



# **Niñez víctima en un conflicto armado que aún persiste**

Informe de seguimiento a la implementación de recomendaciones del  
Comité de los Derechos del Niño a los informes periódicos IV y V  
combinados de Colombia. Niñez víctima del conflicto armado

Alianza por la Niñez Colombiana

Noviembre de 2018  
Bogotá, D.C.

Este documento hace parte del proceso de seguimiento de la **Mesa de Monitoreo de la Alianza por la Niñez Colombiana**, apoyado en sus distintas etapas por Asociación Red Viva de Colombia, Children International Colombia, Corporación Somos Más, Fundación Save the Children Colombia y World Vision Colombia. La producción de este documento fue apoyado por Fundación PLAN a través del proyecto "Usa tu Poder para Construir Paz".

**La Alianza por la Niñez Colombiana** es una red de organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil, con amplia experiencia y trabajo reconocido en infancia y adolescencia, que articula conocimiento, capacidades y esfuerzos para la garantía de los derechos y la protección integral de niñas, niños y adolescentes.

**LAS ORGANIZACIONES QUE INTEGRAN LA ALIANZA SON:**

Agencia PANDI, Aldeas Infantiles SOS, Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (Cinde), Children International, Corporación Infancia y Desarrollo, Corporación Juego y Niñez, Corporación Somos Más, Fondo Acción, Fundación Antonio Restrepo Barco, Fundación PLAN, Fundación Rafael Pombo, Fundación Saldarriaga Concha, Fundación Save The Children Colombia, Jerez & Sandoval – Medios y RS, Kidsave, Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional, Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Psicología, RED PAI-Red de Protección de Infancia, Red PaPaz, Tearfund- Red Viva de Colombia y World Vision. Aliados: Adela Morales y Ana María Convers.

**REVISIÓN TÉCNICA:**

Mesa de Monitoreo de la Alianza por la Niñez Colombiana

- Alejandro Ruiz
- Angélica Henríquez
- Caroline Thevenet
- Ernesto Durán
- Fanny Uribe
- Fedra Patricia Rubio
- Gloria Carvalho
- Luz Alcira Granada
- Silvio Pereira

**COORDINACIÓN EDITORIAL:**

- Gloria Carvalho, secretaria ejecutiva de la Alianza por la Niñez Colombiana

**FACILITACIÓN DEL TALLER CON EXPERTOS:**

- Patricia Calle Rozo

**INVESTIGACIÓN, SISTEMATIZACIÓN Y REDACCIÓN:**

- Esther Narváez Hernando, consultora

**REVISIÓN DE ESTILO:**

- Siónica Agencia de Publicidad

**DISEÑO:**

- Fabián Cárdenas

© **ALIANZA POR LA NIÑEZ COLOMBIANA**

Alianza por la Niñez Colombiana  
Carrera 7 No. 60 A 24, Bogotá, D.C., Colombia  
**Facebook, Twitter: alianzaninez**

Bogotá, noviembre de 2018

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>GLOSARIO DE SIGLAS</b>	<b>13</b>
<b>I. METODOLOGÍA DE TRABAJO</b>	<b>17</b>
<b>II. SITUACIÓN DE LA NIÑEZ VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO</b>	<b>21</b>
1. Persistencia del conflicto armado	22
2. Niñez víctima de desplazamiento forzado	23
3. Niñez perteneciente a grupos étnicos, víctima del conflicto armado	28
4. Niñez víctima de delitos contemplados en el protocolo facultativo relativo a la participación de la niñez en el conflicto armado	32
a) Niñez víctima de reclutamiento	32
b) Niñez desvinculada de grupos armados no estatales	33
c) Necesidades específicas de las niñas	35
d) Niñez víctima de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados (MAP/MUSE/AEI)	39
e) Comunidades educativas bajo amenaza	41
f) Una mirada a la situación de la justicia frente a los delitos contra la niñez	43
g) La voz de niñas, niños y adolescentes víctimas del conflicto armado	48
<b>III. VALORACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL CDN SOBRE NIÑEZ Y CONFLICTO ARMADO</b>	<b>53</b>
1. Sobre niñez víctima de desplazamiento forzado	59
2. Sobre niñez perteneciente a grupos étnicos víctima del conflicto armado	79
3. Sobre niñez víctima de delitos contemplados en el protocolo facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados	89
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	<b>145</b>
<b>ANEXO 1: Síntesis de la valoración sobre la implementación de las recomendaciones del CDN</b>	<b>153</b>
<b>ANEXO 2: Organizaciones participantes y perfiles de expertos entrevistados</b>	<b>159</b>
<b>TRABAJOS CITADOS</b>	<b>165</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Indicadores de estrés postraumático en estudio con grupo de niños, niñas y adolescentes víctimas versus no víctimas	25
<b>Figura 2</b>	Niñez víctima según su pertenencia étnica	28
<b>Figura 3</b>	Victimización por rangos de edad, según sexo y pertenencia étnica	29
<b>Figura 4</b>	Niñez víctima de reclutamiento forzado, por sexo	32
<b>Figura 5</b>	Niñez víctima de reclutamiento y/o utilización, por sexo y según grupo armado	33
<b>Figura 6</b>	Niñez desvinculada del conflicto armado que ha ingresado al programa de atención especializada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	34
<b>Figura 7</b>	Niñez víctima de violencia sexual en el marco del conflicto armado, casos por sexo	36
<b>Figura 8</b>	Proporción de delitos contra la libertad y la integridad sexual, por sexo	36
<b>Figura 9</b>	Número de niños, niñas y adolescentes víctimas de MAP/MUSE/AEI, casos según sexo	40
<b>Figura 10</b>	Distribución de PEGR según zona urbano-rural	41
<b>Figura 11</b>	Proporción de PEGR que evidencian afectaciones directas por el conflicto armado	41
<b>Figura 12</b>	Riesgos por infracciones al DIH según PEGR	42
<b>Figura 13</b>	Riesgos de violaciones de DDHH según PEGR, casos reportados	42
<b>Figura 14</b>	Desplazamiento forzado Art. 180 C.P.	47
<b>Figura 15</b>	Reclutamiento ilícito Art. 162 C.P.	47
<b>Figura 16</b>	Estímulo a la prostitución de menores. Art. 217 C.P. (Explotación sexual)	48
<b>Figura 17</b>	Uso de menores de edad en la comisión de delito Art. 188D ley 1453 de 2011	48
<b>Figura 18</b>	Distribución porcentual de las recomendaciones analizadas por bloque temático	155
<b>Figura 19</b>	Valoración de la implementación en cada bloque temático analizado	155
<b>Figura 20</b>	Estado general de la implementación según escala de valoración	156

