formalmente en la CPI, desde enero de 2009. Se le acusa de tolerar el reclutamiento de Kadogos, pequeños combatientes menores de 15 años, durante el conflicto de Ituri[38]. Adicionalmente, la Corte de La Haya lo acusó de alistamiento y reclutamiento de menores en el conflicto, señalando que se trata de un crimen de guerra. El Tribunal Especial para Sierra Leona fue establecido, el 30 de noviembre de 1996, conjuntamente entre el gobierno de este país y las Naciones Unidas para juzgar perpetradores de violaciones a los DDHH. Charles Taylor, ex presidente de Liberia, fue acusado de crímenes de guerra y lesa humanidad contra el pueblo de Sierra Leona por el apoyo brindado a los rebeldes del Frente Revolucionario Unido (RUF, por su sigla en inglés) entre 1995 a 2002. Entre las acusaciones está el uso de niños soldados menores de 15 años, quienes fueron secuestrados y entrenados como combatientes. El Caso de Taylor está en etapa de defensa en la Corte de La Haya. En julio de 2009 Taylor se declaró inocente de los cargos realizados en el marco del Tribunal Especial. Su defensa busca desestimar la conexión entre él y los rebeldes del RUF[39].

La administración de justicia no sólo castiga a quién recluta y utiliza niños, sino que es una condición para avanzar en el restablecimiento de los derechos de las víctimas de este delito.

Adicionalmente, es un poderoso factor disuasivo “al poner sobre aviso a quienes cometen estas violaciones” (COALICO, et. al., 2009, p. 62). En este contexto, la investigación y la judicialización de los casos es una de las recomendaciones realizadas por Naciones Unidas que ha sido atendida por diferentes cortes internacionales. Situación indicativa del compromiso internacional por los derechos de los niños y su protección integral.

d. Iniciativas Internacionales: Viva Río y COAV

Viva Río es una organización conformada desde la década del noventa para enfrentar la violencia vivida en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil. Su trabajo está dirigido a personas entre 15 y 29 años en condiciones de pobreza, por fuera del sistema educativo y que participan en grupos cercanos a la violencia criminal. Su reto es “crear condiciones para que esos niños y jóvenes tengan opciones reales para salir de los grupos violentos” y prevenir nuevas vinculaciones. Para ello, Viva Río trabaja a partir del concepto movilización, desarme e integración-MDI, que vincula los asuntos de seguridad y desarrollo a la población sujeto de las acciones de MDI. La

fase de movilización busca crear las condiciones para que adolescentes y jóvenes expresen su compromiso con MDI; es decir, incentiva la toma de distancia con respecto al grupo violento.

Superada esta fase, se incentiva el desarme que supone “un compromiso para someterse al imperio de la ley”, al igual que un desaprender la violencia. En esta fase, familia y comunidad juegan un rol fundamental en el propósito de construir sociedades más seguras y sin armas. La última fase es la integración, que busca ampliar las oportunidades de la población en riesgo y su inclusión social[40].

El Proyecto COAV inició una investigación, a principios de la presente década y a cargo de Viva Río, que comprende once países en los que se identifican la participación de niños en “grupos organizados involucrados en violencia armada fuera de situaciones tradicionalmente reconocidas como guerras y conflictos, pero con elementos de estructura de comando y practicando alguna forma de poder sobre territorios, población local o recursos”[41]. Tiene como objetivo identificar la utilización de niños por grupos armados; producir información; difundirla y concientizar a la comunidad internacional al respecto con miras a explorar soluciones compartidas. Colombia es uno de los países del COAV a través del estudio Niños, Violencia, Conflicto y Políticas Públicas.

ii. Referentes Nacionales

a. Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes Resolución 1612 de 2005

En 2008, Colombia se acogió oficialmente al Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes de la Resolución 1612 de 2005. El 28 de agosto de 2009, el Secretario General rindió el Primer Informe al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que presenta información sobre el reclutamiento y utilización de niños; reconoce las medidas adoptadas por las autoridades nacionales para hacerle frente y formula una serie de recomendaciones en la materia. El 30 de septiembre de 2009, el Estado colombiano señaló que el Informe del Secretario es una oportunidad para fortalecer las capacidades institucionales y la movilización social en contra de las violaciones de los derechos de los niños y niñas. No obstante estos reconocimientos, realiza una serie de consideraciones al mismo entre las cuales están: i) las estimaciones sobre reclutamiento deben considerar la realidad a partir de las desmovilizaciones; ii) la medición de este fenómeno es una tarea compleja y existe el temor de las familias de denunciar el reclutamiento; por tanto, el reclutamiento es estimado indirectamente a partir de los niños desvinculados atendidos; iii) el Gobierno Nacional ha instado a la Fiscalía General de la Nación, FGN, a avanzar en la judicialización de los reclutadores de los niños desvinculados y a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, CNRR, a la reparación de estas víctimas; iv) se realizan una serie de precisiones sobre la situación colombiana, v) sobre las bandas criminales se precisa que no son grupos homogéneos y están vinculados al narcotráfico y crimen organizado, tal y como lo señala el XI Informe de la MAPP/OEA; vi) el Gobierno también realiza algunas precisiones sobre lo relativo a la Fuerza Pública y vii) reitera su compromiso por la plena vigencia de los DDHH, el espíritu constructivo del Mecanismo e invita a un permanente proceso de consulta entre el Gobierno y el Grupo de Tareas de Naciones Unidas.

b. Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley

El Decreto 4690 de 2007 creó la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley, con el objeto de articular y orientar la ejecución de las acciones para prevenir el reclutamiento y la

utilización[42]. La Comisión está integrada por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior y Justicia, Protección Social y Educación, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Vicepresidencia de la República, que la preside y ejerce su Secretaría Técnica a través del Programa Presidencial Colombia Joven[43]. En la tabla No. 4 se presentan las funciones de la Comisión y su Secretaría Técnica.

Tabla No. 4

Funciones de la Comisión Intersectorial y Secretaría Técnica

Funciones de la Comisión Intersectorial	Funciones Secretaría Técnica
"1. Coordinar y orientar la identificación y definición de los municipios y distritos en los que se desarrollará el objeto del presente decreto, de acuerdo con las líneas de acción de cada entidad integrante de la Comisión. 2. Recomendar la adopción del marco de política nacional para la prevención del reclutamiento y utilización de niños y niñas por grupos organizados al margen de la ley. 3. Orientar la ejecución del Plan de Acción para el desarrollo de las políticas y programas de protección integral a la niñez, adolescencia y juventud para prevenir su reclutamiento y utilización. 4. Identificar los programas de gobierno que deberán ser promovidos o fortalecidos en los departamentos y municipios que sean definidos como prioritarios por la Comisión. 5. Aprobar los programas que desarrollan organizaciones sociales internacionales y nacionales, que trabajan para la niñez en Colombia, que puedan ser promovidos en los departamentos y municipios priorizados que permitan fortalecer la acción del Estado en materia de protección integral a la niñez, adolescencia y juventud. 6. Realizar seguimiento periódico del desarrollo y ejecución del Plan de Acción que presentará la Secretaría Técnica de la Comisión en cada informe de reunión. 7. Adoptar su propio reglamento".	"1. Coordinar el cumplimiento de las funciones de la Comisión Intersectorial. 2. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias. 3. Preparar la agenda de cada sesión. 4. Elaborar las actas de cada sesión de la Comisión. 5. Hacer seguimiento a las recomendaciones emanadas de la Comisión. 6. Preparar un informe de la gestión de la Comisión y del seguimiento de las recomendaciones, que será entregado a sus integrantes. 7. Someter a consideración de la Comisión la información que ésta requiera para la coordinación de políticas de prevención de la vinculación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de ley. 8. Las demás que le sean asignadas por la Comisión".

Fuente: Decreto 4690 de 2007, Artículos 3 y 4.

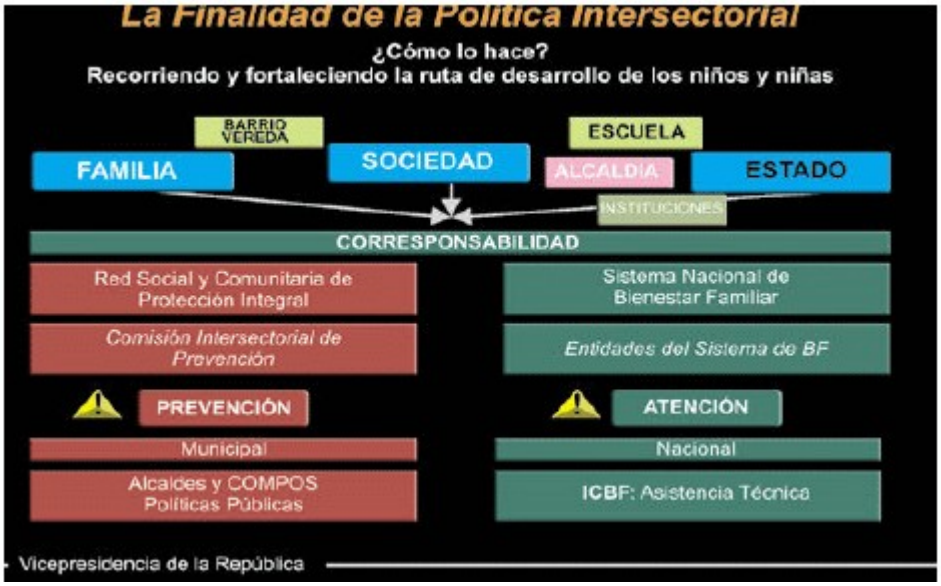
La Comisión traza a finales del año 2007 los lineamientos de la Política Intersectorial de Prevención y en la primera reunión es aprobado el documento para la ejecución de la estrategia en los cincuenta municipios focalizados, inicialmente. El enfoque de la política parte del

concepto de protección integral y está en el horizonte de la “garantía de derechos, la proyección de políticas públicas de infancia y adolescencia y el fortalecimiento de los entornos en los que transcurre la vida cotidiana de los niños y las niñas” (Comisión Intersectorial, 2009, p. 9). Sus premisas son: i) la articulación de acciones del Estado nacional y local, de las organizaciones sociales y de la cooperación internacional; ii) la transformación cultural para prevenir las violencias y la explotación de niños y niñas; iii) la construcción de sujetos de derechos que participen en la construcción de su proceso de vida y de sujetos responsables de ejercer sus derechos; protección integral y garantía efectiva de derechos; iv) las políticas públicas adecuadas e incluyentes; y vi) la movilización de la sociedad como vigía de derechos (Comisión Intersectorial, 2009, p.15).

Su finalidad es fortalecer y vitalizar las redes protectoras de esta población para que “sean capaces de cerrar el paso a quienes amenazan o vulneran los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes” (Comisión Intersectorial, 2008, p. 9). Para ello focalizó su trabajo en el año 2008 en 50 municipios, 62 más en el año 2009 y finalmente para el año 2010 desarrolla la política en 114 municipios y 6 localidades de Bogotá, visibilizando la problemática, articulando las acciones orientadas a la prevención e incidiendo en la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos (véase: Anexo No. 5). Sobre el tema véase el gráfico No. 1, que ilustra cómo se avanza en el logro de la citada finalidad.

Gráfico No. 1

Finalidad de la Política Intersectorial



Fuente: Comisión Intersectorial – II Informe de Gestión de la Secretaría Técnica, 2008.

La Comisión Intersectorial ha organizado su trabajo en siete estrategias de política intersectorial de prevención con sus respectivas líneas de acción. En el recuadro No. 1, se presentan tales estrategias.

Recuadro No. 1.

Estrategias de la Comisión Intersectorial

1. “Articular la política intersectorial de prevención con las políticas, planes y programas de las

entidades nacionales, internacionales, regionales, sociales o públicas en prevención de reclutamiento y utilización de niños y niñas.

2. Impulsar una transformación cultural en las familias, en las comunidades y en las instituciones para que niños, niñas, adolescentes y jóvenes sean reconocidos como sujetos de derechos.

3. Vitalizar y consolidar las redes familiares, sociales e institucionales para prevenir las formas de violencia contra la niñez y gestar vigías de los derechos de la niñez.

4. Fomentar la participación de niños, niñas y adolescentes mediante el desarrollo de la cartografía de derechos de niños y niñas.

5. Fortalecer los Consejos de Política Social y los Comités, Redes o Mesas de Infancia para el diseño y ejecución de políticas públicas de protección integral a la niñez y prevención del reclutamiento.

6. Promover la educación legal con adolescentes, jóvenes y comunidades de las casas de justicia y centros de convivencia para prevenir la delincuencia y el reclutamiento y utilización.

7. Movilizar a la sociedad para que la violación a los derechos de los niños y niñas, incluido su reclutamiento y utilización por grupos organizados al margen de la ley, sea rechazada y reportada”

La Secretaría Técnica acompaña la formulación de los planes de acción en prevención de reclutamiento de las entidades de la Comisión para el desarrollo de las siete estrategias, al igual que ejecuta su propio plan orientado a la coordinación interinstitucional y la ejecución directa de la política intersectorial en los municipios focalizados(44). Es importante señalar que la Secretaría ha contado con el apoyo de la cooperación internacional y nacional, al respecto véase: recuadro No. 2.

Recuadro No. 2

Socios y Contrapartes de la Secretaría Técnica

UNICEF: Desde el 2008, Unicef viene apoyando el proyecto de fortalecimiento a la Secretaría Técnica y el desarrollo de la política intersectorial en los municipios focalizados. Así mismo, se han realizado varias acciones de manera articulada con el fin de trabajar en las regiones en las que Unicef hace presencia y cuenta con operadores contraparte que trabajan el tema.

OIM: La OIM viene apoyando a la Secretaría Técnica en el fortalecimiento de esta y el desarrollo de la estrategia en los municipios focalizados, haciendo especial énfasis en el apoyo a la estrategia cuatro de la política, cartografía de derechos. ACDI: Se desarrollo un proyecto conjunto para el desarrollo de la estrategia en los municipios de Riohacha – Guajira y Pereira – Risaralda, el apoyo y el fortalecimiento se realizó de manera financiera y técnica.

MAPP- OEA: Se realizaron encuentros para coordinar y articular acciones frente al tema de reclutamiento y utilización. Acompañamiento a la MAPP – OEA en los ríos Atrato, San Juan y el litoral Pacífico en los departamentos de Chocó y Valle del Cauca para conocer de primera mano las situaciones de orden público, reclutamiento de niños y niñas, respuesta del Estado a las víctimas del conflicto, situación de las personas y familias de los desmovilizados.

Fuente: Comisión Intersectorial – III Informe de Gestión de la Secretaría Técnica, 2009.

c. Planes, programas e iniciativas gubernamentales

- **Alta Consejería Presidencial para la Reintegración**

El Decreto 3043 de 2006 creó la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración y estableció dentro de sus funciones asesorar al ICBF en la definición de estrategias y políticas para prevenir el reclutamiento[45]. La ACR, a través de su Unidad de Trabajo con la Comunidad, creó un grupo para coordinar lo relativo a esta temática e incorporarla en las acciones de trabajo con comunidades receptoras de personas desmovilizadas, en otras de sus unidades misionales y en sus veintinueve centros de servicios regionales[46].

Desde enero de 2009, cuenta con una Estrategia de Prevención de Reclutamiento de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes, cuyos ejes centrales son fomentar el fortalecimiento de los entornos protectores y generar capacidades en los municipios priorizados por la ACR en relación con el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. La Estrategia se articula con el trabajo de la Comisión Intersectorial y desarrolla acciones de sensibilización sobre el reclutamiento y utilización. Adicionalmente, incluye el componente de prevención desde un enfoque de protección integral de los derechos del niño y prevención situacional en pro de actuaciones coordinadas y complementarias, junto con organizaciones sociales, autoridades locales y actores estratégicos. En este marco, la ACR ha participado, en conjunto con otras entidades, en el apoyo a la ejecución de proyectos de prevención. En el Anexo No. 6 se presentan los principales proyectos adelantados.

- **Presidencia de la República – Programa Presidencial de DDHH y DIH**

Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección de Derechos Humanos

El Programa Presidencial de DDHH y DIH y la Dirección de DDHH del MIJ avanzan en la formulación e implementación de planes para la protección y prevención de violaciones a los derechos de la vida, libertad e integridad y la conformación de mesas de prevención de violaciones a los DDHH, en el marco de la política de descentralización de DDHH. En algunos de estos planes se ha realizado acciones para prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes[47]. No obstante, es necesario avanzar en la apropiación de una perspectiva diferencial sustantiva dado el concepto – principio de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se debe recordar que esta población es sujeto titular de los derechos de protección[48].

- **Procuraduría General de la Nación, PGN**

En 2007, la Procuraduría General de la Nación avanzó en un Sistema Integral de Prevención, SIP, para orientar su trabajo desde un enfoque preventivo. Para tal propósito, definió un concepto que comprende tres niveles de prevención; organizó las funciones preventivas de la PGN, su manual de procedimientos y sus competencias. Complementariamente, estableció una serie de protocolos de actuación preventiva dentro de los cuales está: el Protocolo para el Seguimiento de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en los Planes de Desarrollo de los Departamentos, Distritos y Municipios, a cargo de la Delegada para Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

Este protocolo observa el enfoque de derechos de los niños, que adquiere “forma y proceso real con el ciclo de vida, e incluye las intervenciones orientadas a crear condiciones de vida sana y pleno desarrollo (…) y la perspectiva de la protección especial” (Procuraduría General de la

Nación, 2007, p. 258 -259)[49]. A su vez, se articula con la Estrategia Hechos y Derechos, concebida como una herramienta “pública orientada a garantizar y restituir los derechos de la infancia y la adolescencia mediante la articulación, complementariedad y búsqueda de sinergias de la acción programática y presupuestal del Estado. Enfatiza la responsabilidad de la sociedad civil organizada y abierta y particularmente la del sector privado”[50]. La Estrategia cuenta con su respectivo plan, 2007-2012, que contempla cinco líneas de trabajo: i) acción coordinada e incidencia política, sectorial y territorial; ii) capacidades y soluciones territoriales; iii) corresponsabilidad social; iv) seguimiento y evaluación[51]; y v) vigilancia preventiva y control de gestión.

De otra parte, la PGN ha realizado una serie de estudios a través de los cuales se caracteriza la situación psicosocial y cultural de los niños desvinculados del conflicto y su doble condición jurídica[52].

- Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo cuenta con el Sistema de Alertas Tempranas, SAT. Entre sus objetivos estratégicos están la promoción de políticas de prevención de violaciones masivas de los Derechos Humanos y la intervención humanitaria del Estado. En su ejercicio, el SAT monitorea, identifica y analiza situaciones de riesgo para la población civil y advierte a las autoridades competentes sobre la probable ocurrencia de violaciones masivas de los DDHH e infracciones al DIH. El instrumento para lograr tal fin son los informes de riesgo[53]. El SAT también realiza estudios de análisis estructural de riesgos y vulnerabilidades, al igual que emite notas de seguimiento, que son reportes dirigidos al Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT, para informar sobre la evolución o persistencia de la situación de riesgo de la población civil[54].

En 2008, la Defensoría del Pueblo, con el apoyo de OIM y UNICEF, avanzó en un ejercicio preliminar de Análisis de Riesgo de Prevención y Utilización Ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes, que realizó un balance del marco normativo y avanzó en el concepto de reclutamiento y el de utilización[55].

De otra parte, definió el concepto de riesgo bajo la ecuación: riesgo es igual a las amenazas que enfrenta una población por sus vulnerabilidades sobre los factores de protección con que cuenta.

En este contexto, se avanzó en la identificación de factores de vulnerabilidad, las amenazas y los de protección[56]. En paralelo, se formuló una propuesta de indicadores que se constituye en un insumo significativo para un trabajo mayor de precisión y definición del tema. Es necesario llamar la atención sobre la necesidad de armonizar el ejercicio de la Defensoría y la propuesta de la Ruta de Prevención Urgente de la Comisión Intersectorial en un horizonte de complementariedades y creación de sinergias, atendiendo a la diferencia sustantiva que debe observarse a la hora de monitorear, registrar y advertir sobre riesgos, amenazas colectivas y amenazas individuales contra niños, niñas y adolescentes. Lo anterior en consonancia con el principio de protección integral de los derechos de esta población, sus particularidades y características. Se debe recordar que los riesgos y amenazas que afectan a los adultos no, necesariamente, son los mismos o se expresan de igual forma para el caso de los niños y las niñas.

La Defensoría del Pueblo, a través de su Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres ha caracterizado a los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos

organizados al margen de la ley mediante diversos Informes Defensoriales y boletines de Derechos de la Niñez. Estos presentan una caracterización socio-demográfica y de la situación de los derechos de la población antes, durante y después del reclutamiento. Así mismo, efectúan una serie de recomendaciones al Estado colombiano, los GAOML y la sociedad[57].

- ICBF, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional y DNP

En marco de lo establecido en el Artículo 201 de la Ley 1098 de 2006, las Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia son el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y la familia, para garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes (lo que implica que el principio de corresponsabilidad en esta materia juega un papel significativo). En este sentido y dando cumplimiento a lo establecido en el citado Artículo, el Departamento Nacional de Planeación - DNP, el Ministerio de la Protección Social - MPS, el Ministerio de Educación Nacional - MEN y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, en apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF, desarrollaron un documento Marco de Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio con un enfoque, de conformidad con la Ley, de ciclo de vida, de garantía y de restablecimiento de derechos; complementariamente, se desarrolla el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009 – 2019 como un documento que permite identificar las acciones y las responsabilidades que el Estado, que en su conjunto debe abordar en temas de Infancia y Adolescencia, en su papel de garante de los derechos de los Niños, las Niñas, los y las Adolescentes.

En el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009–2019, bajo la premisa de alcanzar una sociedad más equitativa e incluyente y con oportunidades para los Niños, las Niñas y los Adolescentes se identifican doce objetivos de política, a saber: i) todos vivos, ii) ninguno sin familia, iii) todos saludables, iv) ninguno desnutrido o con hambre, v) todos con educación de calidad y no discriminante, vi) todos jugando, vii) todos capaces de manejar los afectos y las emociones, viii) todos registrados, ix) todos en la vida de la comunidad, x) ninguno maltratado o abusado, xi) ninguno en una actividad perjudicial o violenta y xii) los adolescentes acusados de violar la ley con debido proceso y sanciones educativas y proporcionales.

