

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

ADVERTENCIA

EN COLOMBIA, A 30 AÑOS DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, CONTINÚAN LAS DINÁMICAS DE USO, UTILIZACIÓN Y RECLUTAMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

La Convención de los Derechos del Niño -CDN, es el principal referente en cuanto a los derechos de niños, niñas y adolescentes, por ello tras su ratificación, el Estado colombiano está en la obligación de incorporar y considerar los mandatos de este instrumento en su ordenamiento jurídico interno, siendo entonces, el Código de La Infancia y la Adolescencia -CIA la ley que desarrolla a mayor profundidad y detalle las disposiciones de la Convención. Es importante indicar que por virtud de la reserva presentada por Colombia a la Convención, el país fija en 18 años la edad mínima de reclutamiento a las fuerzas del Estado.

De otra parte, con la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de estos en los conflictos armados, se dispone que bajo ninguna circunstancia los niños, las niñas y adolescentes pueden ser reclutados o utilizados en hostilidades por grupos armados distintos de las fuerzas armadas del Estado, obligando igualmente, a que se adopten las acciones necesarias para la prevención, desvinculación y atención de quienes fueron víctimas de reclutamiento¹.

Adicionalmente, el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, establece la utilización y el reclutamiento como una de las peores formas de trabajo infantil, ante lo cual el Estado colombiano debe implementar las medidas pertinentes para proteger a los niños, las niñas y adolescentes de esta situación².

De esta manera, la vinculación de niños, niñas y adolescente a cualquier dinámica del conflicto armado es una situación que amenaza y vulnera todos los derechos regulados por la CDN y la normatividad interna, lo que se constituye a su vez en un factor de riesgo contra su vida e integridad, lo cual los convierte desde todo punto de vista en víctimas del conflicto armado interno.

Es por ello que desde el enfoque de la protección integral el Estado debe, en primer lugar, adelantar todas las gestiones propias y brindar las condiciones para la garantía de sus derechos, y realizar las acciones necesarias para la prevención de situaciones que les inobserve, amenace o vulnere su ejercicio o les genere escenarios de riesgo y, en caso de configurarse el hecho vulneratorio de los Derechos Humanos, disponer de todos los medios que estén a su alcance para restablecerlos, empezando por la misma recuperación de los niños, las niñas y adolescentes en su condición de víctimas, lo cual implica un muy potente ejercicio de atención e intervención.

Tras la firma del acuerdo de paz entre el gobierno nacional y las FARC EP, la reconfiguración del conflicto armado y sus actores ha ocasionado fuertes disputas

¹ Ley 833 de 2003.

² Ley 704 de 2001.



Defensoría
del Pueblo
C O L O M B I A

territoriales³, aumentando así la demanda de combatientes, situación que junto a la persistencia de los factores de riesgo, influye en la vinculación de niñas, niños y adolescentes a las filas armadas y de su involucramiento cumpliendo labores de vigilancia, cobro de extorsiones, homicidios, e incluso, en algunos casos son los encargados de amenazar a líderes y lideresas reclamantes de tierras⁴.

De acuerdo con la información del ICBF, entre el 2017 y 2019⁵, ingresaron al programa de atención especializado un total de 661 niños, niñas o adolescentes desvinculados; por año se reportó lo siguiente: 2017 reporta un alto ingreso (285), situación que se relaciona con el *acuerdo sobre la salida de menores de 15 años de los campamentos de las FARC-EP*; 2018 reporta 196 ingresos y 2019 reporta 180 ingresos. Lo anterior, evidencia que en el periodo se presenta una disminución de ingresos, situación que puede deberse a: i) Niños, niñas o adolescentes que fueron reclutados, se desvincularon y no accedieron a las medidas de reparación e inclusión social para las personas víctimas de reclutamiento, ii) Niños, niñas y adolescentes desvinculados de diferentes expresiones armadas son remitidos al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Del total de niños, niñas o adolescentes, el 63,5% (420) son hombres y 36,4% (241) mujeres. Llama la atención que las edades de desvinculación en su mayoría se encuentran entre los 15 años lo que equivale al 16,5%, 16 años el 24,2% y 17 años el 39,3%, sin embargo, para el mismo periodo ingresó un niño de 10 años, un niño de 11 años y cinco niños de 12 años, situación que evidencia la vinculación a edades tempranas. Con relación a la pertenencia étnica, el 21,3% son indígenas y el 14,2% afrocolombianos.