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1</b>	Niñez víctima del conflicto armado según, hecho victimizante, pertenencia étnica y sexo	30
<b>Tabla 2</b>	Análisis de riesgo (vulnerabilidades X amenazas) en comunidades educativas	43
<b>Tabla 3</b>	Principios del Acuerdo Final con las FARC-EP	54
<b>Tabla 4</b>	Resumen de los puntos del Acuerdo Final con las FARC-EP	55
<b>Tabla 5</b>	Metas de Colombia para la Agenda 2030	56
<b>Tabla 6</b>	Resumen de la valoración sobre la implementación de las recomendaciones presentadas por el CDN	154





# Introducción

**C**olombia tiene una herida abierta que no ha podido sanar; el histórico control social y territorial de varios grupos armados ilegales, llevó a que millones de familias tuvieran que desplazarse para proteger a sus hijas e hijos del reclutamiento y utilización, la violencia sexual, las masacres, las hostilidades y para salvar sus vidas. Más de ocho millones de personas despojadas de sus tierras, arrancadas de sus comunidades, tradiciones y medios de subsistencia, son protagonistas de una tragedia humana desproporcionada que mostró la precariedad estatal ante la magnitud del fenómeno.

La niñez afectada por el conflicto armado no es un asunto del que se hable abiertamente (incluso en las negociaciones con las FARC-EP fue uno de los temas que se dejó para el final), no solo porque implica reconocer que el país no fue consciente de la magnitud las violaciones más graves de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que sucedían. También porque lo que ocurrió con niños, niñas y adolescentes (así como con mujeres) es algo que avergüenza a todas las partes del conflicto, tanto por la incapacidad de brindar protección, como por la capacidad de hacer daño a lo más sagrado: el relevo generacional, político, ético y económico del país.

La pronunciada distancia entre lo formal (normatividad) y la realidad llevó a varias organizaciones sociales y entidades de control del Estado como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo a recabar pruebas que dieran cuenta de las magnitudes de esta tragedia; evidencia que contribuyó a que en 2004 la Corte Constitucional declarará el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), tras constatar:

1. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales en un segmento significativo de la población.
2. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
3. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para frenar y evitar la vulneración de derechos.
4. El agravamiento de la situación y empobrecimiento sistemático de las familias desplazadas, expuestas, además, a múltiples hechos victimizantes.

Si bien el país se conmovió y reaccionó ante los casos de secuestro, que se volvieron incluso una causa internacional; no se horrorizó por los más de siete millones de desplazados internos, ni se movilizó para reclamar una respuesta, aunque en los semáforos de las grandes ciudades se daban unas monedas, para luego seguir conduciendo.

El sustrato de esta situación, son los arraigados imaginarios culturales que naturalizan la pobreza y la exclusión, mientras legitiman el uso de la violencia y el camino de la ilegalidad para avanzar más rápido en la escalera social. Estos criterios de valoración han permeado la sociedad; razón por la que cualquier avance que se logre, por ejemplo, en agravamiento de penas o en fortalecimiento institucional, no va a resolver nada que primero no se haya resuelto como sociedad.

Es innegable que la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP marca un hito histórico para el país, no solo porque pone fin a la confrontación armada con la guerrilla más antigua del continente, sino porque además durante su negociación se logró

“una disminución considerable de los indicadores de violencia. La tasa de homicidios en 2017, fue la más baja de los últimos 42 años (24 homicidios por cada 100.000 habitantes)”, según indica el Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos (República de Colombia, 2018). De igual manera, el acuerdo crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), cuyo objetivo central es la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado y que mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, da vida a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), lo mismo que a otras dos instancias no judiciales: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD).

Así, diversas organizaciones de la sociedad civil y principalmente las organizaciones de víctimas destacan importantes logros derivados de la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP (elevado a norma constitucional), que de otra manera habrían sido difícilmente alcanzados. Entre ellos: 5.000 vidas salvadas; 13.003 combatientes de las FARC-EP que ingresaron al programa para su reincorporación a la vida civil; 1.800 planes de infraestructura entregados; 800.000 víctimas que han accedido a una reparación integral; y 400.000 hectáreas restituidas, además de 700.000 hectáreas en proceso judicial de restitución.