Es necesario señalar que el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009–2019 y los avances que han venido realizándose con este enfoque incorporan lo relacionado en la Ley 1098 de 2006 – Capítulo 2. Adicionalmente, sus desarrollos posteriores deberán deben incorporar de manera más explícita los derechos de protección, consagrados en el Artículo 20 de la Ley 1098, particularmente lo relativo al reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

Para el logro de los objetivos de la dimensión de protección, el ICBF cuenta con la Dirección de Prevención y Protección. En materia de prevención, adelanta una serie de programas, estrategias y acciones regulares, entre los cuales están los clubes pre-juveniles y juveniles, comportamientos pro-sociales, promoción de pautas de crianza Jóvenes tienen la palabra y el desarrollo de los objetivos de la Política Nacional de Construcción de Paz y Convivencia familiar, HAZ PAZ. Adicionalmente, el ICBF tiene a su cargo la coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y la promoción y goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En el marco de la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional, la Dirección de Protección del ICBF formuló la Estrategia Promoción y Garantía de los Derechos a Niños, Niñas y Adolescentes en Alto Riesgo. En el 2009, implementó su piloto en el

departamento del Putumayo desde un enfoque que propicia acciones simultáneas y coordinadas, articulación con las políticas territoriales de infancia, adolescencia y familia, gestión con los gobiernos locales para ampliar coberturas de programas a favor de estos grupos poblacionales y el desarrollo de acciones específicas articulando la oferta programática del ICBF, con el apoyo de un equipo interdisciplinario que trabajó en terreno con los niños y sus familias e incorporó a miembros de la comunidad a través de la figura de dinamizadores juveniles y/o familiares[58].

Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015

La Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015, comprende un conjunto de acciones o pasos para el logro del propósito señalado en su nombre[59]. Entre sus objetivos están: i) escolarizar a los niños y niñas que están vinculados a las peores formas de trabajo infantil o en riesgo de caer en éstas y suministrarles la mayor cantidad posible de servicios complementarios de la oferta social local y nacional; ii) suministrar, prioritariamente, a las familias de los niños, niñas y adolescentes la oferta social local y nacional necesarias para hacerlas funcionales y productivas y iii) coordinar y complementar el trabajo de las entidades estatales y no estatales que intervengan en la tarea.

La citada Estrategia y sus objetivos se articulan con la estrategia de la Red Juntos, que incorpora dentro de sus metas: la erradicación del trabajo infantil en la población en extrema pobreza y desplazada. Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF hacen parte del Comité Nacional Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y han desarrollado acciones al respecto.

El Ministerio de la Protección ha promocionado la conformación de los 32 comités departamentales y más 116 municipales para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil. Adicionalmente, hace parte del programa Mis Derechos Primero en concordación con la Estrategia Nacional Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015 y sus compromisos en ésta.

El ICBF, por su parte, atendió entre el 2008 y el 2009 a 10.684 niños, niñas y adolescentes vinculados al trabajo infantil y sus peores formas; a quienes el Ministerio de Educación Nacional ha buscado restablecer su derecho a la educación, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política, la Ley General de Educación, sus competencias y funciones misionales y, en particular, a través de cuatro ejes de política: i) cobertura, ii) calidad, iii) pertinencia y iv) eficiencia[60], en aras de una educación de calidad e incluyente. En consecuencia, el MEN adelanta proyectos para el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación en beneficio de los grupos poblacionales más vulnerables, con el fin de eliminar factores de inequidad, discriminación o aislamiento, en el marco del Plan Sectorial 2006-2010, Revolución Educativa[61].

ACCIÓN SOCIAL

MIS DERECHOS PRIMERO – Programa para la Protección Diferencia de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado, en el marco del AUTO 251 de 2008

Mis Derechos Primero es un programa interinstitucional para la protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento forzado, coordinado por ACCIÓN SOCIAL. Se focaliza en 12 departamentos y 95 municipios, ampliando su cobertura en tres fases a través de una ruta de atención integral.

Entre sus objetivos específicos está el de “eliminar los riesgos especiales y problemas transversales de la citada población en situación de desplazamiento, en diferentes ámbitos críticos a partir de la gestión de caso y el acompañamiento psicosocial” (ACCIÓN SOCIAL, 2010, p.4)[62]. Uno de los riesgos identificados es el de reclutamiento. Por tanto, Mis Derechos Primero tiene un componente de prevención, en el que se aclara que todo reclutamiento de persona menor de 18 años es forzado en términos jurídicos y perfila escenarios de riesgo con sus correspondientes niveles, ejercicio que alimentó el proceso de construcción de la Ruta de Atención Urgente, presentada por la Comisión Intersectorial[63].

El Ministerio de Educación Nacional, en el marco del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto 251 de 2008 de la Corte Constitucional, implementa el programa Mis Derechos Primero con el fin de garantizar el ejercicio pleno de derechos y dar respuesta a las necesidades y la afectación diferencial de los niños, niñas y adolescentes en contextos de violencia y/o en situación de desplazamiento. En el marco del componente de prevención, adelanta las siguientes estrategias para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales: i) formación de maestros y directivos docentes para la atención diferencial y pertinente a la población en condición de vulnerabilidad, en contextos de violencia y/o en situación de desplazamiento; ii) asesoría y acompañamiento a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas en la implementación de programas que desarrollen competencias ciudadanas y transformen prácticas pedagógicas en las instituciones educativas, con el fin de fortalecer una institución educativa incluyente y protectora, donde todos puedan aprender, desarrollar las competencias básicas y convivir pacíficamente[64]; iii) fortalecimiento de las entidades territoriales certificadas en la capacidad de gestión y acompañamiento a las instituciones educativas en la implementación y sostenibilidad de los Programas Transversales[65] y iv) evaluación e implementación de modelos flexibles, que respondan a las características y necesidades de la población en contextos de violencia, en condición de vulnerabilidad o en situación de desplazamiento.

d. Mesas de Prevención Nacional y Territoriales

Diferentes iniciativas han confluido en la creación de mesas de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el escenario nacional y territorial. Agencias del Sistema de Naciones Unidas, la Cooperación Internacional, la Comisión Intersectorial (Decreto 4690 de 2007), la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, algunas gobernaciones, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA y las entidades territoriales, entre otros actores, han participado, apoyado, acompañado y/o facilitado tales mesas.

En la actualidad, existen mesas departamentales en Antioquia, Atlántico, Cesar, Chocó, Nariño y Tolima. Cada mesa presenta dinámicas distintas. Antioquia, por ejemplo, es la única creada mediante decreto de la Gobernación. La Comisión Intersectorial acompañó la reforma de dicho acto y la formulación del plan de acción de la Mesa en diecinueve (19) municipios del departamento, ocho (8) de los cuales están focalizados por la política intersectorial de prevención[66]. De otra parte, se identifican las experiencias de algunos municipios que han incluido el tema de infancia y adolescencia en sus planes de desarrollo territorial, con perspectivas diferentes entre sí, entre los cuales están: Pasto, San José del Guaviare, Sogamoso, Bello y Medellín[67].

e. Experiencias significativas de la sociedad civil

Desde diferentes instancias y organizaciones de la sociedad civil se han adelantado proyectos e

iniciativas, formulado recomendaciones de política y conformado redes de protección, al igual que instado a los grupos armados a que pongan punto final al reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes. Muchas de estas iniciativas han contado con el apoyo de la comunidad y cooperación internacional. Las experiencias son considerables y se carece de un inventario exhaustivo de las mismas. Este documento reconoce el compromiso de la sociedad civil organizada en pro de la defensa de los DDHH y de la protección integral de los derechos de los niños, citando algunas de las mismas. Al respecto véase: Anexo No. 7. De igual manera, insta a que cada vez sean más las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones empresariales y el sector privado que se sumen a la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes, desde el ejercicio del principio de protección integral, interés superior del niño y corresponsabilidad.

En términos generales, el documento observa el aporte para la comprensión del reclutamiento y utilización realizado por los estudios y trabajos de las organizaciones sociales y la cooperación internacional, entre los cuales está: el Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia, El Conflicto: Callejón con Salida (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003), los producidos por Save The Children – Colombia, los desarrollados por la Corporación Alotropia, la Corporación Infancia y Desarrollo, la Fundación Paz y Bien, la Fundación Restrepo Barco, la Fundación Esperanza, la Fundación Maya-Nasa, Fundación Social, la Fundación CEDAVIDA, BENPOSTA – Nación de Muchachos, la Comisión Colombiana de Juristas, la COALICO, y la academia nacional. Así mismo, reconoce el trabajo de protección integral que realizan comunidades indígenas para la defensa de sus niños y niñas, evitando su reclutamiento y utilización por parte de los grupos armados ilegales.

f. Iniciativas de las Comunidades Étnicas

Comunidades indígenas, particularmente del sur occidente colombiano y con un fuerte proceso organizativo, han desarrollado iniciativas de prevención del reclutamiento y utilización de su población. Un proceso similar está protagonizado por comunidades del pacífico colombiano. Situación que es contraria en pueblos del oriente colombiano, con procesos organizativos más débiles y prácticas de habitar sus territorios nómadas o semi- nómadas, afectados por la expansión de cultivos ilícitos y la presencia de grupos armados en sus territorios. Entre las experiencias significativas está la adelantada en Guambía, Cauca, a través del Colectivo “Huellas Juveniles”[(68)], la desarrollada por la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, pertenecientes al Pueblo Nasa y el Movimiento de Participación Juvenil del Pueblo Awá a través de sus radios comunitarias.

III. MARCO CONCEPTUAL

La Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y de Grupos Delictivos Organizados se fundamenta en un enfoque de derechos del Niño69 y su protección integral de sus derechos[(70)].

Lo anterior es marco de referencia para el concepto de prevención empleado por la Comisión Intersectorial[(71)]. De acuerdo con la Ruta de Prevención Urgente, la prevención implica “actuar antes que el niño o niña pierda el disfrute de su derecho” (Comisión Intersectorial, 2010).

Adicionalmente, “se relaciona directamente con las maneras de actuar del Estado, la sociedad y la familia para enfrentar y erradicar los riesgos de vulneración de los derechos de la infancia y la adolescencia”[(72)]. Esta política, también, enfatiza que los derechos de niños, niñas y adolescentes

son prevalentes e interdependientes y retoma el principio del Interés Superior del Niño y la doctrina aceptada[73]. Precisa, a su vez, que los niños, niñas y adolescentes son sujetos jurídicos especiales; es decir, que son el único grupo poblacional reconocido, mundialmente, como vulnerable per se[74]. En este orden de ideas y en consonancia con la Política Intersectorial de Prevención, el documento adopta la siguiente hipótesis de trabajo: a mayor número de niños, niñas y adolescentes con conocimiento de sus derechos, protección ante amenazas, garantía de restablecimiento, goce efectivo y pleno ejercicio, menor será el número de niños, niñas y adolescentes reclutados y utilizados.

El trabajo preventivo de las violaciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes allana el camino para la construcción de proyectos de vida civilista, la concreción de condiciones de paz y su mantenimiento y las garantías de no repetición de los hechos, de acuerdo con lo señalado por Naciones Unidas.

De otra parte, permite avanzar en el horizonte del desarrollo humano, puesto que amplía las oportunidades, opciones y ejercicio de libertades ciudadanas. Así mismo, es un elemento esencial para prevenir nuevas formas de violencia armada[75].

Este marco conceptual se compone de dos apartes, complementarios a lo expresado anteriormente. El primero reseña la Ruta de Prevención Urgente, elaborada en el marco de la Comisión Intersectorial. El segundo señala los principios, enfoques y criterios orientadores de la política.

A. Ruta de Prevención Urgente

La Comisión Intersectorial presenta la Ruta de Prevención como una acción afirmativa, desde una perspectiva diferencial sustantiva y como desarrollo de la tercera estrategia de la Política Intersectorial de Prevención. Así mismo, como marco conceptual y legal para la prevención de amenazas al derecho prevalente de los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos contra cualquier modalidad de reclutamiento y utilización por grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados.

La perspectiva diferencial se funda en el concepto principio de protección integral, que indica que niños y niñas son los únicos sujetos poblacionales titulares de los derechos de protección.

Por tanto, es obligación del Estado “definir políticas, leyes, sistemas y procedimientos judiciales y programas desde una perspectiva diferencial, en tanto se trata ya no de normas generales, sino destinadas a resolver situaciones concretas y específicas que suceden frente a la prevención, a la promoción y a la protección de los derechos de los sujetos” (Comisión Intersectorial, 2010, p.8).

Esta perspectiva enfatiza que niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos especiales frente a los mayores de 18 años y la obligación estatal de dar origen a acciones puntuales, exclusivas y específicas que respondan a la condición diferencial señalada. Lo anterior se sustenta en:

1. Las normas nacionales e internacionales que regulan la prevención y protección de los derechos de los niños y las niñas a ser protegidos contra el reclutamiento y utilización por parte de grupos armados ilegales[76]; particularmente, las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño, su Protocolo Facultativo relativo a los niños y los conflictos, el Convenio 182 de la OIT, el Artículo 44 de la Constitución Política y la Ley 1098 de 2006. En consecuencia, el Estado adquiere la obligación de proteger dichos derechos de forma distinta a la

de los adultos.

2. La titularidad de los derechos de protección es únicamente de las personas menores de 18 años, de acuerdo con las normas nacionales e internacionales citadas en el anterior numeral.

3. La responsabilidad internacional específica en materia de prevención y protección de los derechos de los niños y las niñas a ser protegidos contra su reclutamiento y utilización por grupos organizados al margen de la ley. Lo anterior remite a tener de presente los Informes del Secretario General de las Naciones Unidas, las Resoluciones de la ONU, en particular la 1612 de 2005, la nota mediante la cual el Estado Colombiano se acoge al mecanismos de Supervisión y Presentación de Informes de la 1612 y la Política Intersectorial de Prevención del Reclutamiento de la Comisión Intersectorial.

4. Las autoridades competentes para prevenir y proteger los derechos de los niños y niñas a ser protegidos contra el reclutamiento y utilización por grupos organizados al margen de la ley.

En este numeral se diferencia entre, precisamente, autoridades competentes (defensores de familia, comisarios de familia, inspectores de policía y autoridades indígenas) y autoridades públicas (todos y cada uno de los funcionarios del Estado).

5. El enfoque de prevención en el riesgo frente a la vulneración del derecho del niño o niña a ser protegido contra el reclutamiento y utilización por grupos organizados al margen de la ley. Este enfoque señala que: la prevención del riesgo o amenaza debe darse en el marco del Artículo 7 de la Ley 1098 de 2006; la actuación se da sobre amenaza de la carta de derechos contenida en la citada Ley y el concepto de riesgo cuando se trata de niños y niñas está amarrado al concepto amenaza-riesgo que contiene la citada Ley.

En el marco de la ruta y desde el concepto-principio de protección integral, se entiende por prevención un momento “antes de que el niño o la niña pierdan el goce efectivo de su derechos a ser protegidos contra el reclutamiento, contra el desplazamiento forzado, contra los conflictos armados, contra las peores formas de trabajo o contra las minas antipersonales; vale decir que las acciones de los tres ejes de corresponsabilidad deben realizarse ojalá antes, incluso de que surja una amenaza colectiva” (Comisión Intersectorial, 2010, p.6).

La ruta de prevención observa tres escenarios frente a los cuales el Estado, las comunidades y las familias deben actuar para asegurar la protección integral de niños, niñas y adolescentes. Esto son: el riesgo, la amenaza colectiva y la amenaza individualizada. En consecuencia, se desarrollan tres rutas de prevención véase: tabla No. 5 y los anexos No. 8 y No. 9.

Adicionalmente, la Comisión Intersectorial presenta siete pasos, a considerar, en la implementación de la ruta urgente y en la de protección. Estos son:

1. Identificar en el municipio (distrito, vereda, localidad, comuna, zona) una autoridad pública (alcalde, personero, secretarios de despacho, rectores de instituciones educativas, médicos rurales).

2. Identificar en el municipio los líderes comunitarios más activos dispuestos a actuar en el escenario de las rutas.

3. Identificar con las autoridades del municipio aquellos lugares que representan en mayor riesgo para el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas.

4. Identificar en el municipio un grupo de tareas para las acciones a emprender en desarrollo de las rutas (temprana, urgente y en protección) tales como las mesas de prevención de reclutamiento, las redes del buen trato o los comités o mesas de infancia y adolescencia.

5. Apoyar al grupo de tareas para que levante un inventario con toda la oferta institucional, privada, nacional, internacional, social disponible en el municipio que facilite la acción inmediata para la movilización de los niños y niñas que se encuentran en amenaza directa.

6. Apoyar al ICBF en la capacitación y entrenamiento de las autoridades públicas y de las autoridades competentes en las cuatro rutas: Ruta de Prevención Temprana, Ruta de Prevención Urgente, Ruta de Prevención en Protección y Ruta de Atención y restablecimiento de derechos

7. Construir desde el grupo de tareas herramientas para hacer documentación y seguimiento de cada caso que se atienda por las rutas previstas.

B. Principios, Criterios y Enfoques Orientadores de la Política

En la tabla No. 5 se mencionan los principios, criterios y enfoques orientadores de la política. Estos se mencionan en orden alfabético, señalando que el principio rector y de mayor relevancia para el presente documento es el de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Tabla No. 5

Principios, criterios y enfoque orientadores de la política

Principios	De su contenido
Interés Superior del Niño	“Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos los derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes” (Ley 1098 de 2006, Artículo 8). Precisa la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial que la materialización del interés superior del niño “significa que las autoridades públicas y privadas que deben tomar decisiones en relación con el niño, niña o adolescente tienen la obligación de observar el bien mayor, de ponderar las decisiones en relación estricta con la garantía y ejercicio de los derechos, ciñéndose directamente con el estudio de los derechos consagrados en la normatividad nacional e internacional. El Interés Superior del Niño representa fundamentalmente un deber para el Estado y para la sociedad, consistente en que cada decisión que se tome respecto de sus vidas, de su integridad o desarrollo personal debe atender exactamente a aquello que sea mejor para los niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta que siempre sea lo más conveniente por encima de otro tipo de consideraciones jurídicas o fácticas. De ahí que frente a dos posibilidades decisionales respecto de la situación de un niño, niña o adolescente, deba siempre seleccionarse aquella que mejor responda a la plena garantía y ejercicio de derechos”.
Prevalencia de	Este principio está consagrado en la Constitución Política de 1991,

Derechos	Artículo 44, y se encuentra en estrecha relación con el principio del interés superior del niño. La Ley 1098 de 2006, a través del Artículo 8, señala que "en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente". La prevalencia de derechos, precisa la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial tiene dos implicaciones sustantivas: debe reflejarse en la formulación e implementación de las políticas públicas (acompañadas de medidas jurídicas, administrativas, políticas y financieras) e implica que cuando un niño, niña o adolescente se enfrenta con el derecho de un adulto en todos los casos se deberá aplicar la prevalencia a favor de los derechos de la persona menor de 18 años.
Protección Integral	La diferencia sustantiva de derechos entre adultos y niños y niñas se centra en este concepto. "Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y el cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio de interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamentales y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos". [Ley 1098 de 2006, Artículo 7](77). "La protección integral representa la existencia de un sujeto pleno de derechos, que debe ser mirado como un sujeto indisoluble jurídico, como una persona frente a la que se debe generar todo un campo omnicomprensivo de acciones que permitan garantizar total y efectivamente todos los derechos consagrados por las normas nacionales e internacionales. Protección integral implica que sólo se considera que el sujeto de derechos niño, niña o adolescente, se encuentra debidamente garantizado en su patrimonio jurídico, cuando toda circunstancia de facto en las que se encuentran o pueden llegar a encontrarse como consecuencia de actos de violencia o vulneratorios que contra ellos y ellas ejercen los adultos, como todas las formas de violencia, de abandono, de discriminación, de utilización para fines ilícitos y las diversas formas de explotación, son efectivamente conjuradas por las medidas administrativas y judiciales, y puede predicarse que todos sus derechos fundamentales están plenamente protegidos frente a una vulneración, y frente a factores externos que puedan violentarlos, no sólo porque han sido erradicados, sino también porque han sido prevenidos y sancionados" (Comisión Intersectorial – III Informe de Gestión de la Secretaría Técnica, 2009, p. 20). En caso de amenazas de conflicto, la protección de los derechos del niño "exige el ejercicio de sus derechos mediante la aplicación del derecho internacional humanitario y el derecho internacional relativo a los

	derechos humanos”[78]. Sin embargo, es preciso aclarar que el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos contra su reclutamiento y utilización no sólo se protege en tiempos de conflicto. Se trata de un derecho que debe protegerse per se (Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial, 2010). De otra parte y de acuerdo con las Naciones Unidas la eliminación de la brecha de conocimientos es una condición necesaria para mejorar la protección del niño en el contexto del mantenimiento de la paz[79]. La protección integral implica, tanto las intervenciones de las autoridades públicas ante riesgos, como de las autoridades competentes ante amenazas de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes. (Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial, 2010)[80].
Ciclo de vida	Esta perspectiva señala la importancia de las consideraciones de edad. Cada etapa así lo demanda. El Código de la Infancia y la Adolescencia diferencia el ciclo del niño de los 0 a 6 años, de los 7 a los 12 años y el de los adolescentes de los 13 a los 18 años [Ley 1098 de 2006], aclarando que de 14 años en adelante son sujetos de responsabilidad penal. La Política de la Primera Infancia, por su parte, establece que este ciclo comprende a los niños menores de seis años[81]. Las estrategias de la Política Intersectorial de Prevención se inician a partir del segundo ciclo de vida. El primer ciclo considera que son estrategias de protección integral.
Corresponsabilidad	“Se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece en todos los sectores e instituciones del Estado. No obstante lo anterior, instituciones públicas y privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes” (Ley 1098 de 2006, Artículo10). Cabe anotar que el III Título de la Ley 1098, también, señala la corresponsabilidad de los diferentes niveles territoriales de gobierno y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos mediante su Artículo 24[82].
Derecho de los niños, niñas y adolescentes de ser protegidos de su vinculación a grupos armados	La Ley 1098 de 2006 menciona en su artículo 20, literales 6 y 7 el derecho que niños y niñas tienen de ser protegidos de los conflictos y del reclutamiento y utilización y en el artículo 31 el derecho a la participación. De igual forma, este principio se menciona en el protocolo facultativo de la CDN en los siguientes términos: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas

y a la participación	legales necesarias para prohibir y tipificar esas prácticas". El marco normativo referente del documento señala el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos del conflicto, las peores formas de trabajo infantil, el reclutamiento, su utilización y vinculación con grupos armados ilegales. Al respecto véase el aparte II del presente documento. En el segundo aparte, se presentaron los instrumentos y normas que establecieron el derecho a la participación. Los Principios de Paris hacen eco de las disposiciones en la materia. Se hace énfasis en reconocer que la participación de los niños y niñas no se debe limitar a acciones culturales, sino a indagar por sus percepciones y generar espacios propicios para el diálogo y el reconocimiento de su voz, no sólo en aspectos directamente relacionados con la prevención del reclutamiento, sino en todos los aspectos desde su vida cotidiana, las ofertas institucionales y las dinámicas y programas creados, como participantes de una sociedad.
Enfoque de Derechos	Este enfoque indica que las actuaciones deberán observar la prevención, protección, promoción, garantía, restablecimiento, desarrollo y el goce efectivo de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. Este enfoque hace referencia al grado de cumplimiento del catálogo de los 44 derechos que contiene la Ley, y no del examen desde lo sectorial.
Diversidad Étnica	La Constitución Política, a través del Artículo 8, reconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación, estableciendo la obligación del Estado de Protegerla. Las actuaciones estatales deben respetar, promover y garantizar la diversidad étnica, reconociendo sus particularidades, características y cosmovisiones. Esta perspectiva es retomada y aplicada por la Ley 1098 de 2006.
Enfoque Diferencial	El Enfoque diferencial de la política intersectorial hace referencia a que los derechos de niños y niñas tienen una diferencia sustantiva frente a los derechos de las personas mayores de 18 años, es decir los niños y niñas requieren de políticas diferenciales que tengan en cuenta el derecho que tienen a ser protegidos contra situaciones que amenazan y pueden llegar a vulnerar sus derechos, véase: Ley 1098 de 2006, Artículo 20. En el marco del programa Mis Derechos Primero, se entiende por enfoque diferencial "el reconocimiento de las particularidades individuales y colectivas de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad, utilizando metodologías apropiadas para la disminución del riesgo e impactos que generen acciones afirmativas y diferenciales que determinen el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento" (ACCION SOCIAL, 2010, p.15). El enfoque diferencial no debe confundirse con el enfoque poblacional e implica observar y atender, pertinentemente, a las particularidades y características de la población de acuerdo a su pertenencia étnica, ciclo de vida, la construcción de su identidad sexual y su territorialidad, entre otras variables.