La información del ICBF relacionada con municipios de nacimiento, reclutamiento y desvinculación para el mismo periodo, evidencia el siguiente comportamiento: el 52,2% de los municipios de nacimiento coinciden con los del reclutamiento, se podría inferir que estos municipios no han desarrollado estrategias eficaces para prevenir el fenómeno. El 31% de los municipios de nacimiento coinciden con los de desvinculación y el 41% de los municipios de reclutamiento coinciden también con el de desvinculación. Asimismo, las cifras señalan que durante el 2019, ingresaron al mes en promedio 15 niños, niñas y adolescentes al programa especializado.

De igual manera, entre el 2017 y 2019, la Defensoría del Pueblo emitió 108 Alertas Tempranas en las cuales advirtió sobre el riesgo de reclutamiento en 182 municipios del país. En el año 2017 alertó en 54 municipios, en el 2018 en 82 y en 2019 alertó en 46. Al cruzar la información tanto de ICBF relacionada con niños, niñas y adolescentes desvinculados, como de Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo de riesgo de reclutamiento, se encuentra que hay una coincidencia del 15% entre los territorios donde niños, niñas o adolescentes ingresaron al programa del ICBF por departamento de reclutamiento, y los que fueron objeto de advertencia por parte de la Defensoría del Pueblo. A continuación se presenta la desagregación por departamentos y municipios:

3 Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia. Comunicado público: Que no muera la esperanza de paz para los niños y niñas de Colombia. 26 de noviembre del 2018. Tomado el 9 de mayo del 2019. En: <http://coalico.org/comunicado-publico-que-no-muera-la-esperanza-de-paz-para-los-ninos-y-las-ninas-de-colombia/>

4 Defensoría del Pueblo. Alerta temprana de Inminencia 053-2018 para Apartadó, Arboletes, Carepa, Mutatá, Chigorodó, Turbo, San Pedro de Urabá, Necoclí, San Juan de Urabá en Antioquia; pág.10.

5 Información con corte a 31 de diciembre de 2019.



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

Departamento de Reclutamiento	Municipio de Reclutamiento	Número de NNA reclutados en los municipios en donde la Defensoría del Pueblo alertó riesgo en 2017 a 2019
Antioquia	Valdivia	6
	Caucasia	3
	Apartadó	1
	Vigía del Fuerte	2
Arauca	Araucita	5
	Arauca	5
	Tame	4
	Fortul	2
Bolívar	Norosí	2
	Achí	1
	Montecristo	1
	San Pablo	1
Caquetá	San Vicente del Caguán	1
	Solano	1
Cauca	Toribío	4
	Suárez	4
	El Tambo	1
Chocó	Bojayá	4
	Tadó	4
	Alto Baudó	2
	Bagadó	1
	Bahía Solano	2
	Riosucio	1
	San José del Palmar	1
Córdoba	Montelíbano	3
	Canalete	1
Guaviare	Miraflores	3
	San José del Guaviare	3
Huila	Algeciras	1
Meta	La Macarena	7
	Granada	2
Nariño	Tumaco	17
	Roberto Payán	7
	Cumbitara	4
	Santa Bárbara	1

5





Norte de Santander	Sardinata	2
	Tibú	2
Putumayo	Puerto Leguízamo	5
	Puerto Asís	1
Risaralda	Pueblo Rico	2
Valle del Cauca	Jamundí	1

Fuente: (información disponible a 31 de diciembre de 2019) y Sistema de Alertas Tempranas

Lo anterior refleja que los departamentos de reclutamiento que coinciden con los que la Defensoría emitió alerta de riesgo son: Nariño (26 casos), Antioquia y Arauca (10 casos cada uno); Chocó y Meta (9 casos cada uno); Cauca (8), Guaviare (6), Putumayo (5), Córdoba (4), Bolívar, Caquetá y Norte de Santander (2 casos cada uno); Huila, Risaralda y Valle del Cauca (1 caso cada uno).

Si bien es cierto, no es necesario que los informes de alertas de la Defensoría del Pueblo deban corresponder con los sitios de reclutamiento de los menores de edad que han sido atendidos por el ICBF, el bajo nivel de coincidencia sí puede representar un incremento de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de reclutamiento, uso o utilización en acciones propias del conflicto armado, sin que hasta la fecha hayan sido rescatados o recuperados por el Estado y sus familias. Asimismo existe un importante número de municipios en que las acciones que se hayan podido adelantar por parte del Estado para su recuperación, no han resultado efectivas a pesar de las recomendaciones del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en observancia a lo dispuesto en el Decreto 2124 de 2017⁶.