Igualmente, en cumplimiento del punto 2.2.4 del Acuerdo Final con las FARC-EP, se reformó la Ley 434 de 1998 mediante el Decreto Ley 885 de 2017, con el cual los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia pueden: (i) asesorar la Política de Paz, Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización; (ii) facilitar la colaboración armónica de las entidades del Estado, con el fin de ampliar los espacios democráticos y contribuir a la construcción de un país incluyente y reconciliado, en el que se haga realidad el derecho a la paz, materializado a través de los Planes de Desarrollo Territorial.<sup>1</sup>

Sin embargo, cabe aclarar que la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP no marca el fin del conflicto armado, como lo evidencia la actual crisis humanitaria y la creciente degradación de la guerra, fenómeno impulsado por el auge de economías ilegales tanto en lo rural como en lo urbano, que representan riesgos humanitarios para los entornos protectores de niños, niñas y adolescentes.

Por tanto, desde una mirada crítica, antes que pasarle la cuenta de cobro a la institucionalidad (lo que de todas maneras es necesario), se tendría que cuestionar éticamente la tímida cultura de derechos humanos de una sociedad desigual que

*Si bien el país se conmovió y reaccionó ante los casos de secuestro, que se volvieron incluso una causa internacional; no se horrorizó por los más de*

**7'000.000**

*de desplazados internos, ni se movilizó para reclamar una respuesta,*

1 Según el Resumen del “Encuentro Nacional de Consejeros y Consejeras de Paz” (Bogotá 26, 27 y 28 de julio de 2018), los resultados alcanzados son: 272 Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia funcionando en los 32 departamentos y en algunas zonas estratégicas donde operan los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETS); la Cátedra de Cultura Política para la Reconciliación; el diseño y formulación participativa del Programa de Reconciliación, Convivencia y Prevención de la Estigmatización (con participación de entidades territoriales); el reconocimiento de niñas, niños, adolescentes y jóvenes como agentes de cambio y constructores de paz; y la colaboración en la definición y desarrollo de la plataforma para la participación de la sociedad civil en el proceso de negociación con el ELN.

durante casi 60 años de conflicto armado ha sido indiferente al sufrimiento de niños, niñas, adolescentes, mujeres, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Las instituciones democráticas deberían concitar a toda la ciudadanía para rechazar la exclusión del otro y el uso de la violencia que profundiza la victimización.

Si bien el país cuenta con una Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, acompañada por una institucionalidad que viabiliza esta oferta; los pasados siete años de implementación han expuesto problemas estructurales evidenciados en ineficiencias (y también resistencias) de las entidades nacionales y territoriales. A esto se suma un tortuoso proceso de implementación de los acuerdos pactados con las FARC-EP, en medio de una postergada reforma legislativa que en los proyectos presentados, ha mostrado tendencias regresivas en detrimento de las garantías constitucionales para las víctimas.

El presente informe reconoce muchos de los avances del Estado en materia de atención y reparación a víctimas. Reconoce los esfuerzos presupuestales realizados en medio de una desaceleración económica, así como las propuestas para poner en marcha la estrategia de corresponsabilidad nación - territorio. No obstante, considerando la deuda histórica con las víctimas, se asume una mirada crítica sobre aquellos desafíos que todavía es necesario resolver, porque desde la sociedad civil hay confianza en que sí es posible.

*No obstante, considerando la deuda histórica con las víctimas, se asume una mirada crítica sobre aquellos desafíos que todavía es necesario resolver, porque desde la sociedad civil hay confianza en que sí es posible.*

La estructura de este documento abarca tres bloques temáticos sobre los que el Comité de los Derechos del Niño (CDN) formuló recomendaciones al Estado colombiano. Particularmente el punto G. Medidas Especiales de Protección en lo relacionado con (i) niñez en situación de desplazamiento; (ii) niñez perteneciente a grupos étnicos, víctima del conflicto armado; y (iii) niñez víctima de delitos contemplados en el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño,

relativo a la participación de los niños en los conflictos armados.

A partir de esta introducción, que deja sentadas las bases y tono crítico de este escrito, el primer capítulo expone la metodología que se empleó para su elaboración, que contó con cuatro etapas: (i) revisión documental; (ii) consulta con expertos en un espacio participativo, (iii) entrevistas en profundidad para una lectura macro del contexto; y (iv) consolidación de retos y recomendaciones. El segundo capítulo se refiere a la situación de la niñez víctima del conflicto, dando cuenta de las temáticas que abarcan los grandes bloques de análisis relacionados con el punto G. Medidas Especiales de Protección.

Por su parte, el tercer capítulo presenta la valoración de la implementación frente a las recomendaciones formuladas por el CDN en materia de: (i) niñez víctima de desplazamiento; (ii) niñez perteneciente a grupos étnicos; y (iii) niñez víctima de los delitos contemplados en el protocolo relativo al conflicto armado. El análisis de cada una de las observaciones y recomendaciones del CDN inicia con los avances (cuando así lo consideraron los expertos consultados); establece los principales retos y reúne sugerencias dirigidas a las diferentes instituciones competentes. Estas sugerencias consolidan tanto los aportes del grupo de expertos reunidos en mayo

de 2018, como las contenidas en informes de organizaciones de la sociedad civil, organismos de control y la Defensoría del Pueblo, que ya habían sido formuladas, pero que continúan teniendo vigencia.<sup>2</sup>

El informe termina con unas reflexiones finales derivadas de las entrevistas individuales, y que aportan una perspectiva del macro contexto y de los grandes desafíos que enfrenta el país.