	El CONPES 3660 de 2010 plantea que el enfoque diferencial parte de un concepto claro del derecho a la igualdad, el cual supone que personas en situaciones similares deben ser tratadas de forma igual, y que aquellas que están en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta, en forma proporcional a dicha diferencia. A partir de este principio, es pertinente partir de una diferenciación positiva y no de una discriminación positiva, encontrando que ciertos grupos de personas tienen necesidades de protección diferenciales a raíz de sus situaciones específicas, y en algunos casos, de su vulneración o vulnerabilidad. La Dirección de Derechos Humanos del MIJ, por su parte, entiende como enfoque diferencial "la perspectiva (…) desde donde se asumen, abordan, desarrollan realidades y se visibilizan vulnerabilidades de grupos específicos; el enfoque diferencial es ante todo, un enfoque de derechos, es un conjunto de obligaciones estatales que surge y se desarrolla como respuesta específica al derecho a la igualdad y el principio de justicia en la atención, prevención, protección, investigación, restablecimiento de derechos y trato que requieren los grupos poblacionales que por diferentes razones resultan más vulnerables en contextos de violación de sus derechos, específicamente por el impacto desproporcionado que genera el conflicto armado colombiano en dichas poblaciones a nivel individual y colectivo. Para responder de manera diferencial en la "atención integral" (atención, prevención, protección, investigación, restablecimiento de derechos y trato) a las poblaciones vulnerables, se requiere del diseño e implementación de instrumentos, programas específicos, y recursos destinados para tales fines. Atender con enfoque diferencial a la población vulnerable (…), debe garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, a la dignidad, integridad física y mental"[(83)].
Perspectiva de Género	"Se entiende por perspectiva de género el reconocimiento de las diferencias sociales, biológicas y psicológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeña en la familia y el grupo social…" (Ley 1098 de 2006, Artículo 12). Aplicar la perspectiva de género implica: "identificar las diferencias que se convierten en desventajas y trabajar para superarlas; formular estrategias, acciones y mecanismos orientados al logro de la igualdad y equidad de las personas; identificar las situaciones de desequilibrio y desigualdad entre las personas afectadas por una actuación, conflicto o decisión; disponer todo lo necesario para evitar que una actuación o decisión resulte discriminatoria, a veces de manera sutil, pero al final negando o desconociendo un derecho; garantizar que esas diferencias no se conviertan en desventajas o exclusión para la parte más débil" (Procuraduría General de la Nación, 2006. p.17).
Prevención Temprana	La ruta de prevención temprana, está definida sobre los siete factores de riesgo establecidos por la Comisión Intersectorial y las estrategias con sus respectivas líneas de acción de la Política Intersectorial de Prevención. Esta ruta hace referencia a situaciones en las cuales el

	Estado, la sociedad y la familia adoptan "todas las medidas necesarias para garantizar el ejercicio y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de minimizar o enfrentar los factores que potencian su vulnerabilidad frente a diferentes violaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes" (Comisión Intersectorial, 2010, p.15).
Prevención Urgente	La ruta de prevención urgente, aplica en un escenario anterior a la ruta de prevención – protección "cuando aún no existen señalamientos sobre familiar o personas determinadas, sino que se cierne una amenaza colectiva (…) sobre dicha amenaza deben iniciarse acciones urgentes lideradas por autoridades públicas o indígenas según el caso, presentes en el municipio, en conjunto y articulación con líderes comunitarios, con familia o con la comunidad educativa, entre otras" (Comisión Intersectorial, 2010, p.15)[(84)].
Protección en prevención	La ruta de protección en prevención, relativa a un "conjunto de acciones que sumadas pretenden dejar a largo plazo, resultados concretos tales como la disminución de los factores de riesgo, el mejoramiento y transformación de entornos de protección para los niños, niñas y adolescentes, y la reducción progresiva de todas las formas de violencia y explotación contra la niñez y la adolescencia, que inducen a la vinculación de niños y niñas con actividades ilícitas o ilegales" (Comisión Intersectorial, 2010, p.4). Esta ruta hace "referencia a situaciones en las cuales es altamente probable que se presente la vulneración del derecho a ser protegidos contra el reclutamiento y utilización por las circunstancias del contexto. Se trata de hechos concretos y específicos contra un niño, niña y adolescente en determinado, individualizado y personalizado que se presenta en la cotidianidad y anuncian la situación de vulneración. Esta ruta de prevención es de protección actúa cuando el derecho de un niño, niña o adolescente específico a ser protegido contra el reclutamiento, está amenazado y por eso hay que tomar una acción inmediata (puede ser una medida de protección) como la movilización del niño o niña, solo o con un grupo de hermanos o con su padre, madre o cuidador, caso en el cual, la autoridad competente tendrá que definir si ese desplazamiento debe ser apoyado por Acción Social (cuando el caso involucra la red adulta), o si la movilización es solamente de menores de edad, caso en el cual será el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar quien asuma los trámites inmediatos" (Comisión Intersectorial, 2010, p.18 y 19). La ruta reseñada tiene fundamento en el Artículo 99 de la Ley 1098 de 2006. Adicionalmente, requiere que se le notifique a la autoridad competente, que debe "actuar procedimentalmente frente a la inminencia y ordenar verbalmente las medidas de protección inmediata que el caso amerita" (Comisión Intersectorial, 2010, p.20).
Principios Operativos	Los Principios de Paris establecen una serie de principios operativos para prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes; referentes de la presente política, entre los cuales están:

	rendición de cuentas y transparencia (3.16 y 3.17), programación específica según el contexto (3.18 a 3.20), fortalecimiento de capacidades (3.21 y 3.22), financiamiento y otro tipo de apoyo a la prevención de reclutamiento ilegal o utilización y, liberación y reinserción de niños y niñas (3.23 a 3.25), coordinación, colaboración y cooperación (3.26 a 3.28), Confidencialidad e información compartida (3.29) y cobertura de medios de comunicación (3.30 y 3.31).

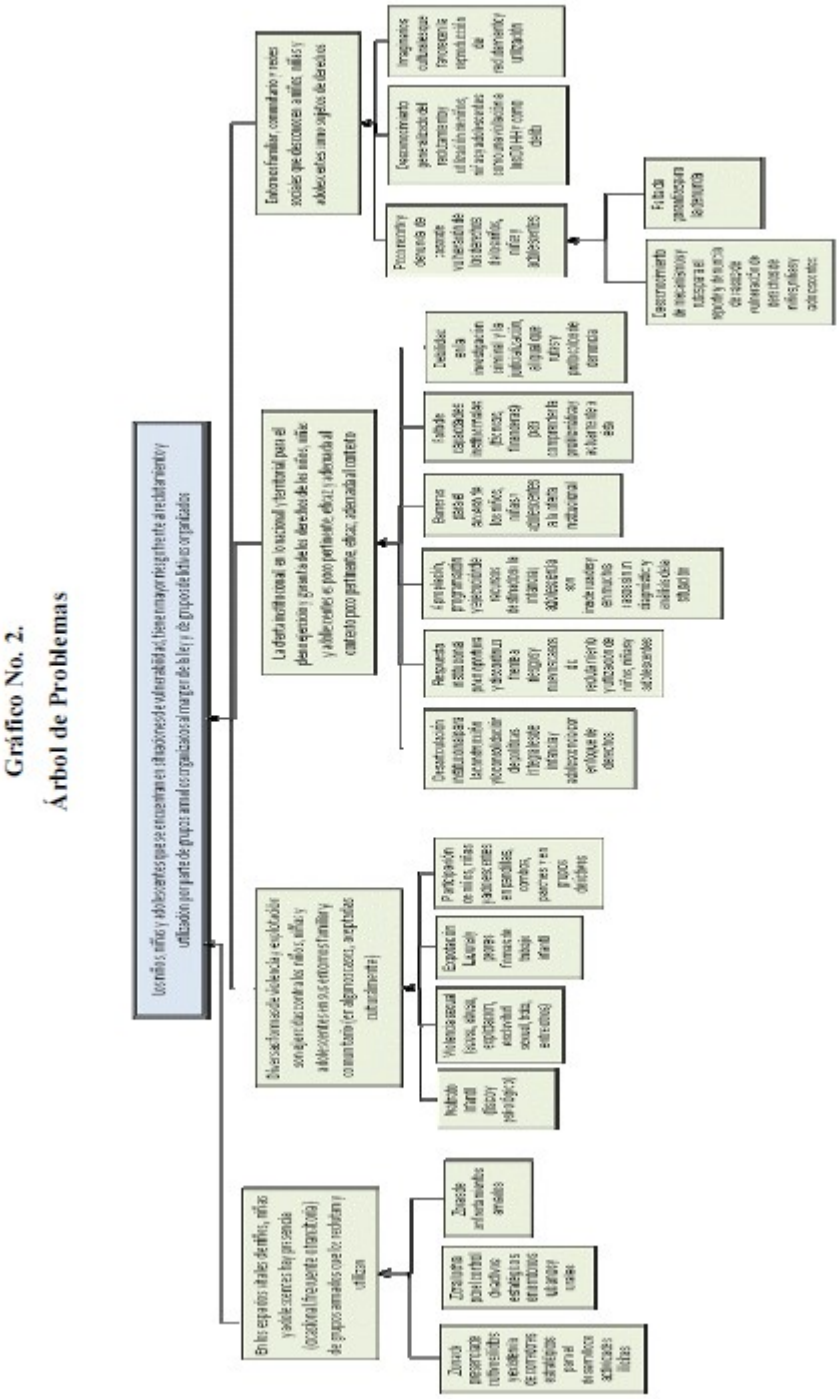
Los anteriores principios están acompañados de las obligaciones estatales. Es de resaltar la observancia del deber de respeto y de garantía85. El primero alude a aspectos tales como: el reconocimiento de derechos sin discriminación alguna, lo que implica atender las características, particularidades y condiciones de los sujetos titulares de los mismos; divulgarlos; adoptar medidas para que el aparato estatal actúe con arreglo a las normas de los DDHH, entre otros. El segundo comprende, entre otras dimensiones, la prevención y la protección(86), que se retroalimentan permanentemente(87).

IV. DIAGNOSTICO

A. Problema Central:

Los niños, niñas y adolescentes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y de mayor riesgo frente al reclutamiento y utilización por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados No obstante los avances del Estado y la sociedad colombiana para reducir situaciones de vulnerabilidad y erradicar riesgos que facilitan el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, este fenómeno persiste y se presenta con mayor frecuencia en ciertas zonas del territorio nacional. Dada su complejidad no es factible precisar cuántos niños, niñas y adolescentes están en riesgo de ser reclutados y utilizados(88). Por tanto, no se puede precisar cuánta es la población que está en riesgo de ser víctima de una de las peores formas de trabajo infantil, de un crimen de guerra, de la violencia y de no haber sido protegidos de su vinculación a grupos armados, su utilización y reclutamiento(89). Por lo general, este tipo de estimaciones se realizan de manera indirecta(90). En el siguiente aparte, se examinarán algunas de las fuentes a través de las cuales se estima la magnitud de esta violación a los derechos del niño.

Posteriormente, se presentan las modalidades empleadas por los grupos armados para reclutar y utilizar niños, identificadas a la fecha. Así mismo, se presentan los factores de riesgo que facilitan esta violación a los derechos del niño y se perfilan algunas de las motivaciones que se esgrimen para la vinculación a grupos armados por parte de niños, niñas y adolescentes. En el gráfico No. 2 se presenta el árbol de problemas del presente documento.



i. Estimaciones del Reclutamiento y Utilización.

Las cifras de niños, niñas y adolescentes vinculados a los grupos armados organizados al margen de la ley y utilizados por grupos delictivos organizados son disímiles, dependen de las fuentes de información y las variables utilizadas para tal efecto. Es importante resaltar que los reportes, estudios y análisis existentes tienden a no visibilizar específicamente este delito y violación a los derechos de la citada población. En tal sentido, y en muchos casos, se confunde, subsume o conecta esta violación con otras violaciones a los derechos de los niños como la desaparición, el secuestro, la tortura y el desplazamiento, para citar solo algunos ejemplos.

La Policía Nacional, a través de la Dirección de Investigación Criminal, registra 80 denuncias por el delito de reclutamiento ilícito, Artículo 162 del Código Penal, entre el primero de enero de

2003 y el 31 de mayo de 2010. Siendo el 2008 y el 2009, los años que presentan mayores casos 25 y 22, respectivamente. Por su parte, la Fiscalía General de la Nación reporta, a diciembre de 2009, 1.090 investigaciones activas e inactivas por reclutamiento ilícito, de las cuales 783 están registradas en el Sistema de Información Judicial de la Fiscalía, SIJUF, y 307 en el Sistema Penal Acusatorio, SPOA. A octubre de 008, se reportan dos casos en los que hay sentencias y ninguna investigación en curso por amenazas de reclutamiento(91). De acuerdo con Acción Social, a corte de mayo 5 de 2010, las solicitudes de reparación individual por vía administrativa, relativas a niños y niñas víctimas del delito de reclutamiento son del orden de 2.546 registros. De estos registros, 1.787 corresponden a hombres y a 759 mujeres.

El ICBF ha atendido a 4.323 niños y niñas durante el período del 16 de noviembre de 1999 al 31 de mayo de 2010. De acuerdo con la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial, el 90% de los niños atendidos por el ICBF afirman haber estado vinculados a un grupo armado con otros niños y niñas.

De otra parte, la Secretaría Técnica señala siete situaciones que aumentan el riesgo de reclutamiento y de utilización de la población menor de los dieciocho años de edad(92), a partir de las cuales focaliza la Política Intersectorial de Prevención en 114 municipios y 6 localidades de Bogotá(93). Adicionalmente, en la sistematización del ejercicio que lidera, titulado Cartografía de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, se registran casos o eventos de reclutamiento y utilización en municipios como Soacha, Cúcuta, Montería y Santa Marta, entre otros.

Para el 2006, la Defensoría del Pueblo señala que el reclutamiento es una problemática que se ha presentado prácticamente en todo el territorio nacional. Así mismo, que en 27 de los 32 departamentos del país niños, niñas y adolescentes fueron reclutados. De otra parte, afirma que la edad promedio de reclutamiento bajó de 13.8 a 12.8 años y la permanencia promedio es de 2 años en el grupo armado. El Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría, en sus informes de riesgo 2008 y 2009, ha señalado la existencia de esta práctica en 151 municipios de 29 departamentos del país. Con base en estos informes, el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, CIAT, en sus sesiones de 2009, emitió 18 alertas de riesgo de reclutamiento en los departamentos de Arauca, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Tolima y Valle del Cauca.

El Informe del Secretario General sobre Colombia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del 28 de agosto de 2009, señala que las FARC han reclutado a niños y niñas, de forma individual y masiva, en 13 departamentos de la geografía nacional. En cuanto al ELN, señala que esta práctica la ha realizado en cuatro departamentos(94). También, anota que nuevos grupos armados ilegales incorporan en sus filas a niños, niñas y adolescentes(95).

El Comité de los Derechos del Niño rechaza el reclutamiento y utilización de esta población por las FARC y ELN, señalando que constituyen serios crímenes de guerra.

Anota, además, que los niños que se resisten a ser reclutados son asesinados o forzados a desplazarse; señalando que existen mayores vulnerabilidades en el caso de niños afrocolombianos e indígenas y sus respectivas comunidades. De otra parte, observa que los grupos armados posteriores a las desmovilizaciones colectivas también reclutan y utilizan niños, lo que constituye una violación al Artículo 4 del Protocolo Facultativo a la Convención de los Niños relativo a la Participación de los Niños en los Conflictos Armados(96). Esta situación, no sólo revela la práctica de un delito y de una violación a los derechos de los niños, niñas y

adolescentes, sino también el incumplimiento del compromiso de no reclutar a esta población expresado por jefes de las organizaciones guerrilleras. Cabe recordar que en 1999, las FARC manifestaron su compromiso de no reclutar niños menores de 15 años ante el Representante Especial para la Cuestión de los Niños y Conflictos Armados de la Organización de Naciones Unidas. En 1998, el ELN, por su parte, "firmó con representantes de la sociedad civil y miembros del Consejo Nacional de Paz en Maguncia (Alemania) un acuerdo en que se comprometía a no reclutar a niños menores 16 años"(97).

La Corte Constitucional, a través del Auto 251 de 2008, señala que el reclutamiento es una práctica criminal de ocurrencia extendida y reiterada en todo el territorio nacional por los grupos armados ilegales(98). Se apoya en diversos estimativos del fenómeno señalando un margen entre 11.000 a 14.000 niños, niñas y adolescentes reclutados para el 2006(99).

La Corte evidencia la presencia de esta práctica en buena parte del territorio nacional y la define como una de las causas del desplazamiento(100), al respecto véase el recuadro No. 3.

Recuadro No. 3.

Reclutamiento como Causa de Desplazamiento

La Corte señala que el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes es una de las causas del desplazamiento en el país a través de cuatro mecanismos causales, a saber:

i) el desplazamiento forzado de familias y comunidades enteras, ante el riesgo de que sus niños, niñas y adolescentes sean vinculados al conflicto armado, bien sea por amenazas recibidas directamente contra la vida de los menores o de sus familias, por el peligro generalizado existente en una región determinada, o porque uno o más miembros de la familia o la comunidad ya han sido reclutados y se quiere evitar que otros también lo sean;

ii) el desplazamiento forzado de las familias de los menores de edad efectivamente reclutados, puesto que el reclutamiento de un niño, niña o adolescente implica una presión y persecución para sus parientes, por parte de los actores armados enfrentados;

iii) el desplazamiento forzado de las familias de los menores de edad que han sido reclutados pero han desertado, para proteger sus vidas; y

iv) el desplazamiento forzado únicamente de los niños, niñas o adolescentes en riesgo, que son enviados o se trasladan a otros lugares para preservarlos o preservarse del peligro de reclutamiento. Fuente: Corte Constitucional, Auto 251 de 2008.

ii. Modalidades, Motivaciones, Móviles y Formas de Utilización

El Informe Defensorial, Caracterización de Niñas, Niños y Adolescentes Desvinculados de los Grupos Armados Ilegales, señala que un 35.1% de esta población ingresó mediante contacto realizado por miembros de estos grupos; un 33% lo hizo por su propia cuenta y un 22.1% fue contactado por amigos(101) (Defensoría del Pueblo, 2006).

La Cartografía de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, ejercicio que como se señaló anteriormente lidera la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial, reportó que en Montería los niños y las niñas señalan como reclutadores a personas conocidas(102), que, en algunos casos, operan a través de los jefes de pandillas(103); en Soacha los niños afirman haber sido testigos de una suerte de "barridas" a través de las cuales masivamente son reclutados(104) y en Valledupar y

Quibdó el reclutamiento se oferta como una opción laboral, de prestigio y reconocimiento[105].

Los medios de comunicación nacionales también han informado sobre las modalidades mediante las cuales niños, niñas y adolecentes son reclutados y utilizados por grupos armados. El Tiempo, en su versión impresa del 20 de septiembre de 2009, informó que la población desmovilizada y menores de edad están siendo reclutados para realizar operaciones en el norte y oriente del Casanare.

En esta noticia retomó el pronunciamiento del Defensor regional del Meta, quien señaló que se están "usando a los muchachos para transporte de armas y droga, o como puntos, como se les llama a los informantes en lugares estratégicos"[106]. La información reciente concuerda con el Informe de Graça Machel, 1996, que denunciaba la participación de niños, niñas y adolescentes en las hostilidades y en el campo de batalla, en los que son obligados a prácticas violentas incluso contra sus propias comunidades y familia.

Entre los móviles o motivaciones de niños, niñas y adolescentes para vincularse con grupos armados están la ausencia de oportunidades, la búsqueda de protección o de una familia, al igual que la sensación de poder y el sentimiento de venganza, de acuerdo con el Informe de Machel, 1996. El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003, El Conflicto Callejón con Salida, identifica, adicional a las razones políticas para la vinculación con los grupos armados, las siguientes motivaciones o móviles: i) la socialización o los llamados hijos de la guerra[107], transmisión inter-generacional de la militancia en un grupo; ii) la búsqueda de sentido de pertenencia y la sensación del espíritu de cuerpo; iii) el gusto por las armas y el poder que irradian; iv) el enamoramiento y la vinculación para estar cercano al ser amado; v) el espíritu de aventura, la tentación gratuita de ensayar una vida que parece distinta y quizás entretenida; vi) la búsqueda de seguridad personal y de una opción de vida; vii) la huida frente a situaciones de maltrato y violencia doméstica; viii) la falta de opciones y ix) el reclutamiento forzado.

El Informe Defensorial, 2006, indica que entre las razones aducidas por los niños, niñas y adolescentes que dicen haberse vinculado voluntariamente a los grupos armados están: i) el gusto por las armas y el uniforme; ii) las promesas de dinero y el argumento de necesidades económicas; iii) los factores relacionados con la violencia intrafamiliar; iv) la venganza, motivación significativa sólo para los niños que ingresaron a las AUC.