De igual modo, tal y como lo ha planteado la Defensoría del Pueblo, las dinámicas de operación a través de la tercerización, articulación o cooptación de grupos delincuenciales y estructuras armadas locales son producto de una evolución operativa de los Grupos Armados Ilegales posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia - AUC. Esta tercerización resulta ser mucho más efectiva sobre el control de las zonas urbanas a través del ejercicio realizado por estructuras armadas ilegales y grupos delincuenciales con gran arraigo en lo local, al tiempo que facilita la invisibilización y aparentemente fragmenta la responsabilidad por violaciones a Derechos Humanos de población civil por parte de los grupos armados ilegales.

Esta dinámica del conflicto armado se concentra principalmente en los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes vinculados a estos grupos delincuenciales y estructuras armadas locales bajo diferentes modalidades (informantes, puntos, campaneros, venta de droga, cobro de extorsiones, acciones de sicariato, transporte de armas, explotación sexual comercial, correos humanos, raspachines, vinculación de otros niños, niñas y adolescentes). Adicionalmente, dicha tercerización genera la focalización de la Fuerza Pública en los eslabones más vulnerables y débiles de la cadena de narcotráfico, es decir, niños, niñas y adolescentes, lo que ha generado que desde el punto de vista judicial investigativo, sea mucho más complicado establecer la condición de víctima del conflicto de ese niño, niña o adolescente, cuando por el solo hecho de que se compruebe su

⁶ Decreto 2124 de 2017 "Por el cual se reglamenta el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera".



Defensoría
del Pueblo

F I G U R A

utilización por parte de estos grupos de “tercerización”, debiera declararse su condición de víctimas.

Finalmente, se debe considerar al panorama ya descrito, la situación de los niños, niñas y adolescentes migrantes provenientes de Venezuela, quienes en razón a su situación de vulnerabilidad, se encuentran altamente expuestos a situaciones de reclutamiento, uso y utilización en el marco del conflicto armado interno, hechos que se han consumado en algunas zonas, especialmente en los departamentos que limitan con dicho país.

En virtud de lo anterior:

Es urgente que las instituciones del Estado bajo el liderazgo del Gobierno Nacional, adopten con celeridad las medidas necesarias para atender los diversos factores de riesgo asociados con el reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes, atendiendo en todo momento las disposiciones internacionales firmadas por el Estado colombiano en lo que se refiere a la protección de los niños, las niñas y adolescentes contra su vinculación a cualquier expresión armada. Por lo anterior, como Defensor del Pueblo, advierto:

A la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, el Uso/Utilización y la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley (conocida como “CIPRUNNA”).

- Que en materia de prevención y en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se tomen todas las medidas posibles para lograr que todos los derechos de todos los niños, las niñas y adolescentes se garanticen de manera efectiva dentro del marco de las posibilidades del Estado colombiano. Ello implica, la protección esencial a sus derechos a la vida, la integridad, la libertad y las infracciones al derecho internacional humanitario. Esto, en especial en aquellos lugares en los cuales la Defensoría del Pueblo ha alertado de riesgos de reclutamiento, uso utilización en el marco del conflicto armado interno.
- Deben incluir a niños, niñas y adolescentes en la implementación de las estrategias del pacto por la vida, especialmente en lo que se refiere a la atención urgente de las alertas tempranas sobre uso y reclutamiento. Así mismo, implementar programas, proyectos o servicios en los territorios, que conforme a las dinámicas y reconocimiento de su diversidad les posibilite el desarrollo de capacidades y habilidades, en este sentido, es necesario que en el marco de las metas y acciones planteadas por el actual Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, se desarrollen elementos que pueden constituirse en oportunidades para la protección y garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes vinculados.
- De otra parte resulta fundamental que una vez promulgada la “*Línea de Política Pública de Prevención del Reclutamiento, Utilización, Uso y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO)*” por parte del gobierno nacional mediante el decreto 2081 de 2019, se tomen las previsiones necesarias para su implementación.
- Instar a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en su calidad de Secretaría Técnica y ente encargado de presidir la CIPRUNNA, a diseñar



estrategias de financiación que le permita a la línea de política pública de prevención, contar con los recursos suficientes para su implementación, en tanto el Decreto 2081 del 18 de noviembre del 2019 elimina entre las funciones de la CIPRUNNA la definición de acciones para dicho fin.