Si bien se reconocen los grandes esfuerzos que el Estado ha realizado y se consideran importantes avances en materia de atención y reparación integral a la niñez víctima del conflicto armado, las organizaciones que participaron en la elaboración de este informe esperan que esta mirada crítica contribuya a focalizar las medidas que aún es necesario tomar, para avanzar en la realización de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, como condición esencial para la construcción de paz, reconciliación y convivencia pacífica.

2 Para cada caso se indica la fuente.



# Glosario de siglas

<b>Acuerdo Final</b>	Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>AEI</b>	Artefactos Explosivos Improvisados
<b>AICMA</b>	Acción Integral contra Minas Antipersonal
<b>AH</b>	Atención Humanitaria
<b>AHI</b>	Ayuda Humanitaria Inmediata
<b>ART</b>	Agencia de Renovación Territorial
<b>AGC</b>	Autodefensas Gaitanistas de Colombia
<b>AUC</b>	Autodefensas Unidas de Colombia
<b>BACRIM</b>	Bandas Criminales
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CERREM</b>	Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas
<b>CEV</b>	Comisión de Esclarecimiento de la Verdad
<b>CNMH</b>	Centro Nacional de Memoria Histórica
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>CDN</b>	Comité de los Derechos del Niño
<b>CIPRUNNA</b>	Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados
<b>CNPRC</b>	Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia
<b>CMSLV</b>	Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Implementación de la Ley de Víctimas
<b>CMDL</b>	Comisión de Monitoreo y Seguimiento a los Decretos Ley Grupos Étnicos
<b>CSIVI</b>	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
<b>CSPPDF</b>	Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado
<b>CODHES</b>	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
<b>CODA</b>	Comité Operativo para la Dejación de las Armas
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CTJT</b>	Comités Territoriales de Justicia Transicional
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
<b>DAICMA</b>	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
<b>DIDH</b>	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
<b>DDHH</b>	Derechos Humanos
<b>DIH</b>	Derecho Internacional Humanitario
<b>DP</b>	Defensoría del Pueblo
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>DPS</b>	Departamento de la Prosperidad Social
<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional
<b>ENDS</b>	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
<b>ERE</b>	Estrategia de Recuperación Emocional
<b>ERM</b>	Educación en Riesgo de Minas
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo

## GLOSARIO DE SIGLAS

<b>FUT</b>	Formulario Único Territorial
<b>GED</b>	Goce Efectivo de Derechos
<b>ICBF</b>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<b>IPS</b>	Institución Prestadora de Servicios de Salud
<b>JEP</b>	Jurisdicción Especial para la Paz
<b>LGTBI</b>	Comunidad de Lesbianas, Gay, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales
<b>MAARIV</b>	Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
<b>MADR</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>MAP</b>	Minas Antipersonal
<b>MEN</b>	Ministerio de Educación Nacional
<b>MRM</b>	Mecanismo de Reporte y Monitoreo de Naciones Unidas
<b>MSPS</b>	Ministerio de Salud y Protección Social
<b>MUSE</b>	Municiones Sin Explotar
<b>MVCT</b>	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
<b>NBI</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas
<b>PAARI</b>	Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
<b>PAPSIVI</b>	Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas
<b>PAT</b>	Planes de Acción Territorial
<b>PEGR</b>	Planes Escolares de Gestión del Riesgo
<b>PEIRT</b>	Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras
<b>PDET</b>	Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PGN</b>	Procuraduría General de la Nación
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PIRC</b>	Plan Integral de Reparación Colectiva
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>RNI</b>	Red Nacional de Información
<b>RTDAF</b>	Registro de Tierras Despojadas y/o Abandonadas Forzosamente
<b>RUV</b>	Registro Único de Víctimas
<b>SAT</b>	Sistema de Alertas Tempranas
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SGP</b>	Sistema General de Participaciones
<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
<b>SIVJNRN</b>	Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición
<b>SNARIV</b>	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
<b>SRPA</b>	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
<b>UAEGRTD</b>	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
<b>UARIV</b>	Unidad de Atención Integral para las Víctimas
<b>UBPD</b>	Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto
<b>UNP</b>	Unidad Nacional de Protección
<b>ZVTN</b>	Zonas Veredales Transitorias de Normalización



# I Metodología de trabajo

**E**l presente informe de avance se enfoca en las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño (CDN) formuló al Estado colombiano en el punto G. Medidas Especiales de Protección, analizando particularmente lo relacionado con (i) niñez en situación de desplazamiento; (ii) niñez perteneciente a grupos étnicos, víctima del conflicto armado; y (iii) niñez víctima de delitos contemplados en el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, relativo a la participación de los niños en los conflictos armados<sup>1</sup>.

La metodología que se siguió, incluyó las siguientes etapas:

1. Revisión documental.
2. Análisis y valoración del nivel de implementación de las recomendaciones del CDN con expertos en un espacio de deliberación y participación.
3. Lectura de contexto macro sobre el tema, mediante entrevistas a profundidad con autoridades en los campos de análisis.
4. Consolidación de avances, retos y sugerencias.