En cuanto a la segunda razón, se constató que más de un 85% de niños pertenecientes a las Autodefensas recibían dinero. "En contraste, se encontró que menos de la mitad de la población recibió dinero durante su permanencia en las FARC, el ELN y el ERP". En cuanto a la utilización de los niños por los grupos armados, ésta se expresa a través del ejercicio de funciones de cargadores, domésticas, de inteligencia (como vigías, informantes o mensajeros), por ejemplo. Las niñas cumplen las mismas funciones de los niños, pero en muchos casos son utilizadas como esclavas sexuales, en matrimonios serviles con los comandantes, como armas de guerra, entre otras formas violatorias de sus derechos, señala Marchel, 1996.

El Informe Defensorial de 2006 señala que entre las actividades que realizan los niñas, niños y adolescentes con el grupo armado están: i) mantenimiento y supervivencia de la tropa a través de labores como cocinar, cuidar enfermos, cultivar la tierra, sembrar o raspar coca y lavar la ropa de otros; ii) acciones bélicas o participación directa en hostilidades, en prácticas de combate, en emboscadas, tomas armadas, cuidado de secuestrados, manofactura de explosivos y su ubicación y poner en orden al pueblo y iii) apoyo logístico y otras actividades asociadas a la vida militar tales como: hacer guardia, participar en entrenamientos militares, "hacer mandos", labores de

inteligencia y trincheras, por ejemplo.

iii. Factores de Riesgo

Las situaciones que aumentan el riesgo de reclutamiento y de utilización de la población menor de 18 años, de acuerdo con la Secretaria Técnica de la Comisión Intersectorial, son: i) presencia o tránsito de grupos organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados; ii) presencia de economías y actividades ilegales (narcotráfico, micro-tráfico, contrabando, redes de trata o tráficos de armas, por ejemplo) y zonas de tránsito de las actividades ilegales; iii) altos índices de violencia sexual e intrafamiliar contra niños y niñas; iv) altos índices de homicidio; v) presencia de minas antipersonales; vi) regiones deprimidas por bajos índices económicos y de marginalidad social e vii) Informes de Riesgos o Alertas del SAT, verificados por el CIAT(108).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, a partir de diferentes fuentes, visibiliza cinco (5) factores de riesgos de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes. Estos son: i) vivir en zonas de violencia; ii) idealizar lo armado; iii) vivir en un entorno familiar disfuncional, iv) la pobreza y los niños trabajadores y v) el desplazamiento y la disputa de riquezas(109).

La Defensoría del Pueblo, a través del SAT y la Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer, avanza en un ejercicio de identificación de variables e indicadores para advertir el riesgo y amenaza de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes. En este contexto, se interesa por factores de vulnerabilidad, amenazas y factores de protección. Sobre el tema véase: Anexo No. 10(110).

El reclutamiento y utilización, como toda actividad ilícita, es una práctica dinámica. El ejercicio que identifica factores de riesgo deberá estar contrastándose con los eventos y situaciones que trascurren en el territorio. Una variable que no debe subvalorarse es la de los desplazamientos cuya razón en muchos casos es prevenir, precisamente, el reclutamiento. Otras variables requieren mayor precisión conceptual, por ejemplo, qué tipo de socialización es la que facilita este fenómeno y por qué los niños de grupos étnicos son más vulnerables per se. Adicionalmente, es importante recalcar que los factores de riesgo son diferentes según el grupo armado que reclute, según las condiciones de las zonas urbanas y rurales y según la situación de los contextos de los municipios. Todo ello sumado a la versatilidad de los reclutadores, generan que los factores no sean estáticos o determinados concretamente.

La multiplicidad de datos y la complejidad misma del fenómeno, generan un reto interinstitucional para el levantamiento y análisis de los factores que facilitan el reclutamiento y utilización de los niños, niñas y adolescentes de manera tal que los ejercicios de priorización y focalización de la política cada vez sean más oportunos, asertivos y pertinentes. El presente documento reconoce los factores anteriormente citados y los armoniza con los cuatro ejes problemáticos, identificados interinstitucionalmente como ejes causales que aumentan la probabilidad de que los niños, niñas y adolescentes se encuentren en situaciones de vulnerabilidad y de mayor riesgo frente al reclutamiento y utilización por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados. Estos ejes son presentados en el siguiente aparte.

B. Ejes Problemáticos

i. En los espacios vitales de niños, niñas y adolescentes hay presencia (ocasional, frecuente o transitoria) de grupos armados que los reclutan y utilizan

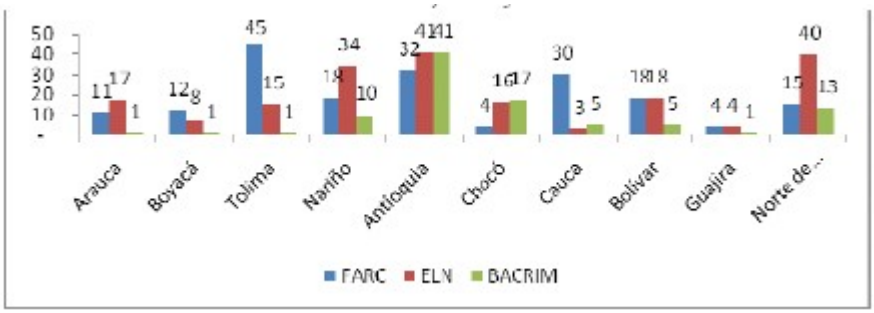
Los niños, niñas y adolescentes son sujetos en formación a partir de una serie de interacciones y un entramado de relaciones con pares, su familia, su escuela, sus lugares de lúdica, aprendizaje o formación, los caminos por los que transitan, las comunidades de las que son integrantes, entre otros escenarios. Estos ámbitos son constitutivos de su espacio vital, de ahí el imperativo de protegerlos de amenazas, riesgos y vulneraciones que afecten la prevalencia de sus derechos, garantía y goce efectivo. No obstante los avances en la Política de Seguridad Democrática, aún persisten grupos armados organizados al margen de la ley(111). De otra parte, las dinámicas del crimen organizado y las situaciones posteriores a las desmovilizaciones colectivas han evidenciado la presencia de grupos delictivos organizados.

Las actividades ilícitas de ambos grupos implican su presencia ocasional, frecuente o transitoria en algunas zonas del territorio nacional impactando negativamente los espacios vitales de niños, niñas y adolescentes, a la vez que actúan facilitando su reclutamiento y utilización, bajo diversas modalidades. En términos generales, estos grupos hacen presencia en zonas de cultivos ilícitos y en las que existen corredores estratégicos para el desarrollo de actividades ilícitas; en zonas en las que libran luchas por el control de activos estratégicos, lícitos e ilícitos(112), en territorios urbanos y rurales para su supervivencia y reproducción y en aquellas zonas en las que sostienen enfrentamientos armados con la Fuerza Pública, que busca neutralizarlos y erradicarlos(113). Es preciso enfatizar que la presencia de estos grupos y sus prácticas, evidentemente ilícitas, generan un impacto desproporcionado en la garantía y goce efectivo de todos los derechos de los niños, como lo señala la Corte Constitucional a través del Auto 251. En este contexto, los niños, niñas y adolescentes son víctimas de: a) actos contra su vida e integridad personal tales como homicidios, torturas, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales(114); b) de minas anti-persona, MAP, y municiones sin explotar, MUSE, particularmente los niños que habitan zonas rurales y los lugares que frecuentan como escuelas, caminos, rutas de paso, linderos de hogares o fincas, zonas de siembra, entre otros, o de confinamiento(115); c) de ser incorporados a los comercios ilícitos de los grupos armados, en particular el tráfico de drogas y la trata de menores; d) de violencia sexual en el marco del conflicto; e) de persecución a través de estrategias de control coercitivo del comportamiento mediante los códigos de conducta que imponen los grupos armados; y, por supuesto, f) de su reclutamiento y utilización.

Para el 2009, la Policía Nacional identificó la presencia significativa de los siguientes grupos armados: FARC, ELN y Bandas Criminales, BACRIM. Las FARC es el de mayor presencia a través de bloques, frentes o compañías en 379 municipios de 26 departamentos y con un estimativo de su pie de fuerza de 8.989 personas, de las cuales se estima un número significativo de personas que no han cumplido su mayoría de edad. El ELN, por su parte, tiene presencia en 255 municipios de 15 departamentos con un pie de fuerza aproximado de 1.697 personas. Las Bandas Criminales tienen presencia en 175 municipios de 21 departamentos, con cerca de 3.450 hombres y mujeres vinculados a sus estructuras armadas. En el gráfico No. 3 se presentan los 10 departamentos, con el correspondiente número de municipios, que reportan la presencia de los grupos armados citados.

Gráfico No. 3

Presencia FARC, ELN y BACRIM - 2009

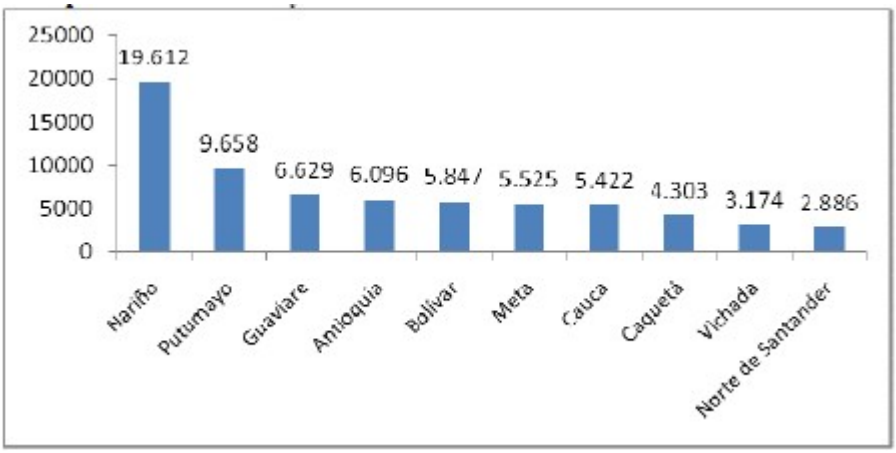


Fuente: Policía Nacional – SIEDCO, Enero 1 a Diciembre 31 de 2009.

La presencia de grupos armados está fuertemente relacionada con la existencia de cultivos ilícitos y corredores estratégicos para su tráfico, así como actividades delictivas relacionadas. Para el 2008, la Policía Nacional señaló la existencia de 80.953 hectáreas con cultivos de uso ilícito en 24 de los 32 departamentos. El 85% de estos cultivos se localizaban en 10 departamentos; al respecto véase el gráfico No. 4.

Gráfico No. 4.

Departamentos con mayor número de hectáreas con Cultivos Ilícitos – 2008



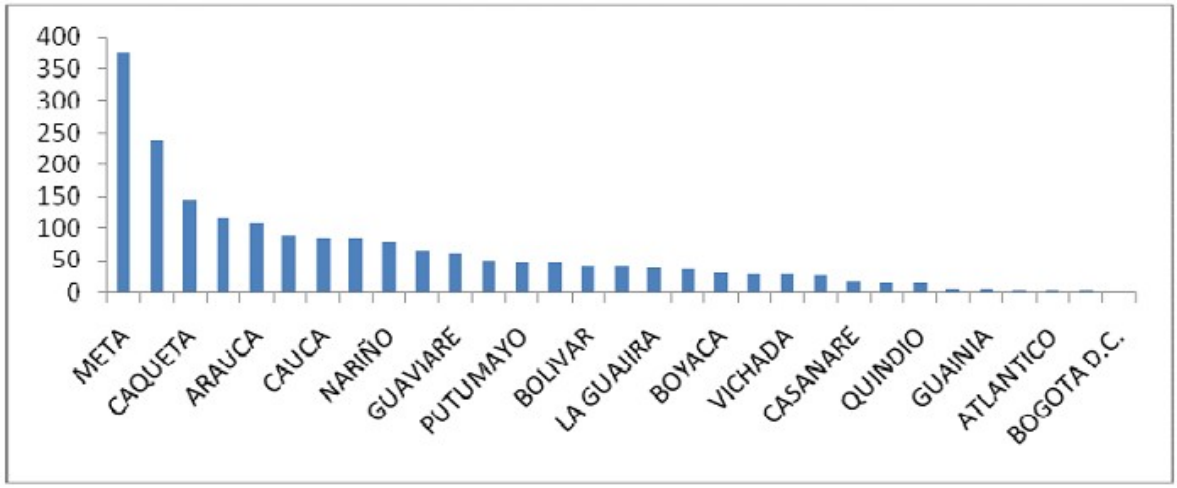
Fuente: Policía Nacional – SIEDCO, Enero 1 a Diciembre 31 de 2008.

Para el 2008, los municipios con mayores hectáreas de cultivos de coca fueron: Tumaco (Nariño), seguido de Cumaribo (Vichada), Barbacoas (Nariño), Puerto Asís (Putumayo) y El Retorno (Guaviare). Allí se reportan casos de vinculación de niños, niñas y adolescentes como raspachines y en labores de inteligencia, suministro, vigilancia y enfrentamientos con la Fuerza Pública.

Es una práctica recurrente por parte de los grupos armados ilegales la vinculación de niños, niñas y adolescentes a los bloques de choque, o como escudos humanos, ante enfrentamientos con la Fuerza Pública. En muchos casos, esta utilización no está asociada a un entrenamiento previo, sino al reclutamiento in situ en medio del combate, estrategia que contrarresta el accionar de las Fuerzas Militares y de Policía ante el riesgo de afectaciones a la vida e integridad de la población menor de 18 años. Para el 2008, la Policía Nacional reportó un total de 32 enfrentamientos, en 9 departamentos, y para el 2009 un total de 45, en 12 departamentos. El Ejército Nacional, por su parte, para el 2008 reportó un total de 1.926 enfrentamientos, en 30 departamentos, al respecto véase el gráfico No. 5.

Gráfico No. 5.

Enfrentamiento del Ejército Nacional con Grupos Armados Ilegales, 2008

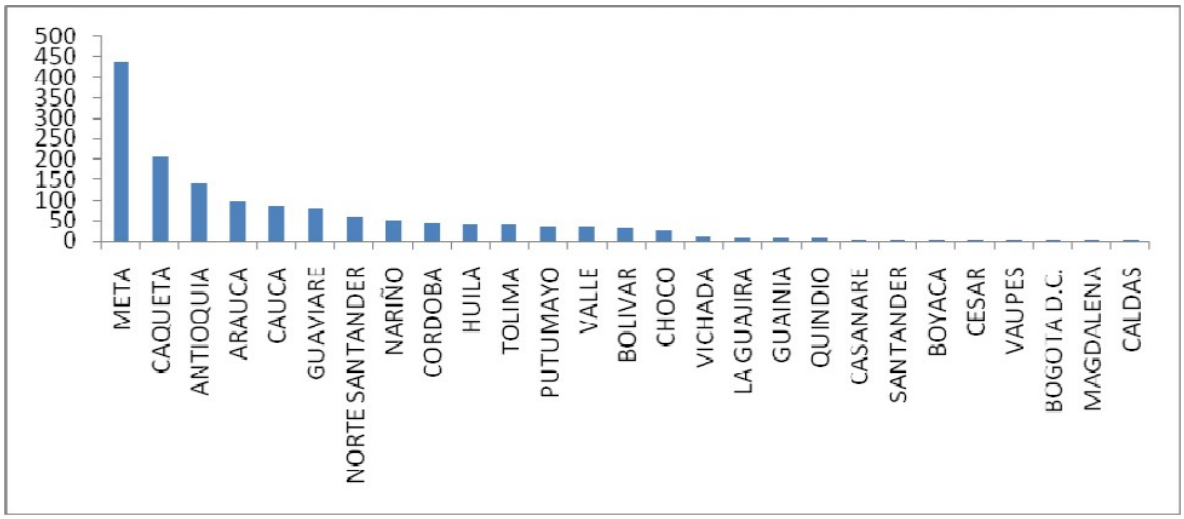


Fuente: Ejército Nacional, Enero 1 a Diciembre 31 de 2008.

En comparación con el 2008, en el año 2009 se presenta una disminución porcentual del 23% de los enfrentamientos con una alta concentración en los primeros 5 departamentos. Al igual que en el 2008, Meta, Caquetá, Antioquia y Arauca reportan el mayor número de enfrentamientos entre el Ejército Nacional y actores armados ilegales.

Gráfico No. 6.

Enfrentamiento del Ejército Nacional con Grupos Armados Ilegales, 2009



Fuente: Ejército Nacional, Enero 1 a Diciembre 31 de 2009.

ii. Diversas formas de violencia y explotación son ejercidas contra los niños, niñas y adolescentes en sus entornos familiar y comunitario, en algunos casos, aceptados culturalmente

En varias localidades y regiones del país, prácticas violentas se transmiten intergeneracionalmente como mecanismos idóneos para el proceso formativo de niños, niñas y adolescentes y como la forma, por excelencia, para expresar la autoridad de padres, cuidadores y adultos significativos de esta población[116]. Al respecto, la Encuesta Nacional de Salud de 2007

reveló que para un 32.5% de los adultos el castigo físico es necesario para corregir a los hijos, un 10% estimó que era necesario para generar respecto y un 8.8% lo observó útil para terminar un problema.

La Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial señala que este patrón cultural de violencia intrafamiliar se debe contrarrestar y transformar[117], de lo contrario, familias y comunidades seguirán siendo un factor expulsor de niños y niñas hacia los grupos armados; que aprovechan esta situación y se presentan ante los niños como una gran familia protectora[118]. Es de señalar que el maltrato intrafamiliar no es en sí mismo un factor aislado que conlleve al reclutamiento o la utilización de niños, niñas y adolescentes, pero sí es un factor que relacionado con otras circunstancias de vulnerabilidad, se presenta como un factor determinante.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, 2006, cerca de un 30% de niños, niñas y adolescentes desvinculados manifestaron haber sido maltratados en sus entornos familiares.

Un 66.8% de esta población afirmó que por lo menos en alguna oportunidad en su infancia habían sido golpeados y una cuarta parte de ellos manifestaron que los golpes eran una práctica recurrente en sus familias. Adicionalmente, el “15% de los niños y 25% de las niñas expresaron que la violencia y la falta de afecto en sus familias, influyeron como factores para el ingreso al grupo armado” (Defensoría del Pueblo, 2006, p. 21).

Es necesario precisar que el maltrato de niños, niñas y adolescentes no es sólo un asunto físico, que se manifiesta en lesiones personales, “sino también, es maltrato psicológico o social no accidental, el abuso sexual y el maltrato emocional, la negligencia o el abandono físico los cuales son ocasionados por familiares, cuidadores, instituciones o por la misma sociedad” (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2010, p. 146).

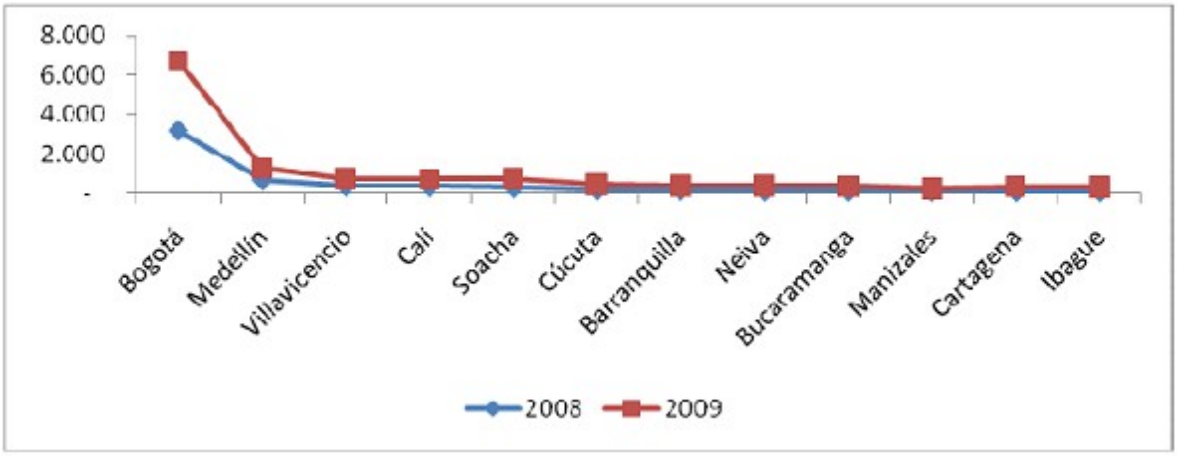
El derecho a tener una familia es mayoritariamente vulnerado a los niños, niñas y adolescentes que han sido vinculados a grupos armados. De acuerdo con el Informe Defensorial de 2006, el 43,9% de esta población vivía con sus dos padres antes de enrolarse en el grupo armado y cerca de un 25.5% no vivía con ninguno de sus dos progenitores[119].

Se debe señalar que la ausencia parental puede darse por abandono del padre o la madre, o bien, por la muerte por causa natural o fruto de acciones de violencia armada. En este orden de ideas, huérfanos de la violencia reportan un mayor riesgo de reclutamiento y utilización. Situación que, en muchos casos, se entrelaza con el sentimiento de venganza.

Entre 2008 y 2009, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses realizó 22.406 valoraciones por maltrato infantil en todo el país[120]. Más del 50% de estas valoraciones se concentran en 12 municipios del país de acuerdo con el Gráfico No. 7.

Gráfico No. 7.

Municipios con mayores valoraciones por maltrato infantil 2008 - 2009



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En el 2009, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses realizó 18.228 informes periciales sexológicos por presunto delito sexual a población entre 0 y 17 años de edad[121]. De éstos, el 82.79% se practicaron en mujeres y el 12.21% en hombres.

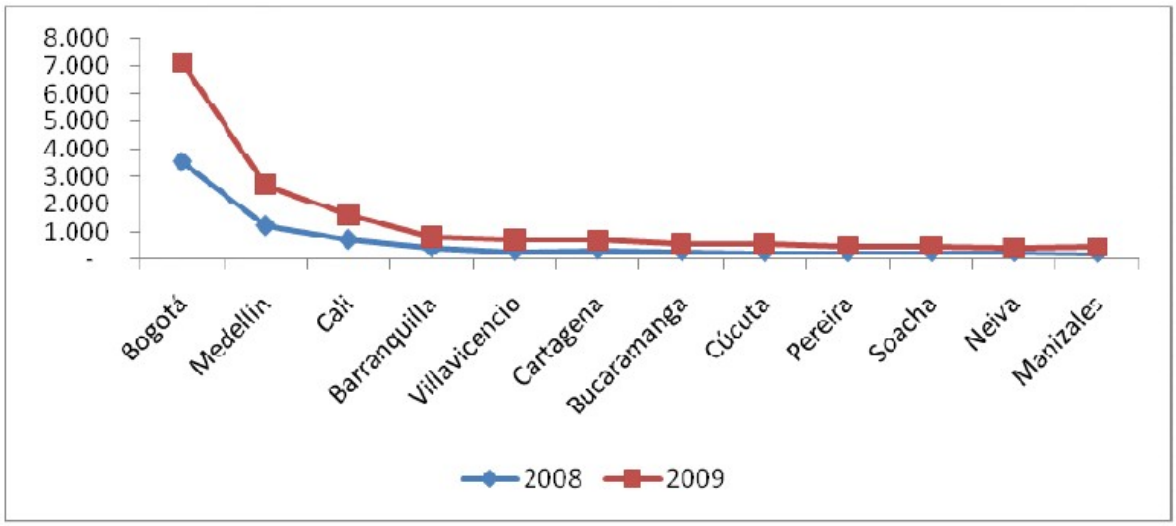
En el caso de las mujeres, la población más afectada está entre los 10 y 14 años de edad y entre los 5 y 9 años en los hombres[122]. En el gráfico No 8 se presentan las valoraciones del Instituto por presunto delito sexual entre 2008 y 2009. De acuerdo con la información para el 2009, 11.953 casos de este delito fueron cometidos en las viviendas de los propios niños, niñas y adolescentes y 489 en sus centros educativos. Las anteriores cifras llaman la atención sobre como entornos que deberían ser protectores de los derechos sexuales y reproductivos de esta población, son escenarios de vulneración y violaciones a los mismos.