- Como instancia encargada de dinamizar la línea de política pública, fortalecer las estrategias de asistencia técnica territorial, considerando aspectos como la amplia difusión y capacitación de la política, la articulación entre lo nacional/local y la vigorización de las capacidades locales en prevención. En este sentido es necesaria la articulación de las instancias en lo territorial para que se conozca la política y se focalicen las acciones de manera coordinada con las Mesas de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Familia⁷ como instancias técnicas que profundizan y amplían el abordaje integral de la gestión para la garantía de los derechos de esta población.
- Fortalecer el equipo de asesores regionales de la Secretaría Técnica, para que de esta forma, como mínimo, exista un asesor regional en cada uno de los departamentos con mayor riesgo de reclutamiento, según la misma cartografía de riesgo elaborada en el 2019 por la CIPRUNNA. Esto permitiría lograr un mayor apoyo técnico a las acciones locales, mejor dinamización de la política en lo territorial y fortalecer las acciones de prevención y atención.
- A todas y cada una de las entidades que conforman la CIPRUNNA, incluir en sus respectivas estrategias sectoriales de prevención, acciones diferenciadas para la atención de la niñez y adolescencia migrante venezolana, que se encuentre en especial situación de vulnerabilidad y riesgo de vinculación al conflicto armado y articularlas a las respectivas rutas de prevención temprana.

Al Ministerio de Educación Nacional.

- Como entidad de la CIPRUNNA que desempeña un rol importante en el marco de las obligaciones que le impone la Ley de Infancia y Adolescencia, de proteger eficazmente a los niños, las niñas y adolescentes contra cualquier situación de maltrato o violencia, por cuanto los entornos educativos se están constituyendo en escenarios de focalización por parte de los grupos armados organizados y grupos delincuenciales para el reclutamiento, el uso y la utilización en el marco del conflicto armado; por lo tanto es urgente que establezca los mecanismos y las estrategias para la detección temprana de dichas situaciones, y en este sentido como parte de la apuesta que tiene el gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, de implementar la Ruta Integral de Atenciones- RIA que oriente y fortalezca los procesos referidos a la prevención y restablecimiento de derechos.
- La combinación de múltiples factores que se generan tanto al interior del sistema como de tipo social, familiar, individual y del entorno, influyen en la deserción escolar y a su vez en que los niños, niñas y adolescentes sean más vulnerables al reclutamiento, el uso y la vinculación. Por lo anterior es necesario que en los municipios con mayor riesgo de vinculación identificados por la CIPRUNNA y en el marco de que lo contempla el Plan

⁷ Decreto 936 de 2013. Son la unidad funcional que facilita la acción de articulación y coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar - SNBF.



Nacional de Desarrollo 2018 -2022 “*Pacto por Colombia, pacto por la Equidad, en la línea C. Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos*”, se generen estrategias para evitar hechos de uso y vinculación, considerando variables como modelos atractivos desde el uso de las TIC’s, educación en emergencia, jornada única, suministro oportuno y de calidad de alimentos en la jornada escolar, capacitaciones técnicas desde los intereses de los niños, las niñas y adolescentes, igualdad de oportunidades en términos de acceso y calidad que favorezcan trayectorias completas, desde la educación inicial hasta la educación media, y las oportunidades en educación superior, mediante programas locales ofertados por las universidades públicas en la región.

Al Ministerio de Defensa Nacional:

- Se invita a disponer de todos los recursos a su alcance a efectos de establecer los riesgos a que pueden estar expuestos los menores de edad por efectos del conflicto armado, a fin de que en cumplimiento de su deber constitucional y legal, tome las medidas adecuadas para su protección y así mismo logre ubicar a los responsables de las eventuales vulneraciones a sus derechos, para su respectiva judicialización.

Ello implica proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de reclutamiento, uso y utilización en el marco del conflicto armado y ante la afectación, reiterar la urgencia de buscar por todos los medios y en coherencia con los principios del DIH su pronto rescate teniendo siempre en cuenta su condición de víctimas.

- En atención a las recomendaciones internacionales en esta materia, desde el principio de distinción y respondiendo a su condición de sujetos de especial protección, dictar los lineamientos necesarios, así como un sistema de verificación, para cesar inmediatamente toda acción cívico militar (independiente de la denominación que le otorgue) que involucre a niños, niñas y adolescentes.

Dichas acciones, además de estar expresamente prohibidas por la Ley 1098 de 2006 artículo 41, no pueden entenderse como espacios para prevenir la vinculación de los niños, las niñas y adolescentes al conflicto armado. En este orden de ideas, suspender prácticas como los circos militares, soldado por un día, club lancita, jornadas recreativas a cargo de cualquier fuerza adscrita a las fuerzas militares, traslado en helicópteros con fines recreativos y de acercamiento a la fuerza pública.