Con relación a la primera etapa, la revisión documental partió del extenso desarrollo jurisprudencial que se desprende de la Sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento, por la cual, la Corte Constitucional declaró que la población desplazada por la violencia se encuentra afectada por un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI). Esta situación se origina en la falta de coincidencia entre los esfuerzos, capacidades institucionales y presupuestales del Estado para responder a esta población y la situación grave, masiva y sistemática de vulneración de los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento forzado. La documentación revisada también consideró los diferentes informes de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y los contrastó con los informes que elaboran las instancias y entidades de seguimiento, así como las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional con mandatos en esta materia.

En la segunda etapa se adelantó un taller participativo con el propósito de recolectar insumos y hacer una primera valoración del nivel de cumplimiento del Estado frente a las recomendaciones del CDN analizadas en este informe de avance. Este espacio de reflexión y deliberación, realizado el 17 de mayo de 2018, se desarrolló con la participación de 34 representantes de 22 organizaciones de la sociedad civil, del Gobierno nacional, Magisterio Público y organismos de cooperación internacional.<sup>2</sup> La significativa contribución de estas organizaciones sobre los avances y retos pendientes fue posible gracias al conocimiento de primera mano que tienen por su contacto permanente con las víctimas en los territorios y por su reconocida trayectoria de trabajo en campo y en escenarios de incidencia nacionales e internacionales.

En el ejercicio colectivo la valoración de las recomendaciones se adelantó mediante un mecanismo cualitativo de semáforo concebido como un sistema de calificación, a fin de establecer (i) si ha funcionado; si ha funcionado pero existen problemas y aspectos por mejorar y si no ha funcionado; (ii) las razones por las cuales se da la calificación frente al nivel de cumplimiento; y por último, (iii) las respectivas sugerencias que se estiman pertinentes para avanzar frente a las recomendaciones del Comité.

1 En esta categoría temática, se decidió incluir los numerales 69 y 70, relativos a la niñez víctima y testigos de delitos.

2 Anexo 2: Organizaciones participantes y expertos entrevistados

El proceso de evaluación utilizó las convenciones de colores de un semáforo, de la siguiente manera:

#### Categorías de evaluación



– No ha funcionado

– Ha funcionado, pero existen problemas y aspectos por mejorar

– Ha funcionado

De acuerdo con las tres categorías de calificación se procedió a responder a las siguientes preguntas:

-  ¿Por qué no ha funcionado?  
¿Qué recomendaría al Estado colombiano?
-  ¿Qué ha logrado el Estado colombiano?  
¿Por qué no ha funcionado?  
¿Qué recomendaría al Estado colombiano?
-  ¿Qué ha logrado el Estado colombiano?  
¿Qué recomendaría al Estado colombiano?

La tercera fase relativa a las entrevistas individuales contribuyó de manera trascendental al presente trabajo, debido al alto nivel y trayectoria de las personas contactadas<sup>3</sup>, quienes aportaron una lectura macro, en clave de niñez, sobre el contexto del país frente a: (i) los retos de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; (ii) los desafíos derivados de la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP; y (iii) una mirada crítica sobre el actual debate nacional en torno a la paz. Las personas entrevistadas han sido autoras y/o coautoras de documentos de análisis y documentos de seguimiento sobre los mencionados hitos.

Con la cuarta etapa se adelantó un proceso de consolidación de avances, retos y sugerencias que incluyó: (i) los hallazgos de la revisión documental, (ii) las visiones de los representantes de las ONG y de la Cooperación Internacional, (iii) la lectura macro de contexto a partir de las entrevistas individuales y, por último, (iv) la integración de las recomendaciones pertinentes que, según lo establecido en la jurisprudencia y la normatividad nacional, son formuladas por las instancias y entidades de seguimiento designadas por la Corte Constitucional.

Estas recomendaciones ya formuladas, se recabaron de los documentos elaborados por: (i) la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado (CSPPDF); (ii) la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley de Víctimas (CMSLV) y la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a los Decretos Ley para Grupos Étnicos (CMSDL), conformadas las dos últimas por el Magisterio Público (Procuraduría General de la Nación (PGN) y Defensoría del Pueblo), la Contraloría General de la República (CGR) y representantes de la Mesa Nacional de Víctimas. Estos documentos permitieron cualificar y fundamentar los aportes de los expertos en relación con el nivel de cumplimiento y complementar la formulación de sugerencias con las recomendaciones oficiales ya presentadas a la institucionalidad y que, no obstante, habiendo sido expuestas en años anteriores, continúan siendo vigentes.