Adicionalmente, en la mayoría de los casos el presunto agresor resulta ser una persona conocida (familiar, amigo, compañero de estudio, profesor, padrastro, por ejemplo).

Gráfico No. 8

Municipios con mayores valoraciones por delito sexual a menores de 18 años

2008 - 2009



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Las diferencias entre hombres y mujeres en el delito sexual alertan sobre formas de violencia basadas en género, que se expresan en víctimas de temprana edad. Situación que también se manifiesta en niños y niñas desvinculados, indicando que este tipo de violencia es un factor que impulsa a los menores de 18 años a vincularse con los grupos armados. El estudio de la Defensoría del Pueblo señala que un 10.5% de las niñas, niños y adolescentes, desvinculados de grupos armados, manifiestan haber sido víctimas de acceso carnal violento por parte de un familiar y el 5.3% específico que el acceso carnal violento se produjo por parte del padrastro" (Defensoría del Pueblo, 2006, p.22)[123].

El trabajo infantil es otra de las formas a través de la que se violan los derechos de los niños, niñas y adolescentes con ocurrencia en el país, a pesar de los esfuerzos institucionales por erradicar la explotación laboral y las peores formas de trabajo infantil[124]. Las actividades económicas a las que se vinculan son, en orden de prioridad, actividades agrícolas, de comercio, industria, servicios, transporte y comunicaciones, construcción, inmobiliarias y de minas y canteras. Las razones que se esgrimen para trabajar son: i) ayudar a la familia; ii) tener su propio dinero; iii) ayudar con los gastos de la casa; iv) la creencia que el trabajo forma y hace honrado a niños, niñas y adolescentes y v) el deber de costear el propio estudio[125].

La tabla No. 6 señala cómo la magnitud del trabajo infantil por año y atendiendo a la categoría urbano – rural. Por su parte, tabla No. 7 realiza la misma medición, pero bajo el sentido ampliado del concepto de trabajo infantil que abarca un amplío espectro de trabajos que son perjudiciales y deben ser erradicados.

Tabla No. 6.

Magnitud del Trabajo Infantil por Año y Rural – Urbano

Año	Total de la Población entre 5 y 17 años	Total de la Población Infantil Trabajadora	Cabecera Urbana	Zona Rural
2001	10.921.899	1.409.777	803.808	606.969
2003	10.925.930	1.180.864	641.030	539.834
2005	11.215.504	999.985	530.902	468.993
2007	11.358.054	786.567	439.297	347.270

Fuente: DANE: Encuesta de Erradicación del Trabajo Infantil, 2001 y Módulos de Trabajo Infantil de la Encuesta de Hogares, 2003, 2005, y Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2007.

Tabla No. 7

Trabajo Infantil en Sentido Ampliado por Año

Año	Población en trabajo infantil en el sentido ampliado	Trabajo Infantil	15 y más horas en oficios del hogar
2001	2.126.340	1.409.777	716.563
2003	2.090.347	1.180.864	909.483
2005	1.886.640	999.985	886.774
2007	1.628.300	786.567	841.733

Fuente: DANE: Encuesta de Erradicación del Trabajo Infantil, 2001 y Módulos de Trabajo Infantil de la Encuesta de Hogares, 2003, y Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2007.

No obstante la disminución de este fenómeno en términos agregados, para el caso de niños, niñas y adolescentes desvinculados de los GAOML es una constante de vida, “más del 90% afirmó haber realizado por lo menos un tipo de actividad productiva no doméstica y/o doméstica antes del ingreso al grupo. A nivel de actividades productivas no domésticas, las labores más comunes fueron las agropecuarias como cultivar o cosechar la tierra y cuidar ganado; a nivel doméstico predominaron el aseo de la casa, la cocina y el lavado de ropa, actividades que tuvieron mayor respuesta en niñas. Cerca de la mitad de los niños, niñas y adolescentes mencionaron que trabajaban en un lugar distintos a su propia casa, hecho que unido al tipo de labores desempeñadas, es indicativo de una alta exposición al riesgo de vulneración de sus derechos a la integridad y a la salud, deducible además por la exposición a amplias jornadas de trabajo y desarrollo de tareas como raspar coca o vender algún tipo de estupefaciente” (Defensoría del Pueblo, 2006, p.23)[(126)].

El Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia, 2003, por su parte, señala que entre el perfil de las víctimas del reclutamiento están los niños que habitan zonas de cultivos ilícitos. Este Informe estima que cerca de 200.000 niños pueden estar vinculados a la siembra, procesamiento y mercado de narcóticos. “El amparo que los grupos armados le prestan a esta industria (…) permite pasar rápidamente de raspachín a militante de la organización armada”. (2003, p. 264)[(127)].

En la Mesa de Alcaldes, organizada por el DNP, en el marco de la elaboración de la Estrategia Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana en Febrero de 2010, autoridades territoriales fronterizas afirman que delitos sexuales y trata de menores de edad eran actividades que se evidenciaban en sus territorios, siendo los agresores grupos delictivos organizados vinculados con redes de crimen organizado y transnacional.

Los casos y las violaciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes señalados previamente, facilitan su vinculación con grupos armados. Familias, comunidades y redes sociales significativas se convierten en expulsores y no son entornos protectores de los derechos de esta población. Esta situación se agudiza particularmente en zonas, localidades y regiones que han sido impactadas por la violencia armada.

Adicionalmente, ante este escenario, niños, niñas y adolescentes buscan sentido de pertenencia y protección en combos, parches y pandillas[(128)]. Este fenómeno que bien podría ser un asunto de expresión de la etapa del ciclo de vida, que genera problemas de convivencia y seguridad ciudadana, se transforma en una problemática mayor violatoria de los derechos de esta población.

Los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y los Grupos Delictivos Organizados están al asecho de este tipo de agrupaciones, las entrenan, las dotan de armas, uniformes y las ponen a su servicio, configurando escenarios de violencias complejas que se articulan redes ilícitas y criminales organizadas. Sin lugar a dudas en los casos señalados hasta el momento no se agotan las diversas formas de explotación y violencia que se ejercen contra los niños, niñas y adolescentes en sus entornos familiar, comunitario y redes sociales significativas. También se podría mencionar la práctica conocida coloquialmente como matoneo, que se vive en muchas escuelas de barrios o zonas deprimidas.

Es necesario recordar la prevalencia e interdependencia de los derechos de esta población. El

déficit de protección integral de los mismos aumenta la probabilidad de su reclutamiento y utilización, pues se reducen las oportunidades y libertades para su desarrollo humano, su derecho a la infancia se viola y la construcción de opciones de vidas lejanas a la violencia se hace una realidad difícil de alcanzar. Ante estos escenarios de maltrato, los niños, niñas y adolescentes se ven forzados voluntariamente a ser parte de GAOML y de GDO. Se trata de una voluntariedad ante la falta de alternativas, que antes de criminalizar a niños, niñas y adolescentes debe generar una profunda movilización social a favor de sus derechos, evitando y erradicando cualquier forma de vulneración de los mismos mediante medidas administrativas, judiciales, culturales, educativas y presupuestales.

iii. La Oferta institucional, en lo nacional y territorial, para el pleno ejercicio y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es poco pertinente, continua, eficaz, y adecuada al contexto

a. Políticas Públicas

No obstante los avances del Gobierno Nacional en materia de cobertura en la prestación de bienes y de servicios públicos y sociales, persiste el reto de avanzar en una oferta institucional de mayor calidad, pertinencia, acorde con el enfoque diferenciado, asertiva y estratégica a los contextos de niños, niñas y adolescentes y el tipo de prevención que se requiere en cada uno de éstos. La naturaleza prevalente e interdependiente de sus derechos así lo demanda. Para tal efecto, es necesario comprender que en la garantía y en el goce efectivo de los derechos de la citada población la competencia no es sólo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, sino también del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, SNBF, las autoridades territoriales y étnicas, la familia, el sector privado y la sociedad en general, como lo señala el principio de protección integral y corresponsabilidad.

El reto señalado es aún mayor en un número significativo de las entidades territoriales del país[(129)]. Se trata de los 114 municipios y 6 localidades de Bogotá priorizados por la Comisión Intersectorial y en los territorios étnicos que reportan riesgo de reclutamiento y utilización de los niños, las niñas y los adolescentes por parte de los GAOML y de los GDO[(130)]. En este orden de ideas, el Artículo 204 del Código de la Infancia y la Adolescencia señala que los alcaldes, los gobernadores y el Presidente son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia[(131)], en sus respectivas jurisdicciones y cuyos objetivos se presentan en el recuadro No. 4

Recuadro No. 4.

Objetivos de las Políticas Públicas en Infancia y Adolescencia

1. Orientar la acción y los recursos del Estado hacia el logro de condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, que hagan posible el desarrollo de las capacidades y las oportunidades de los niños, las niñas y los adolescentes, como sujetos en ejercicio

2. Mantener actualizados los sistemas y las estrategias de información que permitan fundamentar la toma de decisiones adecuadas y oportunas sobre la materia.

3. Diseñar y poner en marcha acciones para lograr la inclusión de la población infantil más vulnerable a la vida social en condiciones de igualdad.

4. Fortalecer la articulación interinstitucional e intersectorial.

Fuente: Ley 1098 de 2006, Artículo 202.

Lo anterior demanda la adecuada articulación, armonización y coordinación de las acciones entre la Nación y las entidades territoriales. Esta labor la viene adelantando, de manera preliminar, la Secretaría Técnica en los municipios priorizados por la Comisión Intersectorial, que advierte cómo el eje infancia y adolescencia no tiene la visibilidad que demanda la Ley 1098 de 2006 en los planes de desarrollo territorial. Esta población se incluye más como un asunto transversal en diferentes componentes del plan territorial, que como un componente particular con metas y asignaciones presupuestales claras. En los casos donde se encuentra como un componente particular, la mayoría de acciones están orientadas a la atención y no a la prevención de vulneraciones y violaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El análisis realizado por la Procuraduría General de la Nación, PGN, en el marco de la Estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia(132), indica que tan sólo en el diagnóstico de 15 planes de desarrollo territorial se incluyeron variables de protección (en la que se encuentra lo relativo a adolescentes vinculados a grupos armados); en 9 se presentó un programa para esta población y en 9 municipios se contaba con presupuesto asignado. Los municipios que incluyeron en su diagnóstico la prevención y atención de jóvenes fueron 42, en programas 50 y en los presupuestos territoriales 39.

Los anteriores resultados contrastan con los 1.080 planes territoriales que evaluó la PGN, 32 departamentales y 1.048 municipales. Es de citar además que ninguno de los planes territoriales revisados obtuvo una calificación del 100% respecto a la inclusión de los temas de infancia, adolescencia y juventud. Buga, en el Valle del Cauca, fue el municipio que mayor porcentaje obtuvo con un 76.9%(133).

La PGN llama la atención sobre las inconsistencias entre diagnósticos, programas y presupuestos a favor de la infancia en los planes territoriales. Así mismo, recomienda que las políticas públicas para niños, niñas y adolescentes no se limiten a la planeación sectorial y se incluyan diagnósticos, programas y partidas presupuestales de manera clara y taxativa en los planes de desarrollo(134).

Para ilustrar este tema en la tabla No. 8 se tomó una pequeña muestra de los municipios analizados por la Procuraduría que coincide con los municipios donde se ha realizado y sistematizado el ejercicio de Cartografía de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial (Decreto 4690 de 2007).

Tabla No. 8.

Inclusión de Temas de Infancia y Adolescencia en Planes de Desarrollo Municipal

Departamento	Municipio	Diagnóstico	Programas	Presupuesto	Posición general	Calificación general
Norte de Santander	Cúcuta	34,90%	62,60%	74,50%	24	57,3
Cesar	Valledupar	26,00%	56,60%	74,50%	38	52,3
Huila	Neiva	32,30%	54,50%	66,00%	50	50,6
Risaralda	Dosquebradas	29,40%	63,40%	55,30%	58	49,4
Arauca	Arauca	48,90%	47,20%	51,10%	62	48,8
Chocó	Quibdó	21,70%	50,60%	48,90%	163	40,4
Cundinamarca	Soacha	29,80%	32,80%	40,40%	281	33,6
Valle del Cauca	Buenaventura	27,70%	30,60%	38,30%	294	32,9
Magdalena	Santa Marta	16,60%	35,70%	40,00%	338	30,8
Cauca	Guapi	23,80%	25,50%	29,80%	484	26,4
Risaralda	Pereira	28,10%	22,60%	27,70%	498	26,1
Tolima	Ibagué	19,10%	54,90%	0,00%	668	21,1
Guaviare	San José del Guaviare	0,00%	21,70%	36,20%	749	19,3
Córdoba	Montería	11,50%	40,90%	0,00%	823	17,4
Promedio por categoría de análisis	24,99%	42,83%	41,62%			

Fuente: Procuraduría General de la Nación.

En la muestra de municipios seleccionados, se observa como el componente más débil es el relativo al diagnóstico. Lo que indica la formulación de política pública sin información previa y, por tanto, la implementación de programas y ejecución de recursos sin una adecuada caracterización del fenómeno que se desea contrarrestar o dar respuesta. Los componentes de programas y presupuesto presentan una presencia más alta frente a la de diagnósticos. Razón por la que, en algunos casos, es posible observar la ejecución de partidas presupuestales con base en programas sin diagnóstico(135). Esta situación señala que es necesario un fortalecimiento técnico y financiero a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para continuar en el ejercicio de asistencia e incidencia a favor de la infancia y la adolescencia en lo territorial. En este contexto, se precisa articular su ejercicio con la coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y su incidencia en las directrices del Consejo Nacional de Política Social(136) para generar un mayor impacto en los consejos departamentales y municipales de política social y el logro de políticas integrales de infancia y adolescencia, que incluyan dentro de sus prioridades la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por GAOML y

GDO[137].

Así mismo, es necesario cualificar el ejercicio de los Consejos Municipales de Política Social, garantizando el liderazgo de las autoridades locales, en su presidencia; con adecuadas convocatorias, con debates estructurales, con metodologías y sistemas de información que permitan el seguimiento del goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con la generación de respuestas oportunas y la promoción de un trabajo articulado y en red con base en planes de acción debidamente formulados[138].

Conviene que el trabajo de estos consejos se sume a las dinámicas de las mesas de infancia y redes de buen trato que operan con relativo acierto en lo territorial. En este escenario, se requiere especializar el recurso humano institucional a nivel territorial en favor de la garantía efectiva de los derechos de la citada población. Así mismo, es necesario sensibilizar los entornos institucionales frente al delito del reclutamiento y la utilización, practicado por diferentes grupos bajo diversas modalidades, en los territorios[139].

Se hace indispensable subsanar el vacío de rutas o protocolos de actuación ante amenazas de reclutamiento y utilización, estandarizar procedimientos, promover la apropiación y actuación oportuna y sostenida, propiciando intervenciones desde el enfoque de acción sin daño e incorporando la perspectiva étnica.

b. Acceso a la Oferta Institucional e Investigación del Delito

Jurídicamente todo reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes es un delito y violación a sus derechos; adicionalmente, es forzado aunque medie la voluntad en la vinculación con grupos armados. Este hecho no ha sido lo suficientemente apropiado ni a nivel nacional, ni territorial. De ahí, las escasas denuncias que se realizan al respecto y la débil respuesta institucional y, particularmente, interinstitucional frente a alertas sobre amenazas y riesgos al respecto.

De acuerdo con la Secretaría Técnica en los municipios focalizados por la Comisión Intersectorial son pocos los casos que se registran ante el Sistema de Alertas Tempranas, o en su defecto, ante autoridad pública alguna. Cuando se visibilizan estos casos el rumor es el mecanismo más generalizado. Si bien es un indicador social que no puede subvalorarse, es preciso avanzar en procedimientos y mecanismos de registros institucionales de tales casos, de manera que se pueda precisar mejor el fenómeno y desencadenar la respuesta institucional de acuerdo al contexto y al tipo de prevención que se hace necesario. En muchos casos, ante una amenaza se deberá optar por mecanismos de protección.

El riesgo y amenaza de reclutamiento y utilización deberán ser registrados de tal suerte que se cuente con información para la toma de decisiones, al igual que datos que permitan avanzar en los procesos de investigación criminal y judicialización de quiénes reclutan y utilizan a los niños, niñas y adolescentes. Por tanto, es necesario superar los obstáculos alrededor de las denuncias y promover los mecanismos de reporte para tal efecto en las instituciones del orden nacional y territorial[140].

La Fiscalía debe desarrollar estrategias a partir de las cuales se persiga este delito de oficio tanto a nivel nacional, a través de los casos conocidos por unidades especiales, como en las diferentes seccionales del país[141]. En éstas se hace indispensable superar la débil articulación interinstitucional y especializar el recurso humano para atender estos casos.

La policía judicial precisa subsanar los problemas de especialización para la investigación criminal. Desde la institucionalidad se debe propender por eliminar las barreras de acceso a su oferta y profundizar los procesos de análisis de las pruebas, la asociación de casos y su respectiva priorización y el cruce de información. Es necesario recordar que desde la investigación criminal, la judicialización de casos y el proceso penal se está contribuyendo a la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

iv. Entornos familiar, comunitario y redes sociales que desconocen a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos

El cuarto eje problemático está relacionado directamente con los anteriores. Es su telón de fondo. Señala que no basta sólo con la transformación normativa para el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho; sino que es necesaria una profunda transformación de las percepciones, representaciones e imaginarios culturales, los cuales son referentes para la acción social, las conductas cotidianas de los adultos y prácticas educativas. En consecuencia, y no obstante los avances normativos e institucionales a favor del reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, familias, comunidades locales y redes sociales, continúan observando a esta población como objeto de su propiedad y, por tanto, medio de transacción para acceder a recursos económicos, movilidad social e, incluso, protección en escenarios de violencia con presencia de grupos armados(142).

En virtud de lo anterior, las formas de violencia y explotación ejercidas contra niños y niñas, examinadas en el eje segundo eje problemático son, de cierto modo, avaladas culturalmente(143). Adicionalmente, testimonios que se registran sobre padres que promueven la explotación sexual de sus hijos, permiten su trata o matrimonio servil, les incentivan a buscar trabajo con el grupo armado de presencia en la zona que habitan, entre otras violaciones a sus derechos humanos, se siguen registrando.

Ante este panorama, es necesario impulsar la mayor movilización social posible a favor de los derechos de los niños. Los impactos de la violencia en esta población, empiezan por destruir entornos y redes de protección social. Por tanto, es necesario, en un horizonte de garantías de no repetición, avanzar en vitalizar dichos entornos a favor de los derechos del niño mediante un ejercicio pedagógico y procesos sostenidos de transformación cultural(144).

El reto, de acuerdo con la política intersectorial de prevención, es romper y transformar el imaginario que considera a los niños, niñas y adolescentes como menores, incapaces, objetos o cosas. Ello implica, entre otros asuntos, propiciar su participación en los asuntos que les competen y afectan y apostarle a su proceso de formación como sujetos de derechos y, por tanto, como responsables de su ejercicio.

En este contexto, es urgente contrarrestar el desconocimiento generalizado del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes como una violación a sus Derechos Humanos, un crimen de guerra y de lesa humanidad, una de las peores formas de trabajo infantil y un delito. También se debe fomentar la apropiación de familias y comunidades locales de los mecanismos y las rutas para el reporte y denuncia de los casos de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes; sensibilizar a las autoridades locales, familias y comunidad en general que el reclutamiento y la vinculación de niños y niñas a actividades ilegales es un delito y desnaturalizar el problema como una opción normalmente aceptada en algunas regiones del país(145).

Las cifras presentadas al iniciar el diagnóstico son significativas en la materia. El número de

niños, niñas y adolescentes desvinculados y atendidos por el programa del ICBF no se corresponde con el número de denuncias que registra la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. Tampoco se corresponde la población menor de 18 años desvinculada, con la población que ha solicitado reparación por vía administrativa dado que son víctimas del delito del reclutamiento ilícito.

En contextos donde existen retos para la consolidación del territorio por parte del Estado y se observa la presencia de los grupos armados, es frecuente que el silencio impere ante este delito y no se denuncie ante el temor de represalias(146). Por tanto, el delito tiende a no ser visible y se señala como una opción por la que optan los niños, niñas y adolescentes. Esta lectura oculta la responsabilidad de los grupos armados, para quienes la guerra es una verdadera elección (COALICO, et. al., 2009). Ello niega la condición de víctimas de los niños, niñas y adolescentes reclutados y utilizados, los daños psicosociales causados con este delito y las relaciones que se presentan con el reclutador.

La Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial retoma estudios que señalan como en entornos familiares, comunitarios y sociales se promueven imaginarios culturales que favorecen la reproducción del reclutamiento. No sólo en la medida que se percibe como una fuente de trabajo legitima enrolarse con grupos armados ilegales, sino también porque otorga reconocimiento, poder, protección y seguridad(147). Estudios antropológicos, señalan que en contextos de violencia ser miembro de un grupo armado es una suerte de ritual de paso para los niños y los adolescentes y que las alternativas a éste se convierten prácticamente en invisibles(148).

Asociado a la presencia ocasional, frecuente o transitoria de grupos armados, se consolidan espacios en los que la ética y estética del guerrero se convierten en la representación social predominante. De ahí la constante presencia de argumentos como el gusto por las armas y el uniforme para vincularse a estos grupos. La lógica guerrerista se va infiltrando y camuflando en la cotidianidad de niños, niñas y adolescentes(149). La imagen del guerrero se posiciona como la de un héroe, dando la sensación de poder y reconocimiento. Esta imagen es fortalecida por los medios masivos de comunicación y espacios de socialización de los niños. El guerrero es el referente para la construcción de sus identidades. Se trata de una figura de admirar e imitar(150) y del compañero idealizado por las niñas, que buscan en el guerrero la protección de la que carecen en sus entornos familiares y comunitarios, lo que explica su vinculación al grupo aduciendo enamoramiento de un adolescente o joven militante de éste.