Al Ministerio de Justicia y del Derecho

- En consideración a las actuales dinámicas del conflicto armado, la reconfiguración de sus actores y las estrategias de involucramiento de niños, niñas y adolescentes, se exhorta a liderar el proceso legislativo que armonice las disposiciones del Código Penal y de Procedimiento Penal Colombiano y las del Código de la Infancia y la Adolescencia con las recomendaciones internacionales y los pronunciamientos de la Corte Constitucional. Ello implica que la nueva normativa se adecúe y disponga que cualquier forma en la que un grupo que participe en el conflicto armado interno, involucre a un menor de edad con el fin de que sea útil a sus objetivos propios o no del conflicto (reclutamiento, uso o utilización), debe ser considerada por los funcionarios de la rama judicial, como un hecho que victimiza al niño, niña y adolescente y por lo tanto para aplicar el principio de oportunidad en el marco de sus respectivos procesos judiciales.



Defensoría
del Pueblo

COLOMBIA

Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF

- En su condición de ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y de entidad del Estado colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos, se le solicita intensificar su asesoría técnica tanto a las entidades del nivel nacional como a las entidades del nivel territorial, en lo que respecta a la implementación de medidas tendientes a lograr el mayor nivel de desarrollo armónico e integral de los menores de edad.

Ello implica inevitablemente la asesoría permanente en lo que hace referencia a la prevención de cualquier situación que en el marco del conflicto armado pueda afectarlos. En el mismo sentido a lograr la implementación de la *“Línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO)”* por parte del gobierno nacional mediante el decreto 2081 de 2019.

- De otra parte se recomienda, que debido a la gran variedad de situaciones vulneratorias de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado, particularmente de aquellas que por efectos del uso y utilización son víctimas, se tomen las previsiones para que el programa de atención especializada integral y diferenciada de esta población, así como el respectivo proceso administrativo de restablecimiento de derechos, den cuenta de la situación individual que han tenido que padecer cada uno de los niños, niñas y adolescentes. Ello, es especialmente importante cuando en el marco de la intervención de los defensores de familia, se requiere contar con valoraciones que contribuyan, no solo a demostrar su minoría de edad, sino también las vulneraciones que han afectado el ejercicio de sus derechos, en tanto se les reconoce su condición de víctimas del conflicto armado y se tiene como criterio para la aplicación del principio de oportunidad.

A los entes territoriales

- A las gobernaciones, alcaldías municipales como integrantes del SNBF en su obligación de proteger integralmente a la infancia y a la adolescencia, para que se fortalezcan las instancias de política pública para la protección integral de la infancia y la adolescencia, como son las Mesas de infancia y Adolescencia, los Consejos de Política Social y los Comités Territoriales de Justicia Transicional en el conocimiento de la actual línea de política de prevención y en su implementación a través de los Planes de Desarrollo Territorial, los Planes de Atención a Víctimas y los Planes de Contingencia, orientados a dar respuestas a nivel territorial, mediante propuestas para la efectividad de sus derechos, sin reforzar estereotipos de género y que garanticen el acceso a estos espacios de quienes no habitan en las cabeceras municipales.
- Conformar los Equipos de Acción Inmediata, los cuales son los encargados de concretar la política pública en el territorio, vincular a la comunidad en los procesos que se desarrollan, considerar entre esos espacios la socialización de la línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas



Defensoría
del Pueblo

COLOMBIA

y adolescentes en el marco del conflicto armado en las instituciones educativas, las organizaciones sociales, consejos comunitarios, cabildos indígenas, asociaciones de padres y madres de familia, líderes y lideresas sociales, ello con el fin de incentivar su apropiación y generar capacidad instalada en el territorio.

- Desarrollar espacios de participación con niños, niñas y adolescentes, para que el plan de acción local incluya sus propuestas en prevención y se ajuste a sus intereses en términos de oferta para el uso creativo y aprovechamiento del tiempo libre.
- Diseñar e implementar herramientas locales de seguimiento e impacto para las estrategias de prevención, que trasciendan lo cuantitativo y ofrezca elementos de análisis desde lo cualitativo.
- Diseñar las estrategias de intervención inmediata para su protección ante las amenazas específicas en contra de menores de edad, especialmente cuando pertenezcan a comunidades étnicas.


CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA
DEFENSOR DEL PUEBLO

Ingrid Rusinque Osorio -Defensora Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor. *I20*
Mateo Gómez - Defensor Delegado para Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas. *MA*

Nota: Las cifras reportadas en este documento se sustentan en la información disponible a 31 de diciembre de 2019, a través de las fuentes oficiales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, Sistema de Alertas Tempranas y los cálculos realizados por la Corporación EQ-Social.