3 Ver Anexo 2



## II

# Situación de la niñez víctima del conflicto armado

## 1. PERSISTENCIA DEL CONFLICTO ARMADO

**N**o obstante, la firma de Acuerdo Final con las FARC-EP el 26 de noviembre de 2016, el conflicto armado en el país continúa y persisten las violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), infracciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y necesidades humanitarias que requieren atención urgente. Según el Humanitarian Needs Overview el accionar armado, la expansión de grupos armados no estatales<sup>1</sup> y de grupos armados posdesmovilización (GAPD)<sup>2</sup>, sumado a nuevas dinámicas de violencia, suponen el principal riesgo de revictimización de las comunidades ya afectadas y, principalmente, de niños, niñas adolescentes y jóvenes, así como de comunidades afrodescendientes e indígenas. (OCHA, Sala Humanitaria, 2018)

Desde el 2016 se vienen observando variaciones en la dinámica del conflicto armado. Los principales factores de esta transición son: (i) las incursiones de grupos armados no estatales para copar los territorios antes controlados por las FARC-EP; (ii) la debilidad institucional en regiones donde el conflicto armado ha sido una constante histórica, lo que facilita la expansión de economías ilegales; (iii) el incremento del fenómeno de utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de estructuras armadas ilegales que en lo rural son usados en cultivos ilícitos y minería ilegal,

mientras que en lo urbano participan en microtráfico, menudeo y extorsión, entre otros; y (iv) el preocupante incremento de las amenazas, ataques y asesinatos en contra de defensores de derechos humanos, líderes de organizaciones de víctimas, organizaciones y movimientos políticos de oposición; factor que contribuye a desarticular procesos de organización social y política y que somete a las comunidades al control de actores ilegales.

*De los 2.348.540 niños, niñas y adolescentes reconocidos como víctimas del conflicto armado, la gran mayoría*

**98,6%**

*son víctimas de desplazamiento forzado*

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), las comunidades indígenas y afrocolombianas representan 79% de la población desplazada en eventos masivos. A su vez, las crisis humanitarias se concentran

en: (i) región suroccidente (Nariño y Putumayo), (ii) región noroccidente (Antioquia y Córdoba) y (iii) región de frontera con Venezuela (Norte de Santander, Arauca, La Guajira y zona del Catatumbo) a lo que se suma el fuerte impacto derivado de la situación migratoria de aproximadamente 700.000<sup>3</sup> nacionales de Venezuela con vocación de permanencia. (OCHA, Sala Humanitaria, 2018)

Como ya se mencionó, se registra un incremento de amenazas, ataques y atentados en contra de defensores de derechos humanos, líderes de organizaciones de víctimas y movimientos políticos de oposición, por medio de la estigmatización, panfletos amenazantes, homicidios y desapariciones. Estos hechos se constituyen en uno de los más serios obstáculos para avanzar en la implementación del Acuerdo

1 En este grupo se incluye al Ejército de Liberación Nacional (ELN) y al Ejército Popular de Liberación (EPL).

2 GAPD también llamados por el Gobierno Grupos Armados Organizados (GAO) de los cuales hacen parte las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), el Clan del Golfo y otros grupos criminales organizados de alcance local, nacional y transnacional.

3 Esta cifra representa el acumulado de los últimos tres años, incluyendo el estimado para 2017. (OCHA, Sala Humanitaria, 2018)

do Final con las FARC-EP. Según la Defensoría del Pueblo se “registró entre enero de 2016 y el 27 de febrero de este año [2018] un total de 282 asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país.” (El Espectador, 2018)

Hay preocupación por la grave situación de riesgo en que se encuentran las poblaciones que habitan zonas bajo disputa de actores armados ilegales. De acuerdo con información de Monitor<sup>4</sup> y reportes de los socios humanitarios, los desplazamientos masivos registran un incremento de 32% en los primeros 10 meses de 2017. Para este período de tiempo las personas desplazadas en eventos masivos representan un 120% del total registrado en todo 2016, casi igual o superior a lo registrado en 2015 cuando había un actor armado más que hacía parte del conflicto armado en Colombia. (OCHA, Sala Humanitaria, 2018)

Igualmente, el Observatorio de Niñez y Conflicto Armado de la COALICO (ONCA), reporta que durante el 2017 se presentaron 46 eventos asociados con desplazamiento forzado que afectaron a más de 2.400 niños, niñas y adolescentes, principalmente en los departamentos de Nariño, Chocó, Valle del Cauca, Antioquia y Norte de Santander.

Todo lo anterior es muestra de la continuidad del conflicto armado, así como de la comisión de graves crímenes e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que afectan principalmente a niños, niñas, adolescentes y mujeres.

## 2. NIÑEZ VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

A nivel mundial Colombia presenta las cifras más elevadas de desplazados internos de los últimos 20 años. Así, el Informe Global de Desplazamiento Interno sitúa al país por encima de los registros de Afganistán, Nigeria y Sudán del Sur combinados y superando a Siria por un amplio margen (ACNUR, 2016).

Según el RUV<sup>5</sup> 8.679.002 personas han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado. De esta cifra, 7.379.975 son víctimas de desplazamiento forzado, lo que equivale al 85% del total de víctimas.

Sin embargo, el impacto del desplazamiento ha sido mayor para los colombianos menores de 18 años, puesto que de los 2.348.540 niños, niñas y adolescentes incluidos en el RUV por diversos hechos victimizantes, 2.317.397 son víctimas de desplazamiento, porcentaje que asciende a 98,6%, de los cuales 45% (1.041.993) son niñas y mujeres adolescentes.

De acuerdo con (Fundación PLAN, 2015), el desplazamiento en la niñez ocasiona la vulneración de derechos a la salud física y mental, al estado nutricional, al logro educativo, a la protección física y a la participación e inclusión de sus opiniones. Igualmente,

4 Monitor es una herramienta administrada por la Unidad de Manejo y Análisis de la Información en Colombia (UMAIC) que está a disposición de la comunidad humanitaria en Colombia y del público en general con el objetivo de recopilar, categorizar y georreferenciar eventos de violencia armada y de desastres naturales.