Los niños y niñas desvinculados han afirmado que tener armas es algo chévere y se refieren a éstas como un elemento más de su cotidianidad. En contextos de pocas oportunidades y presencia de grupos armados, lo que realmente llama la atención de esta población es la posibilidad de ser alguien, de ser reconocidos. De ahí el imperativo de ampliación de las oportunidades para esta población y el impulso a la transformación de imaginarios culturales que favorezcan la producción y reproducción del imaginario idealizado del guerrero. Prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, también, pasa por transformar imágenes bélicas en imágenes de paz y respeto a los derechos humanos.

V. OBJETIVOS

A. Central

Prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos

armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados, garantizando la prevalencia y goce efectivo de los derechos y la protección integral por parte de la familia, la sociedad y el Estado.

B. Específicos

i. Los Espacios vitales de niños, niñas y adolescentes en zonas con presencia (ocasional, frecuente o transitoria) de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados están protegidos integralmente

Generar y fortalecer las herramientas de protección integral de niños, niñas y adolescentes en sus espacios vitales, prioritariamente en zonas con presencia (ocasional, frecuente o transitoria) de grupos armados que los reclutan y utilizan	▪ Identificar situaciones de riesgo de vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes (entre ellas, zonas de cultivos ilícitos, corredores estratégicos) con el fin de priorizar zonas para una prevención y protección integral.
	▪ Evitar la utilización de niños, niñas y adolescentes en la lucha por el control de activos estratégicos y el micro-tráfico.
	▪ Proteger prioritariamente a los niños, niñas y adolescentes de su participación y afectación en los enfrentamientos armados.
	▪ Diseñar e implementar la ruta de prevención para proteger integralmente a niños, niñas y adolescentes con riesgo de reclutamiento y utilización.

ii. Las formas de violencia y explotación ejercidas contra los niños, niñas y adolescentes son contrarrestadas y eliminadas

Contrarrestar las diversas formas de violencia y explotación ejercidas contra los niños, niñas y adolescentes en sus redes y entornos familiar y comunitario. garantizando la protección integral de sus derechos	▪ Generar y/o fortalecer acciones para prevenir el maltrato infantil (físico y psicológico).
	▪ Generar y/o fortalecer las acciones para prevenir la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.
	▪ Impulsar y fortalecer acciones en contra la de explotación laboral y las peores formas de trabajo infantil.
	▪ Proteger a niños, niñas y adolescentes de su participación y/o vinculación en pandillas, combos, parches y en grupos delictivos.

iii. La oferta institucional, en lo nacional y territorial, es adecuada, pertinente, asertiva y eficaz, garantizando el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

Garantizar una adecuada, asertiva, pertinente y eficaz oferta institucional, en lo nacional y territorial, para el pleno ejercicio y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes	▪ Lograr una adecuada articulación institucional para la construcción y/o consolidación de políticas integrales de infancia y adolescencia con enfoque de derechos.
	▪ Crear una respuesta institucional articulada, pertinente y estratégica frente a riesgos y nuevos casos de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.
	▪ Promover una adecuada apropiación, programación y ejecución de recursos destinados a la infancia y adolescencia, acordes a diagnósticos y análisis de la situación territorial.
	▪ Eliminar las barreras para el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la oferta institucional.
	▪ Generar capacidades institucionales (técnicas, financieras) para comprender la problemática y actuar frente a ésta.
	▪ Fortalecer la investigación criminal y la judicialización, al igual que rutas y protocolos de denuncia sobre el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

iv. Los niños, niñas y adolescentes son reconocidos, plenamente, como sujetos de derechos en

sus entornos familiar y comunitario y redes sociales significativas

Promover el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, en sus entornos familiar y comunitario y redes sociales significativas	▪ Promover los mecanismos de reporte y denuncia de casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes.
	▪ Reconocer el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes como una violación a los DDHH y como un delito por parte de sus entornos social, comunal y familiar.
	▪ Contrarrestar los imaginarios culturales a favor del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, propiciando transformaciones culturales a favor de sus derechos.

VI. PLAN DE ACCIÓN

De acuerdo con los objetivos planteados en el anterior numeral, a continuación se presentan las acciones a cargo de las entidades involucradas.

Objetivo Especifico 1: Generar y fortalecer herramientas de protección integral de niños, niñas y adolescentes en sus espacios vitales, prioritariamente en zonas con presencia (ocasional, frecuente o transitoria) de grupos armados ilegales que los reclutan y utilizan

<NOTA: CUADROS NO INCLUIDOS>

VII. FINANCIAMIENTO

Entidad	Recursos programados Marco de Gasto de Mediano Plazo 2010-2014				Total General
	Total inversión				Total
	Nación	Propios	Cooperación	Funcionamiento	
Ministerio de Relaciones Exteriores	-	-	-	80	**80**
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.790	-	-	-	**1.790**
Ministerio de Cultura	3.629	-	-	239	**3.868**
Ministerio de Educación Nacional	209.100	-	480	-	**209.580**
Ministerio de la Protección Social	-	-	-	-	-
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	-	98.060	-	-	**98.060**
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	-	7.353	-	-	**7.353**
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional	17.582	-	-	-	**17.582**
Alta Consejería para la Reintegración	-	-	-	7.065	**7.065**
Oficina del Alto Comisionado para la Paz	6.400	-	-	-	**6.400**
Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	576	-	198	-	**774**
Secretaría Técnica - Comisión Intersectorial	-	-	905	-	**905**
Defensoría del Pueblo	6.476	-	-	-	**6.476**
Procuraduría General de la Nación	388	-	200	200	**788**
Departamento Nacional de Planeación	-	-	70	-	**70**
Ministerio del Interior y Justicia	187	-	-	-	**187**
TOTAL	246.128	105.413	1.853	7.584	**360.977**

VIII. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de la Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, la Agencia Colombiana para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, recomiendan al CONPES:

1. Aprobar la política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados.

Solicitar al Departamento Nacional de Planeación

2. Realizar la revisión de la institucionalidad para la prevención del reclutamiento y utilización

de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados y elaborar la propuesta para su fortalecimiento.

Solicitar a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley

3. Evaluar y priorizar anualmente los municipios con riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados, de acuerdo a los criterios definidos por la Comisión Intersectorial (Decreto 4690 de 2007).

4. Realizar una reunión anual de rendición de cuentas de las entidades nacionales que cuentan con plan de acción de prevención de reclutamiento y/o utilización de niños, niñas y adolescentes en el marco del presente documento CONPES y de la Política Intersectorial de Prevención.

Solicitar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF

5. Implementar la Estrategia de Promoción de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de Prevención de su Victimización por acción de grupos armados al margen de la ley.

6. Difundir en todos los programas de prevención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Ruta de Prevención Urgente contra el reclutamiento y/o utilización de niños, niñas y adolescentes para su apropiación e implementación.

7. Atender de manera diferenciada, con enfoque de género y étnico, a niños, niñas y adolescentes de las zonas que reportan riesgo de reclutamiento y utilización por grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados a través del Programa de Clubes Pre-Juveniles y Juveniles.

8. Fortalecer las estrategias, en el marco de los servicios misionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para brindar protección integral a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en riesgo o vinculados al trabajo infantil y las peores formas de trabajo infantil, atendiendo particularmente a situaciones de vulneración de sus derechos tales como: trata, servidumbre, servicios de inteligencia, oferta para explotación sexual y economías ilícitas, entre otros.

9. Desarrollar el Modelo de Promoción de Comportamientos Pro-Sociales para Familias con Niños y Niñas de 3 a 6 años en los municipios en riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

10. Implementar la Estrategia de Promoción de Derechos Sexuales y Reproductivos, en los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en municipios en riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

11. Brindar asistencia técnica para que dentro de los planes departamentales de Construcción de Paz y Convivencia Familiar (Haz Paz) se incluyan estrategias de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados.

12. Promover el ejercicio de la participación de los niños, niñas y adolescentes a través de la Escuela de Derechos Humanos (desde la perspectiva de la dignidad como sujetos de derechos y

corresponsabilidad con mis deberes), para Clubes Pre - Juveniles y Juveniles, buscando un encadenamiento de la población atendida por el modelo de Promoción de Comportamientos Pro-Sociales.

13. Fortalecer los espacios de participación de los niños, niñas y adolescentes a través de la implementación de la Estrategia los Jóvenes Tienen la Palabra en escenarios culturales, recreativos y políticos, que les permitan desarrollar habilidades y fortalecer su proyecto de vida como estrategia de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

Solicitar al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA

14. Brindar acciones de orientación profesional a adolescentes en riesgo de reclutamiento y utilización.

15. Brindar cupos de formación profesional a adolescentes en riesgo de reclutamiento y utilización.

Solicitar al Ministerio de Educación Nacional, MEN

16. Orientar y acompañar a las Secretarías de Educación de entidades territoriales certificadas en los municipios con riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en la implementación de programas que desarrollen competencias ciudadanas y transformen prácticas pedagógicas en las instituciones educativas, con el fin de fortalecer una institución educativa incluyente y protectora, donde todos puedan aprender, desarrollar las competencias básicas y convivir pacíficamente.

17. Promover el conocimiento de la Política Intersectorial de Prevención del reclutamiento y utilización con el fin de orientar su implementación en los establecimientos educativos, a través de asistencia técnica a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en las que existe riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados.

18. Ampliar, de acuerdo a la política del Ministerio de Educación Nacional, sus acciones y focalización establecidas previamente, la cobertura educativa en zonas urbano-marginales que reportan riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, a través del proyecto de construcción, dotación y concesión educativa.

19. Formular un documento de lineamientos de formación de maestros y directivos para la atención diferencial y pertinente para la población en condición de vulnerabilidad, en contextos de violencia, o en situación de desplazamiento.

20. Evaluar la oferta de nuevos modelos flexibles que respondan a las características y necesidades de la población vulnerable y en contextos de violencia.

21. Fortalecer la asistencia técnica a las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas en los municipios con riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, con el fin de fortalecer su capacidad de gestión y acompañamiento a los establecimientos educativos para garantizar el derecho a una educación inclusiva y de calidad, desde el nacimiento y durante toda la vida.

22. Brindar asistencia técnica a las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas en los municipios con riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes para

fortalecer su capacidad de gestión y acompañamiento a las instituciones educativas en la implementación y sostenibilidad de los Proyectos Transversales y su articulación a los Proyectos Educativos Institucionales y Planes de Mejoramiento Institucional.

23. Expedir lineamientos para el sector educativo con el objeto de contribuir a la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados, dirigidos a las secretarías de educación y establecimientos educativos de todas las entidades territoriales certificadas.

Solicitar al Ministerio de Cultura

24. Ampliar la cobertura del programa de Reconocimiento, Representación y Transmisión de Saberes Ancestrales (étnicos), a los municipios que reportan riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

25. Capacitar a Organizaciones de la sociedad civil e Instituciones (públicas y privadas) en Enfoque Diferencial y Acción sin Daño, orientado a los niños, niñas y adolescentes.

26. Realizar encuentros interculturales entre comunidades étnicas y de otros grupos de interés, visibilizando a los niños, niñas y adolescente como sujetos de derechos.

Solicitar al Ministerio del Interior y de Justicia

27. Promover a nivel territorial la incorporación de la Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y de Grupos Delictivos Organizados a través de la asistencia técnica a los departamentos a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia para la incorporación del tema en los Planes de Desarrollo Territoriales.

28. Promover la inclusión de la política de prevención de reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes indígenas en el proceso de formulación del Programa de Garantías de los Derechos de los Pueblos Indígenas afectados por el desplazamiento o en riesgo de estarlo y los planes de salvaguarda étnica incluyendo el ajuste de la Ruta de Prevención Urgente con enfoque diferencial.

Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC

29. Ampliar el objeto de la Estrategia de Internet Sano - Buen Uso del Internet con el fin de incluir otras amenazas y riesgos de posibles vulneraciones a los derechos a los niños, niñas y adolescentes.

30. Diseñar y producir anualmente programas y mensajes radiales para la promoción de derechos y la prevención de violencias y explotación contra niños, niñas y adolescentes.

31. Gestionar la emisión de los programas y mensajes radiales producidos en las emisoras comunitarias y de interés público para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

32. Realizar la Encuesta Nacional de Usos y Tipos de Usos de Internet, discriminada por grupos poblacionales.

Solicitar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción

Social.

33. Incluir la promoción de la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, así como los derechos de esta población en el acompañamiento que realizan los programas: RED JUNTOS, Familias en Acción y Familias Guardabosques.

34. Generar reportes del Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD), que contengan una descripción de los proyectos en prevención del reclutamiento y utilización de Niños, Niñas y Adolescentes, apoyados por la cooperación internacional.

35. Monitorear y alertar sobre las situaciones de emergencia por riesgo de desplazamiento que entre sus causas reporten amenazas o riesgos de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, en el marco del monitoreo efectuado por el Observatorio Nacional del Desplazamiento Forzado.

Solicitar a la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración

36. Implementar la Estrategia de Prevención de la Alta Consejería para la Reintegración, en los municipios en los que se encuentran sus centros de servicios, para fortalecer acciones institucionales y comunitarias que mitiguen riesgos de reclutamiento.

Solicitar al Programa Presidencial de Derechos Humanos

37. Asistir técnicamente, apoyados en la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial (Decreto 4690 de 2007), a los dieseis (16) departamentos para la formulación y ejecución de planes de prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, en el marco de la descentralización de la política pública de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y la política intersectorial de prevención.

38. Definir un plan estratégico para la recolección de información de calidad sobre el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes

Sugerir a la Defensoría del Pueblo

39. Advertir situaciones de riesgo de reclutamiento y/o utilización de niños, niñas y adolescentes, focalizándolas territorialmente.

40. Producir un informe defensorial sobre el seguimiento a las recomendaciones del documento Caracterización de los Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados de los Grupos Armados Ilegales: Inserción Social y Productiva desde un Enfoque de Derechos Humanos.

41. Producir un informe defensorial sobre el seguimiento a las situaciones de vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, con énfasis en el componente de prevención.

Sugerir a la Procuraduría General de la Nación

42. Elaborar el informe analítico sobre la inclusión del componente de prevención y atención de los niños, las niñas, los y las adolescentes que son utilizados y/o reclutados ilegalmente en los Planes de Desarrollo Territorial 2012 y 2015, en el marco de las competencias constitucionales y legales de la Procuraduría General de la Nación.

Sugerir a la Fiscalía General de la Nación

43. Definir la ruta jurídica interinstitucional como estrategia para fortalecer la investigación

judicial del delito de reclutamiento y otras conductas análogas y hacer seguimiento en lo relativo a la Fiscalía General de la Nación.

IX. BIBLIOGRAFIA

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCION SOCIAL, et.al., 2010. Mis Derechos Primero - Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado. Bogotá, Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Brett, Rachel y Specht, Irma, 2005. Jóvenes soldados y combatientes ¿Por qué van a luchar? Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia y Comisión Colombiana de Juristas, 2009. El Delito invisible: criterios para la investigación del delito de reclutamiento ilícito de niños y niñas en Colombia. Bogotá, Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, Comisión Colombiana de Juristas, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, War Child Holanda en Colombia y Agencia de Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo, GTZ, Proyecto Profis.

Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, COALICO, 2002. Niños, niñas y jóvenes y conflicto armado. Análisis jurídico de legislación internacional y colombiana. Bogotá, COALICO, Grupo Editorial La Liebre.

Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por los Grupos Organizados al Margen de la Ley –Decreto 4790 de 2007--,2009a. Ruta de Prevención Urgente. Documento inédito

Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por los Grupos Organizados al Margen de la Ley –Decreto 4790 de 2007--, 2009a. Mapa de Tierra – Cartografía de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Documento inédito.

Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por los Grupos Organizados al Margen de la Ley –Decreto 4790 de 2007--, 2009b. Informe de Gestión de la Secretaría Técnica -III. Bogotá, Vicepresidencia de la República de Colombia. Documento inédito.

Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por los Grupos Organizados al Margen de la Ley –Decreto 4790 de 2007--, 2008. Informe de Gestión de la Secretaría Técnica -II. Bogotá, Vicepresidencia de la República de Colombia.

Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas, documento inédito, sin fecha.

Defensoría del Pueblo, 2006. “Informe Defensorial – Caracterización de las Niñas, Niños y Adolescentes Desvinculados de los Grupos Armados Ilegales: Inserción Social y Productiva desde un Enfoque de Derechos Humanos” en: Boletín No. 9. Bogotá, UNICEF, Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo, 2008. Análisis de Riesgo de Reclutamiento y Utilización Ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes, documento inédito de la Defensoría del Pueblo con el apoyo de OIM y

UNICEF.

Departamento Nacional de Planeación, et.al, 2005. Visión Colombia 2019 – II Centenario: propuesta para la discusión. Bogotá, Editorial Planeta.

Human Rights Watch, 2004. Aprenderás a no llorar: niños combatientes en Colombia.

Bogotá, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Human Rights Watch, Impresión Editorial Gente Nueva.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2010. Masatugó: mujer que recibe lo malo para entregar lo bueno 2004 – 2008. Foresis Mujeres: Herramienta para la Interpretación, Intervención y Prevención de Lesiones de Causa Externa en Colombia para las Mujeres, Bogotá.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, (sin año). El arte de criar hijos con amor-guías de crianza. Bogotá, ICBF, Sociedad Colombiana de Pediatría, Imprenta Nacional.

-----. 2009. Estrategia de Promoción y Garantía de Derechos a Niños, Niñas y Adolescentes en Alto Riesgo –Sentencia T25, Auto 205 de 2004. Bogotá, ICBF, OIM.

Mariño Rojas, Cielo, 2009. “Derechos de las niñas y los niños víctimas de los delitos contra personas protegidas por el DIH de la Ley de Justicia y Paz” en: Reparación judicial, principio de oportunidad e infancia en la Ley de Justicia y Paz. Bogotá, GTZ, Embajada de la República Federal de Alemania, Editorial Milla.

Procuraduría General de la Nación, 2007. Sistema Integral de Prevención: la Función Preventiva a Cargo de la Procuraduría General de la Nación. Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo, Procuraduría General de la Nación

-----. 2006. Lineamientos jurídicos y administrativos del Estado colombiano para la atención de los niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado. Bogotá, Procuraduría General de la Nación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF, Editorial Gente Nueva

-----. 2005. Análisis Jurisprudencial Corte Constitucional 1992-2003, Cuaderno No. 1. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2019. “Una experiencia para prevenir la violencia urbana” en: Hechos del Callejón, Año, 6, No. 52, pp. 10 y 11.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2008. “Niños y jóvenes: ¿por qué ingresas a grupos ilegales” en: Hechos del Callejón, Año, 4, No. 38, pp. 4 - 6.

Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, et.al., 2008. Insumos regionales para la formulación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario: sistematización de talleres en las regiones. Bogotá, Consejo Nacional de Planeación, Embajada de España, USAID.

Sin autor, 2007. Nacido para triunfar: testimonio de un adolescente desvinculado de un grupo armado ilegal. Bogotá, UNICEF, Editorial Universidad de Caldas.

Springer, Natalia, 2005. Desactivar la guerra: alternativas audaces para consolidar la paz. Bogotá, Editorial Aguilar Theidon, Kimberly, 2009. Reconstrucción de la masculinidad y reintegración

de excombatientes en Colombia. Cuadernos de Trabajo No.5. Bogotá, Fundación Ideas para la Paz.

Valencia Villa, Alejandro, 2007 (ed). Compilación de Instrumentos Internacional: Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional (séptima edición actualizada). Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionad de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Abalon Impresores.

ANEXOS:

<NOTA: CUADROS NO INCLUIDOS>

NOTAS AL PIE:

1. Sobre la definición de grupo delictivo organizado, véase: Anexo No. 2. También, en este anexo está la definición de niño y joven.

2. Reconocimiento de niños y niñas como sujetos de derechos, garantía y cumplimiento de sus derechos, prevención de amenazas y violaciones y restablecimiento de aquellos vulnerados. Al respecto, véase el aparte de Marco Conceptual del presente documento.

3. El Artículo 93 señala que “los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia”. Adicionalmente, el Artículo 94 aclara que “la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.

4. Véase: Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe A/51/306-26 de agosto de 1996.

5. Aplicable tanto en tiempos de guerra como de paz, con fundamento en la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

6. Sobre la base de esa complementariedad, “la comunidad internacional debe alcanzar el mayor grado posible de protección de los derechos del niño. Toda presunta circunstancia atenuante que los gobiernos o sus opositores traten de invocar para justificar violaciones de los derechos de los niños durante conflictos armados debe ser justamente interpretada por la comunidad internacional como censurable e intolerable”, al respecto véase: Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe A/51/306-26 de agosto de 1996, párrafo 210.

7. El Protocolo II hace parte de los instrumentos internacionales del DIH, siendo los más significativos los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y sus dos protocolos adicionales de 1977.

8. Es de resaltar que la legislación interna eleva esta prohibición a los 18 años de edad y tipifica el reclutamiento como delito, como se anota más adelante.

9. Colombia, también, incorporó a su legislación interna el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; adoptado el 17 de noviembre de 1988 y aprobado por medio de la Ley 319 de 1996. El Protocolo entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

10. Nótese que el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescente vulnera directamente sus derechos a la vida, la integridad y la libertad personal. De otra parte, y en no pocos casos, los coloca en situaciones prácticamente de esclavitud y servidumbre.

11. La referencia explícita a los Derechos del Niño no excluye que los demás derechos que consagra la Convención no se refieren a esta población. “La Convención vela por el interés general de los niños, niñas y jóvenes, y es, en este sentido, como se debe interpretar el Artículo 19” (COALICO, 2002, p. 57).

12. La reserva establece como edad mínima para el reclutamiento militar los 18 años de edad, en consideración al ordenamiento legal interno colombiano.

13. Es de señalar que los niños son sometidos a peores formas de trabajo infantil al ser vinculados a los GAOMAL y a los GDO. Se observa con frecuencia su vinculación a estos grupos como niños raspachines, cocineros, cultivo de tierra, cuidado de enfermos, lavado de ropa, hacer mandados, trincheras, etc.

14. 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, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000 e incorporado al orden interno mediante la Ley 765 de 2002. Este Protocolo entró en vigor el 18 de enero de 2002.

15. Colombia realizó la siguiente reserva: “De conformidad con el artículo 35 párrafo 3° de la Convención, Colombia declara que no se considera vinculada por el párrafo 2° del mismo artículo"."De conformidad con el artículo 15 párrafo 3° del Protocolo, Colombia declara que no se considera vinculada por el párrafo 2° del mismo artículo". 16. Al respecto véase el aparte de Antecedentes Institucionales y los Anexos No. 3 y 4.

17. Sobre el Mecanismo de Supervisión que contempla la Resolución 1612 de 2005 véase: el aparte de Antecedentes Institucionales del presente documento. Sobre los Informes del Secretario General véase el Anexo No.4 y sobre las Resoluciones de la ONU el Anexo No. 3.

18. Es de señalar que la Resolución 51/77 recomendó el nombramiento de un representante especial para la cuestión de las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños.

19. El Artículo 13 de la Constitución Política de 1991 relativo a la libertad e igualdad de las personas, anota, además, la obligación estatal de proteger a quienes estén en debilidad manifiesta.

20. Al respecto, se pronunció la Corte Constitucional a través de su sentencia C-203 de 2005 en la que señaló la condición de víctimas, aunque dicha condición no los exime per se de toda responsabilidad penal. Sobre el tema véase, también, las disposiciones establecidas en la Ley 1098 de 2006. Así mismo, el aparte sobre jurisprudencia del presente documento.

21. La Corte Constitucional, a través del Auto 251, señala que el reclutamiento es de naturaleza objetivamente coercitiva, en la cual la voluntad del niño o la niña juega un rol jurídicamente inexistente.

22. Los beneficios, en lo fundamental, son de orden jurídico para las personas que se desmovilicen en el marco de la ley 782 de 2002. Entre éstos se encuentran: la resolución inhibitoria, la preclusión de la instrucción o cesación del procedimiento. Al respecto: véase

Artículo 24 de la Ley 782 de 2002.

23. En los siguientes términos: “La Fiscalía General de la Nación podrá renunciar a la persecución penal, en los casos en que los adolescentes, en cualquier condición hayan hecho parte de grupos armados al margen de la ley, o hayan participado directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas o en los delitos cometidos por grupos armados al margen de la ley cuando: 1. Se establezca que el adolescente tuvo como fundamento de su decisión las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio para haber estimado como de mayor valor la pertenencia a un grupo armado al margen de la ley. 2. Se establezca que la situación de marginamiento social, económico y cultural no le permitían al adolescente contar con otras alternativas de desarrollo de su personalidad. 3. Se establezca que el adolescente no estaba en capacidad de orientar sus esfuerzos a conocer otra forma de participación social. 4. Por fuerza, amenaza, coacción y constreñimiento. Los adolescentes que se desvinculen de grupos armados al margen de la ley, tendrán que ser remitidos al programa de atención especializada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados irregulares. Parágrafo. No se aplicará el principio de oportunidad cuando se trate de hechos que puedan significar violaciones graves al Derecho internacional Humanitario, Crímenes de Lesa Humanidad o Genocidio de acuerdo con el Estatuto de Roma”.

24. Para mayor detalle véase el aparte de Antecedentes Institucionales del presente documento.

25. Es de mencionar el carácter vinculante que tiene las directivas en el ámbito del Gobierno Nacional y las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

26. Fuente: Directiva Presidencia 00 de 2009 – Sala de Prensa de Presidencia. www.presidencia.gov.co/sp/2009/noviembre/06/07062009.html

27. De acuerdo con la Ley 1098 de 2006, Artículo 169, son sujeto de responsabilidad penal los adolescentes entre 14 y 17 años de edad. El Artículo 142, por su parte, señala quienes están excluidos de la misma. Tal responsabilidad debe ser evaluada de forma individual, “con la debida atención a su corta edad, su nivel de desarrollo psicológico y su condición de víctima del delito de reclutamiento forzado, entre otro conjunto de factores que incluyen: (a) Las circunstancias específicas de la comisión del hecho; (b) las circunstancias personales y sociales del niño o adolescente implicado, entre ellas si ha sido, a su turno, víctima de un crimen de guerra; (c) El grado de responsabilidad que cabe atribuirles a los culpables del reclutamiento del niño y que impartieron las órdenes; (d) La responsabilidad de quienes, además de los reclutadores, han obrado como determinadores de su conducta (…)” (Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia y Comisión Colombiana de Juristas, 2009, p. 48).

28. El Informe fue producto de una metodología ampliamente participativa, que a su paso generó un proceso de movilización social. Colombia fue sede de una de las seis consultas regionales que se realizaron para su elaboración y de la visita en terreno de la señora Marchel. Esta consulta tuvo lugar en Bogotá entre el 17 a 19 de abril de 1996 y participaron organismos del Estado y la sociedad civil.

29. Una degradación signada por la prolongación de los conflictos, su barbarie, la no distinción entre combatientes y civiles y la vinculación cada vez en mayor medida de niños como víctimas o perpetradores, precisa Marchel. Entre los impactos del conflicto está el socavar las redes de bienestar y protección de la infancia.

30. Los cambios de las tecnologías bélicas permiten que un arma liviana sea fácilmente manejada por un niño y sus costos menores las masifican, señala el Informe.

31. Véase: Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe A/51/306-26 de agosto de 1996, párrafo 34.

32. Para un desarrollo mayor véase el aparte Diagnóstico del presente documento.

33. El Informe efectúa una serie de recomendaciones para las agencias del Sistema de Naciones Unidas y organismos internacionales con el fin de evitar los conflictos.

34. Estos informes no pretende determinar desde un punto de vista jurídico si las situaciones a que se hace referencia son o no conflictos armados.

35. Fuente: Traducción no oficial, realizada por COALICO, 2007.

36. Se trata de una iniciativa de apoyo a los Compromisos de Paris para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados por fuerzas armadas y grupos, realizados en febrero de 2007. Los Principios no son un instrumento jurídico vinculante para el Estado colombiano, pero si son un referente internacional en materia de prevención del reclutamiento. A su vez, los Principios de Paris son una actualización de los Principios de Ciudad del Cabo y Mejores Prácticas para la Prevención de Reclutamiento de Niños y Niñas en Fuerzas Armadas y relativos a la Desmovilización y Reinserción Social de Niños soldados en África ("Los Principios de Ciudad del Cabo"), adoptados en 1997. Se observan como complementarios a los Estándares Integrales de las Naciones Unidas sobre Desarme, Desmovilización y Reinserción (IDDRS, por sus siglas en inglés).

37. Del capítulo séptimo al décimo de los Principios de Paris, respectivamente, trabajan lo relativo a los procesos de reintegración y liberación de los niños y niñas, la aplicación de justicia, los mecanismos de monitoreo y seguimiento y de la evaluación de los programas de intervención.

38. Ituri es "un subproducto de la Segunda Guerra del Congo, en la que su milicia Hema se enfrentó contra la etnia Lendu" véase: El Espectador, versión impresa, Domingo 1° de Noviembre de 2009, página 13.

39. Otros casos son: Jean Pierre Bemba, Alex Tamba Brima, Santigie Borbor, Allie Kondewa.

40. Fuente: Pérez, Rebecca, 2010. "Una experiencia para prevenir la violencia urbana" en: Hechos del Callejón, No. 52, Años 6, Febrero–Marzo de 2010. Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

41. Fuente: http://www.coav.org.br

42. Véase: Decreto 4690 de 2007, Artículo 1. Las comisiones intersectoriales están reguladas por el Artículo 46 de la Ley 489 de 1998.

43. Decreto 4690 de 2007, Artículo2.

44. Lo anterior atendiendo a: i) la garantía y el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ii) el reconocimiento como sujetos de derechos, iii) la detección y prevención de las violencias y diferentes formas de explotación que los afectan, iv) la visibilidad de sus voces, a través de la traducción de sus cartografías en los consejos municipales de política social, v) el

apoyo a la consolidación de políticas públicas de infancia y adolescencia, vi) la prevención del delito juvenil y la percepción de los niños, niñas y adolescentes como sujetos responsables del ejercicio de sus derechos y viii) la movilización social por un "nunca más" a la vulneración de sus derechos.

45. Véase: aparte Antecedentes Normativos del presente documento.

46. Tales como: la Unidad de Reintegración Social y la Unidad de Prevención y Atención a Riesgos. En esta última se busca incidir en la elaboración de metodologías que incluyan el tema. Además, es la unidad encargada de la estrategia de prevención de reincidencia y re-reclutamiento de los desmovilizados y el impacto con sus hijos y comunidad cercana. De otra parte, se trabaja el tema en diferentes proyectos de la Unidad de Trabajo con las Comunidades, enfocándose en población desmovilizada y comunidades receptoras.

47. Ejemplo de ello son los planes adelantados en los municipios de Caucasia, Tarazá, Cáceres, el Bagre, Nechí, Zaragoza, Valdivia, Briceño, Ituango y Anorí. Tales planes se estructuran a través de escenarios de amenazas y líneas de acción, que dependen de la situación que vive cada región y municipio, en el marco de las mesas departamentales de prevención. Estas líneas de acción son: i) prevención temprana; ii) protección urgente y iii) prevención restaurativa, que implica atención y garantías de no repetición. Cada línea señala la necesidad de identificar procedimientos y acciones, responsables, requerimientos, tiempos y financiación

48. Sobre el tema véase el aparte Marco Conceptual del presente documento.

49. En convenio con la OIM, la PGN lo socializó con procuradores judiciales y alcaldes de las regiones con riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

50. Fuente: http://www.unicef.org.co/Gobernadores/10-antecedentes-objeto.htm

51. Hechos y Derechos ha definido como objeto de seguimiento la inclusión de la infancia y la adolescencia en la planeación para el desarrollo territorial y el mejoramiento de las condiciones de vida de las niñas, los niños, los adolescentes y la juventud a través de las siguientes nueve prioridades: i) salud materna, ii) salud infantil, iii) salud sexual y reproductiva, iv) nutrición, v) agua potable y saneamiento básico, vi) educación, vii) registro civil, viii) protección y ix) participación de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

52. La Procuraduría, a través del Instituto de Estudios del Ministerio Público y con el concurso del ICBF, auspició la investigación que condujo a la publicación Guerreros sin sombra: niños, niñas y jóvenes vinculados al conflicto armado (Álvarez y Aguirre, 2002). Realizó un análisis de las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional entre 1992 y 2003; en particular de las siguientes: i) edad cronológica hasta la cual una persona es considerada niño, sujeto de derechos prevalentes; ii) procedibilidad de la tutela en casos de violencia intrafamiliar cuando el sujeto pasivo es un menor; iii) facultad de los padres de sancionar a sus hijos en ejercicio del derecho – deber de educarlos y iv) deber del menor de edad de prestar el servicio militar obligatorio. Así mismo, se refiere a los menores de edad reclutados por los grupos irregulares como víctimas del conflicto (Procuraduría General de la Nación, 2005). Generó los lineamientos jurídicos y administrativos del Estado colombiano para la atención de los Niños, Niñas y Adolescentes desvinculados del conflicto (Procuraduría General de la Nación, 2005). Difundió la Guía sobre el Protocolo Facultativo Relativo a la Participación de los Niños y los Conflictos (UNICEF).

53. Existen tres tipos de informe, a saber: i) Riesgo de inminencia, estos informes “son emitidos

por la gravedad y la alta probabilidad de concreción del riesgo con el objeto de que las autoridades adopten las medidas requeridas y ajustadas a la particularidad del riesgo identificado, este se tramita de forma excepcional y su emisión debe obedecer a los parámetros y criterios establecidos por el Sistema". ii) Riesgo coyuntural, informes que "son emitidos cuando el ámbito de la situación de riesgo advertida. Poblacional y territorialmente, no trasciende la jurisdicción de un

municipio". iii) Riesgo coyuntural de alcance intermedio son informes emitidos cuando el ámbito del riesgo advertido involucra población y territorio de dos o más municipios". Fuente: Sistema de Alertas Tempranas – Defensoría Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil como Consecuencia del Conflicto Armado, Defensoría del Pueblo.

54. Sobre el reclutamiento y los informes del SAT véase el aparte de Diagnóstico del presente documento. Es importante señalar que las alertas emitidas por el SAT hacen referencia a riesgos existentes de reclutamiento por parte de grupos armados ilegales y no a las bandas criminales.

55. "El reclutamiento se puede definir como el involucramiento permanente de niños, niñas y adolescentes con los grupos armados al margen de la Ley y la utilización como su involucramiento transitorio o esporádico. Ambas conductas son violatorias de los Derechos Humanos de la infancia y los grupos armados las realizan a través de actos de sustracción, captación, transporte, traslado, amenaza, rapto, fraude, engaño, abuso del poder, abuso de una situación de vulnerabilidad, uso de la fuerza o de otras formas de coacción, ofrecimiento de pago o beneficios, entre otras" Fuente: Análisis de Riesgo de Reclutamiento y Utilización Ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes, documento inédito de la Defensoría del Pueblo con el apoyo de OIM y UNICEF.

56. Al respecto véase el aparte sobre diagnóstico del presente documento.

57. Aún persiste el reto de caracterizar a los niños, niñas y adolescentes reclutados y utilizados por grupos organizados delictivos.

58. La cobertura de la Estrategia se ampliará gradualmente a los territorios señalados por la Corte Constitucional. El proyecto piloto citado fue coordinado por la Comisión Intersectorial.

59. Estos pasos son: i) identificar la situación de los niños, niñas y adolescente; ii) gestionar el restablecimiento urgente de los derechos de aquellos vinculados a las peores formas de trabajo infantil; iii) coordinar y complementar acciones de política pública; iv) fortalecer la escuela; v) registrar la permanencia en los servicios y vi) evaluar de manera constante. Los principios rectores de la Estrategia son: el interés superior del niño; prevención, des-estímulo y erradicación de las peores formas de trabajo infantil, protección de los jóvenes trabajadores, enfoque de derechos y equidad, perspectiva de género, inclusión social de los más vulnerables, descentralización, corresponsabilidad y trabajo en red.

60. Estos ejes buscan brindar a los estudiantes, sin discriminación alguna, oportunidades para acceder, permanecer, adquirir conocimientos, desarrollar competencias y valores necesarios para vivir, convivir, ser productivos y seguir aprendiendo a lo largo de la vida.

61. En este contexto, el MEN prioriza la atención de grupos de especial protección como: a) comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, raizales y el pueblo Rom); b) jóvenes y adultos iletrados; c) niños y niñas con necesidades educativas especiales (discapacidad, limitaciones o talentos y capacidades excepcionales); d) afectados por la violencia (población en

contextos de conflicto o en situación de desplazamiento, menores desvinculados de los grupos armados al margen de la ley, e hijos en edad escolar de adultos desmovilizados); e) Niños y niñas en riesgo social (niños trabajadores, adolescentes en conflicto con la ley penal y niños, niñas y adolescentes en protección); f) habitantes de frontera y g) población rural dispersa.

62. Entre los riesgos que señala el Auto 251 de 2008 para los niños, niñas y adolescentes están el de ser víctimas de: i) crímenes contra su vida e integridad personal, cometidos por actores armados; ii) reclutamiento; iii) minas antipersona y materia bélico sin explotar; iv) violencia sexual; v) acciones delictivas de control social de los GAI y vi) de ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan los GAI. Entre los problemas que los afectan y se deben atender de manera integrada están: los relativos a su invisibilidad en la situación de desplazamiento; los que afectan a sus familias y cuidadores, los de índole psicosocial, entre otros.

63. Véase: el aparte de Marco Conceptual del presente documento.

64. En este sentido el Ministerio cuenta con un portafolio de competencias ciudadanas, entre las cuales se encuentra competencias ciudadanas en contextos de violencia, que tiene dentro de sus objetivos prevenir el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes. Este fue uno de los proyectos piloto en Putumayo del Auto 251.

65. Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía, Educación para el Ejercicio de los Derechos Humanos y Educación Ambiental y su articulación a los Proyectos Educativos Institucionales y Planes de Mejoramiento Institucional.

66. Con el propósito de generar mayor coordinación y efectividad interinstitucional sería conveniente articular el ejercicio que adelantan las mesas de prevención del reclutamiento con el de las mesas departamentales o regionales de prevención de violaciones a los Derechos Humanos, bajo el liderazgo de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial (Decreto 4690 de 2007).

67. Al respecto véase: Memorias del Primer Congreso Internacional sobre Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley y por Grupos de Delincuencia Organizada. Inédito.

68. Este colectivo fue creado en 2000. Tiene como una de sus estrategias la prevención de la vinculación de niños, adolescentes y jóvenes a los grupos armados. Su mecanismo son las mingas de pensamiento, espacios que afianzan los valores culturales a través del intercambio de saberes con autoridades tradicionales y personas mayores del grupo étnico. Tomado de: Cometa, Luz Edith, 2008. “Jóvenes que dejan huella” en: Hechos del Callejón, No. 38, Año 4, agosto de 2008. Bogotá, Programa de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, PNUD.

69. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconocer la dignidad humana implica un valor social, un principio constitucional y un derecho fundamental (Sentencias T-092 de 1992 y T 881 de 2002).

70. Véase al respecto el aparte de principios, enfoques y criterios orientadores de la política en la siguiente sección. La Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial expresa que la protección integral implica que el sujeto de derechos niño, niña o adolescente se encuentra debidamente garantizado en su patrimonio jurídico cuando toda circunstancia de facto en las que se encuentran o pueden llegar a encontrarse como consecuencia de actos de violencia o vulneratorios que contra ellos o ellas ejercen los adultos, como todas las formas de violencia, de abandono, de

discriminación, de utilización para fines ilícitos y de las diversas formas de explotación, son efectivamente conjuradas por medidas administrativas y judiciales, y puede predicarse que todos sus derechos fundamentales están plenamente protegidos frente a una vulneración y frente a factores externos que puedan violentarlos, no sólo porque han sido erradicados, sino también porque han sido prevenidos y sancionados.

71. Además de este concepto de prevención, la Procuraduría General de la Nación ha elaborado su propio concepto de prevención presente en el documento titulado Sistema Integral de Prevención a cargo de la Procuraduría General de la Nación. De igual forma, el Programa Presidencial de DDHH y el MIJ han retomada el concepto de prevención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

72. Fuente: Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial (Decreto 4690 de 2007).

73. Véase al respecto el aparte de principios, enfoques y criterios orientadores de la política en la siguiente sección del documento.

74. Marco de referencia que es compartido por los Lineamientos de Complemento de la Política Pública de Prevención y Protección, Mesa Nacional de Prevención y Protección al Desplazamiento Forzado.

75. Sobre la conexión entre reducción y prevención de la violencia armada y promoción del desarrollo véase: el Informe del Secretario General a la Asamblea General de las Naciones Unidas del 5 de Agosto del 2009, A/64/228.

76. Derecho que debe ser protegido en cualquier tiempo; es decir, no sólo en tiempos de conflicto, sino de igual manera en tiempos de paz, precisa la Comisión Intersectorial.

77. Señala la Secretaría Técnica que, en general, el I libro de la Ley se concentra en esta materia. Este principio tiene el carácter de imperativo normativo; es decir, que el Estado debe asegurar a todo niño y niña el ejercicio y garantía de sus derechos (los reconocidos a todas las personas), la seguridad de protección especial en caso de vulneraciones (negación del ejercicio del derecho), el restablecimiento en casos de violación (afectación del derecho) y la provisión de políticas sociales básica (políticas públicas) para mejorar las condiciones de vida de la niñez y la adolescencia mediante el aseguramiento del ejercicio de sus derechos.

78. Véase: Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe A/51/306-26 de agosto de 1996, párrafo 204. El siguiente párrafo llama la atención sobre la familia, la mujer y la comunidad como escenarios de protección de los derechos de los niños también. “Las consideraciones y los intereses en materia de protección han culminado en la creación de dos cuerpos normativos principales, el derecho humanitario y el derecho relativo a los derechos humanos, los cuales conforman las bases jurídicas que permiten ofrecer protección a los niños en las situaciones de

conflicto armado”, párrafo 209.

79. Fuente: A/56/342 S/2001/852.

80. La Secretaría Técnica precisa que el principio de la Protección Integral incluye el reconocimiento de los niños, y las niñas como sujetos de derechos; la garantía y cumplimiento de los derechos humanos de todos los niños y niñas; el restablecimiento de los mismos a los niños y niñas a quienes les hayan sido vulnerados; la prevención de su vulneración y la consolidación de

los ejes anteriores a través del diseño y ejecución de políticas públicas de infancia y adolescencia.

81. Los grupos armados cada vez reclutan y utilizan niños a menor edad. Es necesario que las estrategias de prevención sean diferenciadas por ciclo de vida.

82. Es fundamental comprender que el principio de corresponsabilidad implica que se asuman las responsabilidades no sólo desde diferentes instituciones del gobierno desde el nivel nacional, sino que implica que las instituciones de niveles regionales y locales también tienen una responsabilidad directa que debe reflejarse en sus planeaciones, programas y proyectos en relación con la prevención del reclutamiento.

83. Documento Interno, Dirección de Derechos Humanos. Ministerio del Interior y de Justicia. Junio 2009.

84. Al respecto véase el Anexo No. 9 – Experiencias Significativas para la Ruta de Prevención Urgente.

85. Al respecto puede consultarse, por ejemplo, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 2. Estos deberes implican la observancia del principio de igualdad y no discriminación y comprometen las tres ramas del poder público, al respecto puede consultarse la Observación General 81 del Comité de los Derechos Humanos.

86. La prevención implica, entre otros asuntos, los siguientes: i) adoptar medidas concretas (de orden legislativo, judicial, administrativo, presupuestal y en el ámbito de la educación) para prevenir, razonablemente, y castigar las violaciones de derechos humanos o las acciones que impidan su pleno disfrute: ii) adecuar todo el aparato gubernamental para asegurar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos; iii) adoptar políticas conducentes a identificar y limitar, con pleno arreglo a la normatividad nacional e internacional, los riesgos que se ciernan sobre las personas y comunidades que amenacen el disfrute de sus derechos; iv) promover una cultura de derechos humanos; v) considerar las violaciones como hechos ilícitos, establecer sanciones para quien las cometa y reparar integralmente a las víctimas. La protección, por su parte, implica, entre otras materias, adoptar las medidas de protección adecuadas para salvaguardar los derechos de toda la población y medidas especiales de protección para los sujetos y grupos poblacionales objeto de amenaza o en especial situación de riesgo, información compilada por el Programa de Derechos Humanos de MSD, 2010.