5 Unidad para la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). RUV, con corte a mayo 1 de 2018.

se manifiesta en restricciones de acceso al juego, recreación y deporte; afectación del núcleo familiar y cuidadores de la niñez, con repercusiones que van desde la orfandad hasta la desintegración familiar, pasando por el debilitamiento del vínculo familiar, el deterioro de las capacidades y competencias para el cuidado, la protección y la provisión.

Entre los más graves efectos del desplazamiento forzado están: la violencia intrafamiliar y la violencia sexual, que se exacerban como consecuencia de sucesos psicosociales, transformación de los roles familiares y aumento en los niveles de hacinamiento, todo lo cual contribuye a elevar los factores riesgo. (Hurtado, 2009)

Al analizar el fenómeno del desplazamiento, la Contraloría General de la República (CGR) en la Primera Encuesta Nacional de Víctimas (I-ENV\_CGR-2013), estableció el alto peso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes entre las víctimas del desplazamiento forzado, dado que, aproximadamente 52% del total de personas víctimas de desplazamiento son menores de 19 años. Si se compara este dato con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE para 2013, en el caso de la población rural, los menores de 19 años constituyen el 50%. Es decir que la población en situación de desplazamiento, no solo es más pobre y más vulnerable, sino también más joven. (CGR, 2015, pág. 75)

Otros datos reportados por esta encuesta<sup>6</sup> también permitieron caracterizar las condiciones de vida de la población víctima de desplazamiento, desde múltiples perspectivas:

- Se encontró que la tasa de cobertura bruta en educación preescolar es de 51,7% y la cobertura neta de 50,2% para la población desplazada, lo que muestra que 1 de cada 2 niños entre los 5 y 6 años no han iniciado su proceso escolar.
- En básica primaria, se presenta un pronunciado fenómeno de extra edad debido a que un número significativo de niños y niñas mayores de 11 años, todavía se encuentran en este nivel. (CGR, 2015, pág. 124)
- Mientras que a nivel nacional la tasa de analfabetismo para personas mayores de 15 años es 5,7%, entre las víctimas de desplazamiento forzado es de 9,7%.
- Entre los 5 y 17 años la tasa de deserción escolar intraanual llega a 2,6%. Es decir que 2,6 estudiantes, por cada 100 desplazados se matricularon y se retiraron durante el año escolar. Esta situación se agudiza especialmente por los costos indirectos relacionados con la educación que, sumados a la situación de pobreza, llevan a los estudiantes de secundaria a recurrir al trabajo infantil.
- Además 43% de estos hogares no cuentan con todos los servicios públicos domiciliarios.
- En las víctimas de desplazamiento que están ocupadas, la tasa de informalidad alcanza el 93%.
- Para el periodo de 1985 a 2013, la encuesta encontró que 30% de los hogares estaban en situación de pobreza monetaria, mientras que para los hogares de población desplazada la pobreza monetaria llegó a 83%, de los cuales un 35,5% estaba en situación de indigencia.
- El único indicador que muestra datos positivos es el acceso a servicios de salud, puesto que 93% de las víctimas de desplazamiento están afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Sin embargo, se requiere aumentar la cobertura, reducir algunas barreras de acceso y ajustar la oferta psicosocial y de salud mental.

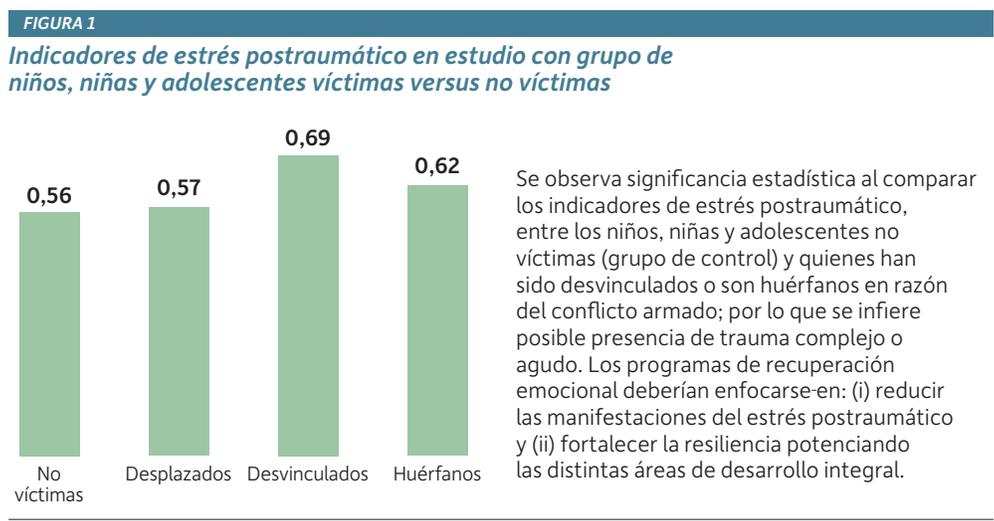
En conclusión la CGR destaca en su encuesta “la gravísima situación socioeconómica en que se encuentran la mayoría de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia (medida en términos de pobreza, marginalidad, vulnerabilidad, déficit educativo y