87. “De hecho, ante la presencia de un riesgo extremo o extraordinario, la protección especial configura un medio necesario para prevenir que las amenazas se concreten en violaciones de los derechos humanos o infracciones al DIH. En rigor, brindar protección a los grupos poblacionales en riesgo extremo o extraordinario, es uno de los posibles caminos para prevenir las violaciones de derechos humanos y/o infracciones al DIH. Pese a ello, es preciso advertir que con la asignación de medidas eficientes de protección, el Estado no agota su deber de prevenir las violaciones de derechos humanos contra estos grupos poblacionales. Además de proteger a quienes están en riesgo, el Estado está compelido por las normas internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional a investigar la fuente de las amenazas, con independencia de donde provengan, a perseguir a los responsables de las mismas y encauzarlos dentro del proceso penal, a impartir justicia y a asegurar a las víctimas de tales amenazas el derecho a determinar quiénes son sus victimarios, a impartir justicia y a repararlas” fuente: Marco conceptual para la formulación de una política pública de prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, Ministerio del Interior y de Justicia

88. La Defensoría del Pueblo estima que son 8.000 los niños vinculados a grupos armados, Human Rights Watch señala que son 11.000 y la Fundación Maya Nassa que son 14.000, entre otros estimativos. Este amplío margen no permite con exactitud precisar la magnitud del reclutamiento y utilización de niños; aunque un sólo caso debe ser motivo de preocupación y movilización estatal y societal.

89. En el caso de niños pertenecientes a grupos étnicos está en riesgo, también, la transmisión inter-generacional de su cultura y, por ende, la diversidad étnica y cultural de la Nación 90. Por lo general, las estimaciones se realizan a partir de los niños desvinculados que ha atendido el Estado colombiano a través del programa especializado del ICBF. Como lo señala el documento de Consideración del Estado al Primer Informe del Secretario General de la ONU, estimar el fenómeno es una tarea compleja y existe el temor de las familias de denunciarlo.

91. Información suministrada por fiscales de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía en el conversatorio sobre delito de reclutamiento y acceso a la justicia realizado el 13 y 14 de julio de 2009. Citado por (COALICO, 2009, p.63).

92. Véase el aparte titulado factores de riesgo del presente documento.

93. Véase: Anexo No. 5 – Listado de Municipios Focalizados por la Comisión Intersectorial.

94. Los departamentos que reportaron casos de reclutamiento de las FARC son: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó, Guaviare, Nariño, Putumayo, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Vaupés. Para el ELN son Arauca, Cauca, Nariño y Norte de Santander.

95. Entre estos grupos cita a los siguientes: Autodefensas Campesinas Nueva Generación, Águilas Negras y el Ejército Popular Antiterrorista de Colombia, que surgieron tras la desmovilización de las AUC.

96. Comité de los Derechos del Niño, Sesión 54, 25 de mayo a 11 de junio de 2010. Consideraciones al Informe de Colombia CRC/C/OPAC/COL/CO/1

97. Véase: Informe del Secretario General de la ONU sobre Colombia del 28 de agosto de 2009. S/2009/434.

98. Anotación que se apoya en la Caracterización de la Defensoría del Pueblo, 2006, y en las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño realizadas a Colombia el 8 de junio de 2006.

99. Este es el estimativo realizado, con base en varias fuentes, “Desafortunadamente, no existen cifras precisas del número de ellos reclutados en las filas de grupos al margen de la ley en la actualidad. No obstante, según las estimaciones realizadas por el Secretario General de la ONU, por la Defensoría del Pueblo de Colombia, por la ONG internacional, Human Rights Watch, y por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- UNICEF, el número de niñas y niños que son utilizados como soldados por parte de los grupos armados irregulares oscila entre los 11.000 y los 14.000”. (Procuraduría General de la Nación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF: “Lineamientos jurídicos y administrativos del Estado colombiano para la atención a los niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado”. Bogotá, febrero de 2006), véase: Corte Constitucional, Auto 251 de 2007, 3.2.2.

100. El Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2003, anota que los niños que han sido

víctimas de la violencia corren mayor riesgo de ser reclutados por los grupos armados. Diferentes estudios advierten, también, que la situación del desplazamiento es un factor que aumenta el riesgo de reclutamiento. Se presenta, entonces, una situación paradójica: el desplazamiento se convierte en una estrategia familiar para proteger a sus hijos, pero en muchos casos aumenta el riesgo de que sean víctimas de este delito.

101. Sobre el 9.8% restante no se presenta información.

102. Los jóvenes de Montería expresaron que “primero los reclutadores contactan a los jóvenes o viceversa, todos saben quiénes son y dónde están, muchas veces son vecinos y familiares que pertenecen a los grupos armados, específicamente a las Águilas Negras. También los contactan a través de los jefes de las pandillas del barrio, el reclutador le dice al jefe que necesita personal, este le dice a los demás miembros de la pandilla y estos a los muchachos del barrio. Les ofrecen $800.000 mensuales, la mitad antes de irse y a otra mitad cuando lleguen al campamento. Luego de aceptar la oferta los jóvenes se dirigen a unas casas o albergues donde durante dos días les hacen exámenes médicos, de allí los envían a los llamados puntos de encuentro o casas de reclutamiento — donde les dan la mitad del pago y les organizan una fiesta hasta la 1:00 AM hora en la que llega un bus que se los llevaba a Antioquia y Cúcuta. Estas casas generalmente operan los sábados y llegan entre 20 y 25 jóvenes de 16 a 35 años” (Comisión Intersectorial, 2009a, p.18).

103. El reclutamiento a través de bandas es particularmente evidente en Pereira, de acuerdo con lo expresado por niños, niñas y adolescentes en sus Cartografías de Derechos.

104. “En las comunas 4 y 6 de Soacha persisten los casos de reclutamiento de niños y niñas, cada día a más temprana edad. Al respecto relató un niño de trece años: “Hace unas semanas estábamos en una esquina del barrio jugando y charlando varios niños. De pronto llegó un camión y dos manes se bajaron con sus armas, nos apuntaron a todos y nos subieron al camión. Muchos lloramos, pero un niño llevaba una “pataecabra” y, poco a poco, despacito, fuimos rompiendo la carpa del camión. En un semáforo, saltamos para salir corriendo, pero un niño más pequeño se paralizó de miedo, solo lloraba, y él no pudo saltar, no pudimos ayudarlo, se quedó en el camión y nunca volvió por el barrio. Eran las AUC” [Comisión Intersectorial, 2009a, p.14].

105. Los niños y niñas hablaron de grupos de “paracos” que ofrecen remuneración a quienes se vayan a sus filas, como un niño que manifestó: “Los paracos pagan por irse con ellos y si se muere la persona le dan plata a la familia, los guerrilleros no. Los paracos pagan 1.000.000 por irse con ellos”. “Los que se fueron, se fueron por su voluntad, porque tenían necesidades”. “Al barrio vienen los comandantes de arriba a hablar con los pelaos de 16-17 años que quieren ser malos, que han caído en las drogas y que creen que todo el mundo les tiene envidia, los convencen para se vayan a hacer daño con ellos, a matar” (Comisión Intersectorial, 2009a, p.25).

106. Al respecto véase la noticia titulada: “Preocupación en los Llanos: Cuchillo ya tiene más de 1.100 paras. Martin Llanos volvió al país y está reorganizando sus autodefensas. Hay reclutamiento de Menores”. EL Tiempo, versión impresa, Domingo 20 de Septiembre de 2009, Nación, Página 1-7.

107. La Defensoría del Pueblo, 2006, indicó que cerca del 60% de los niños y niñas desvinculados tenían algún miembro de su familia en el grupo armado al que se vincularon.

108. Otro factor que ha entrado a considerar la Comisión Intersectorial son los reportes de familias en situación de desplazamiento que señalan como causal el reclutamiento de sus hijos.

109. Véase: “Niños y jóvenes: ¿Por qué ingresas a grupos ilegales? En: Hechos del Callejón, No. 38, Año 4, agosto de 2008. Bogotá, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

110. Aunque se presenta para cada una de las variables propuestas de indicadores, estos están siendo ajustados y reformulados.

111. La ausencia de una solución definitiva para evitar la presencia de grupos armados organizados al margen de la Ley disminuye el impacto de los esfuerzos institucionales y prologa la incertidumbre sobre situaciones violentas que afectan e impactan los derechos del niño. La prevención de su reclutamiento y utilización deberá darse en medio de situaciones violentas, al igual que una vez superadas en un horizonte de garantías de no repetición de los hechos.

112. El Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003, señala como los grupos armados actúan como cazadores de rentas no sólo ilícitas sino también de las lícitas a través de acciones de clientelismo armado.

113. No en vano, la Comisión Intersectorial identifica la presencia de estos grupos como el primer factor de riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.

114. Mal llamadas limpiezas sociales como lo señaló el Comité de los Derechos del Niño, en el 2006 y 2010.

115. “La presencia de MAP y MUSE en el territorio habitado por los menores de edad del país no solamente constituye un riesgo para su vida e integridad personal. También vulnera su derecho a la educación –coartado por la imposibilidad de llegar a la escuela dado el riesgo de minas en el camino, o por las discapacidades derivadas de los accidentes cuyas víctimas sobreviven-, así como su derecho a la libre circulación; cuando las minas se constituyen en causa de confinamientos poblacionales, los menores de edad presentes entre la población confinada suelen ser los más afectados por las situaciones de desabastecimiento nutricional y de servicios de salud” Auto 251, Corte Constitucional.

116. Al respecto, en el ejercicio de Cartografía de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes se registra el siguiente testimonio: Nosotros tratamos de confiar en nuestros padres pero después cuando se ponen bravos le dan a uno con cualquier cosa. Si uno pierde una materia, le lanzan un zapato. Entonces es mejor salir a escondidas de la casa. En Ibagué se registró lo siguiente: Hay familias que mantienen peleando, metiendo vicio, maltratando a los niños

117. La Ley 294 de 1996 a través de su Artículo 4° determina que una persona es víctima de violencia intrafamiliar cuando el hecho ocurre dentro de su contexto familiar, se es víctima de daño físico o psíquico o daño a su integridad sexual; o bien, existe amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar. El Artículo 229 del Código Penal tipifica el delito de violencia intrafamiliar y lo sanciona con prisión de 4 a 8 años, señalando que la pena se aumentará de la mitad a tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor de edad.

118. El testimonio de un adolescente desvinculado relata lo siguiente: es que usted es muy pequeño mano!, de pronto dijo una guerrillera que estaba al lado del comandante, en el campamento tenemos uno de ocho años, entonces dijo: usted está resignado a aguantar hambre, frío, dolores, regaños, sanciones, madrazos, matar, mejor dicho todo lo malo que pueda existir en este mundo, yo un poco nervioso por dentro, le dije sí. Me dijo bienvenido… encontró una

familia grandecita… (Sin Autor, 2007, p. 43).

119. El testimonio de un adolescente desvinculado relata al respecto lo siguiente: cuenta mi hermana que cuando yo tenía más o menos dos o tres años mi padre se fue dejando a mi madre enferma de cáncer en la matriz. Un año después mi madre murió, nosotros éramos más o menos trece hermanos, no sé en realidad cuántos éramos exactamente. Sin embargo, nosotros con la muerte de mi madre nos esparcimos… (Sin Autor, 2007, p. 19).

120. La definición utilizada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para la clasificación de casos de maltrato infantil es: "Toda acción u omisión que entorpece el desarrollo integral, de persona menor de 18 años, causada de forma voluntaria por parte de los padres o adultos responsables, o cualquier otra persona con quien tenga relación de subordinación, produciendo lesión con o sin discapacidad" (Villa, Patricia. El Maltrato Infantil y la Cultura. Consejería para la Política Social Bogotá 1988.) Así mismo, en la Revista Forensis 2009: Datos para la Vida – Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Fondo de Prevención Vial, afirman lo siguiente en relación al maltrato infantil: "Existen varios tipos: físico (agudo o crónico, cuando éste sucede más de una vez), psicológico y por negligencia o descuido.

Entre los agresores incluye: padre, madre, hermano, abuelo, padrastro, madrastra, tío, primo, cuñado, suegro, profesor, encargado del menor, cuidador, empleador y otros familiares civiles o consanguíneos."

121. El delito sexual comprende el abuso sexual infantil y el asalto sexual. El primero caso, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, se entiende como un acción en la cual se involucra a un menor en una actividad sexual que él o ella no comprende completamente, para la que no tiene capacidad de libre consentimiento o su desarrollo evolutivo no está preparado, o también, que viola las normas y preceptos sociales. Los menores pueden ser abusados sexualmente tanto por adultos como por otros menores que tienen en virtud de su edad o estado de desarrollo una porción de responsabilidad, confianza o poder sobre la víctima con el fin de gratificar o satisfacer a la víctima. El asalto sexual se entiende, por Medicina Legal, como una modalidad específica de agresión, caracterizada por actos de violencia física y psicológica ejercido por un actor conocido o desconocido sobre una víctima de cualquier edad o sexo, por el cual persigue un propósito sexual definido.

122. En el ejercicio de Cartografía de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, liderado por la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial [Decreto 4690 de 2007], en Soacha expresaron que las rutas para llegar a sus escuelas son lugares en los que se exponen a ser víctimas de violaciones. En Cúcuta un niño narró lo siguiente: una niña que yo conocía se ahorcó porque el padrastro la había violado y la mamá le pegaba con la manguera, le daba con lo que encontrará. En Pereira los niños y niñas expresaron como son explotados y abusados sexualmente, un niño, por ejemplo, afirmó a los padres y padrastros no les importa violar a las niñas porque van viendo como la mamá baja –se vuelve fea y vieja—y la niña sube –se vuelve bonita-- Muchas veces las mamás son alcahuetas con los padrastros o pelean con las hijas porque les están quitando al marido y las echan de las casas sin creerles que han sido abusadas.

123. El Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia, 2003, en su recuadro 11.1. presenta el testimonio de una niña desvinculada del conflicto, quien narra lo siguiente: Teníamos dificultades porque mi papá era un borrachín. El se iba donde una amante que tenía pero volvía a la casa. Un día trató de abusar de mí, y yo me estuve callada porque no podía decir nada. Llegaba

a tocar la puerta y todos teníamos que irnos de la casa; un día yo me fui y casi me mata, me dio patadas y arrancó los cables de la luz para darme con ellos. Otro hermano me dijo que me fuera para su casa, que él me ayudaba. Yo me convencí y me fui. Él metía perica. Un día, drogado, se metió a mi cuarto; él era enseñado porque ya había estado con mis hermanas, y decía que prefería estar con las hermanas antes que con cualquier otro. Ese día entró a mi cuarto y quiso abusar de mi, al otro día me fui del todo (…) Por esos días un primo y unos amigos me invitaron a una presentación de las Diosas del Vallenato. Yo fui, y ellos me dieron alguna bebida, me llevaron a una residencia y abusaron de mí (…) Luego me dio rabia, entonces le dije a otro primo: ¿sabe qué? Yo ando buscando a los guerrilleros.

124. De acuerdo con la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008 – 2015, “los niños, niñas y adolescentes económicamente activos han disminuido entre 2001 y 2005 así: en 2001 eran 1.525.398 o el 12% del total nacional; en el 2003 fueron 1.239.886 (285.512 menos) o el 10.4% del total nacional (2.4% menos) y en el 2005 fueron 1.060.628 (464.770 menos que en el 2001 y 179.258 menos que en el 2003), es decir el 8.9% del total nacional de niños, niñas y adolescentes (1.5% menos que en 2003 y 3.9% menos que en 2001).

125. Fuente: Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008 – 2015.

126. El ejercicio de la Cartografía de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes reveló que en Cúcuta el trabajo infantil es un fenómeno de ocurrencia común, para muchos niños se trata de una obligación y una responsabilidad ante la situación económica de su familia. En Montería, vincularse a grupos armados se percibe como una forma de obtener un trabajo remunerado. En Ibagué, los niños expresaron cómo son utilizados en mendicidad y el comercio informal.

127. El ejercicio de la Cartografía de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en San José del Guaviare permitió que los niños y niñas expresaran que muchos son obligados por sus padres a trabajar en los cultivos ilícitos y cocinas; al igual que son utilizados en la mendicidad. El testimonio de un adolescente desvinculado relata cómo jornaleaba a la edad de 10 años raspando coca.

128. Estas organizaciones posan de referentes societales. Es importante recordar que es precisamente en esa edad donde se forma gran parte de la personalidad de niños, niñas y adolescentes, de su proyecto de vida y su expresión cultural, política, social.

129. Entidades que en el marco del proceso de descentralización, han asumido la prestación de buena parte de los servicios sociales del Estado.

130. En el marco de la formulación de la política indígena y la Mesa de Concertación establecida con el Gobierno Nacional, los representantes indígenas señalaron como prioridad evitar el reclutamiento de sus niños y jóvenes, lo cual viola sus derechos y atenta contra la pervivencia como grupo étnico.

131. Estas se entienden como “el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Las políticas públicas se ejecutan a través de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos y estrategias” Ley 1098 de 2006, Artículo 201.

132. Estrategia a través de la cual se aplica el protocolo preventivo para el seguimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en los planes de desarrollo de los departamentos, distritos y municipios. Este protocolo es uno de los instrumentos desarrollados por la PGN para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control señaladas en el Segundo Capítulo (en particular, el artículo 211) del Título III de la Ley 1098 de 2006.

133. En general los porcentajes, en su conjunto, son mínimos y la focalización por ciclo de vida no es la más idónea. Es preciso recordar que el promedio de edad de reclutamiento y utilización ha bajado de 13.8 a 12.8 años de edad en promedio, como lo señala la Defensoría del Pueblo para el 2006. Se estima que esta tendencia continuará por parte de los grupos armados y debe ser contrarrestada protegiendo a la población que se encuentra en esta etapa de su ciclo de vida.

134. Fuente: Comunicado realizado por la Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

135. En lo relativo a la prevención del reclutamiento, de los 14 municipios referenciados, únicamente 3 de ellos, Soacha, Arauca y Quibdó, lo tienen contemplado a través de alguno de los tres componentes de análisis. Se observa que existe un mayor interés de tratar el tema desde la protección y atención.

136. “El Consejo Nacional de Política Social es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional” Ley 1098 de 2006, Artículo 206.

137. Adicionalmente, es necesario enfatizar que no sólo basta con incluir como prioridad el tema de prevención de reclutamiento, sino que debe existir un compromiso de las autoridades por apropiar la temática desde el reconocimiento específico de la problemática por zonas y la implementación de programas y proyectos pertinentes a niveles técnicos, temáticos y metodológicos.

138. Los anteriores retos fueron observados como debilidades a superar en el ejercicio cualitativo realizado por la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial [Decreto 4690 de 2007] que sistematiza las experiencias de sus asesores en los municipios focalizados.

139. Este ejercicio ha sido adelantado por el equipo de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial convocando a agentes institucionales alrededor de las casas de justicia y los centros de convivencia y capacitando o brindando asistencia a subcomités y mesas de infancia de los consejos municipales de política social. Sin duda se trata de una labor necesaria, pero que reporta retos de cobertura.

140. La Ruta de Prevención Urgente permite la posibilidad de activar sus dos últimos niveles: Urgente y de Protección en Prevención, en los territorios a partir de la conformación de grupos de tareas del nivel municipal y regional.

141. De acuerdo a las pautas para adelantar la investigación sobre el delito del reclutamiento ilícito señaladas en el memorando No. 32 de 2009.

142. Al respecto, la segunda estrategia de la Política Intersectorial de Prevención, a través de la cual se promueve una transformación cultural, representa la ruptura con un modelo milenario que considera a los niños, niñas y adolescentes como incapaces, como “menores”, y transversaliza el

ejercicio de su protección y garantía de derechos en la familia, y especialmente en los imaginarios y prácticas de sus padres o cuidadores.

Responde a la necesidad de transformar percepciones y prácticas tradicionales donde el niño y la niña no ocupan ni siquiera una posición real en su entorno familiar y social, lo que ha llevado a siglos de ocultamiento de su situación, a las constantes vulneraciones de derechos y a la puesta en riesgo de su integridad personal y dignidad humana, situación que los sostiene como un "objeto" del que sus familias pueden valerse, como alguien que no puede expresar inconformidad frente a su realidad. De ahí que la sociedad no lo considere una persona, un sujeto, sino un ser vivo que sólo puede ser escuchado a través de la interpuesta persona del padre, madre, cuidador o funcionario público que asume decisiones por él o ella. En este caso, la transformación cultural es un llamado social, familiar e institucional, para que no se siga eludiendo la realidad que viven los niños, niñas y adolescentes que tantas vulneraciones ha provocado, y que tantos riesgos sigue generando. En resumen, se trata de modificar la manera como los vemos a ellos y a ellas, para que al modificar nuestra percepción cambie nuestro trato, y al cambiar nuestro trato asumamos como propia la protección y garantía de sus derechos, rompiendo así un ciclo de violencia que los ha implicado, que los expulsa de los entornos en los que deberían sentirse más seguros, y los convierte en presa frágil de las agrupaciones armadas que al margen de la ley aprovechan su condición para cometer crímenes, y revictimizarles en una espiral que debe encontrar fin.

143. La Sentencia C 203 de 2005, retoma una serie de informes a través de los cuales se documento cómo los niños y niñas son considerados más objetos de transacción que sujetos de derechos y cómo esta premisa, que se manifiesta de múltiples formas, es factor determinante para que ingresen a los grupos armados.

144. Así mismo es necesario que la problemática del reclutamiento sea difundida desde los riesgos reales de reclutamiento, evidenciando que los niños, niñas y adolescentes no sólo están en riesgo en cuanto a los reclutadores, sino que existe una relación con la vulneración de derechos en sus entornos inmediatos.

145. Muchas familias creen que ante voluntariedad de sus hijos de irse con el grupo armado, son ellos quiénes comenten un delito. En tal sentido, prefieren dejar en el silencio este acto. Por tanto, no se denuncia este delito ante el temor de la aplicación de la justicia contra sus hijos y núcleo familiar por haberlo permitido.

146. El temor es una de las razones que presenta el Informe del Gobierno Nacional con consideraciones al Primer Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Colombia en el marco de la Resolución 1612 de 2005.

147. Como lo señala un joven desmovilizado en este país el hombre que porta un arma es un hombre con poder.

148. La antropóloga Kimberly Theidon en su trabajo sobre reconstrucción de identidades masculinas de jóvenes excombatientes señala que las motivaciones de su vinculación con los grupos armados son complejas, mezclan componentes de economía política y cultural de formas violentas de construcción de masculinidad, profundizan la imagen de una cultura de las armas, que borra el límite entre la sociedad civil y las zonas de combate. Theidon presenta varios testimonios de desmovilizados sobre las razones para su vinculación, entre los cuales se señala la vinculación al grupo armado por aburrimiento, pero más que todo porque donde crecí ellos

tenían armas y todos los respetaban, a renglón seguido señala como sus cuerpos se convierten en armas y son capitales que ofrecer en los mercados ilícitos y bélicos (Theidon, 2009).

149. Diversos estudios trabajan este aspecto, al respecto véase: Guerreros sin sombra, trabajo realizado por el ICBF y la PGN; el estudio de la Corporación Alotropía y la OIT sobre patrones culturales que contribuyen a la vinculación de niños, niñas y jóvenes a los grupos armados en Colombia, El Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003, entre otros.

150. Señala Eduardo Gallardo de UNICEF, Colombia.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633
Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)