6 (CGR, 2015)

habitacional, barreras de acceso a los servicios de salud, entre otros), lo que da cuenta de un proceso de empobrecimiento masivo y sistemático que es necesario enfrentar activamente, sin restarle importancia a la necesidad de fortalecer las garantías de los derechos a la verdad y a la justicia, que las víctimas reclaman.” (CGR, 2015)

Por otra parte, el estrés familiar representa otro desafío frente al que se deben tomar medidas. Según (Torrado, 2009) “los padres y cuidadores que viven en circunstancias permanentes de incertidumbre económica y de lucha por la supervivencia están sometidos a un estrés prolongado que puede afectar las condiciones psicológicas necesarias para ocuparse de sus hijos [...]”. El estrés familiar se puede agudizar al no encontrar alternativas en programas sociales, ni en redes comunitarias de apoyo, lo que conlleva a sentimientos de impotencia, que ponen en riesgo la capacidad de la familia para cuidar de niñas y niños.

Frente a la situación psicosocial y afectiva, de acuerdo con el estudio *El impacto del conflicto armado en el estado psicosocial de niños y adolescentes*<sup>7</sup>, como se aprecia en la siguiente figura, “en general, los niños, niñas y adolescentes víctimas presentan un mayor impacto en los indicadores psicosociales asociados al afecto, así como en indicadores comportamentales frente a los niños que no son víctimas del conflicto. Al analizar cada hecho victimizante se puede observar que, [...] los niños desplazados presentan problemas en el ámbito afectivo, pero se diferencian de los desvinculados en que no muestran sentimientos de culpa [...]. Los desvinculados, por su parte, presentan más comportamientos infractores y agresivos que los desplazados. [...] La niñez desplazada exhibe mayores indicadores de retraimiento, quejas somáticas, ansiedad y problemas de atención, en comparación con la población general.”



Fuente: Impacto del conflicto armado en el estado psicosocial de niños y adolescentes (ICBF, OIM, UNICEF, 2014, pág. 128)

7 Este estudio surge como respuesta a los requerimientos de la Ley 1448 de 2011 en materia de atención psicosocial a la niñez. La muestra estuvo conformada por un total de 1.666 niños, niñas y adolescentes, de los cuales 986 son víctimas del conflicto armado y 680 no lo son. La investigación siguió un diseño mixto multimétodo cuya ventaja es utilizar técnicas y estrategias cualitativas y cuantitativas en un mismo contexto y grupo de participantes, lo cual permite un mayor acercamiento a la realidad. (ICBF, OIM, UNICEF, 2014)

De toda la población víctima de desplazamiento, quienes han quedado huérfanos son quizás las víctimas más indefensas. Teniendo en cuenta esto, en 2013 el ICBF inició una búsqueda de la niñez huérfana en tres departamentos: Antioquia, Casanare y Nariño. Con este valioso ejercicio se pudieron identificar 951 niños, niñas y adolescentes huérfanos.

“La orfandad como consecuencia de la muerte o la desaparición forzada de los padres en el marco del conflicto armado deja a las niñas y los niños en una situación de desamparo e indefensión social y jurídica muy intensa que atenta contra sus derechos fundamentales” (Zorio, 2015)

La pérdida de la madre, del padre o de ambos en razón del conflicto se expresa en signos de estrés postraumático, y según el estudio antes mencionado, estos menores de edad “tienen una mayor tendencia a la depresión y a la ansiedad, que pueden presentarse a nivel moderado y alto, con riesgo clínico.” También exhiben “problemas de atención y concentración, lo mismo que dificultad para vincularse afectivamente con padres sustitutos, con amigos y, en general, ven afectadas sus competencias sociales para ayudar a otros, tener confianza en los demás y ser simpáticos.” (ICBF, OIM, UNICEF, 2014, pág. 19)

*“La orfandad como consecuencia de la muerte o la desaparición forzada de los padres en el marco del conflicto armado deja a las niñas y los niños en una situación de desamparo e indefensión social y jurídica muy intensa que atenta contra sus derechos fundamentales” (Zorio, 2015).*

Un asunto poco estudiado y tomado en cuenta en materia de reparación integral, son los derechos de niños y niñas como herederos de predios y del patrimonio que sus padres y madres construyeron en vida. Generalmente, por su corta edad ellos y ellas desconocen su situación jurídica y pueden quedar desposeídos si quienes asumen su cuidado, por desconocimiento, no acuden al Estado para realizar en su nombre la solicitud de restitución del patrimonio y de las tierras, que legalmente les pertenecen. (Zorio, 2015)<sup>8</sup>

“A diferencia de las ciudades, en el campo la tierra se adquiere y se trabaja en familia”. A esto se suma una situación adicional, debido a que “(..) la población campesina poco accede a las instituciones para legalizar su situación, y de igual manera sucede con la familia: las personas no se acercan a las entidades del Estado para formalizar los vínculos familiares. Todo esto configura un escenario en el que tanto los vínculos familiares como la relación con la tierra son casi siempre informales” (Ibíd. pág. 297).

En lo rural los niños y niñas se vinculan espontáneamente al trabajo en el campo, ya que estas actividades son parte fundamental de su formación y se transmiten como las tradiciones, idiosincrasia y cultura campesina: de generación en generación. No obstante, como sucede con las mujeres, los derechos patrimoniales de la niñez campesina, en la práctica están ligados a relaciones familiares regidas por un esquema patriarcal, por el cual en la mayoría de los casos el padre es el único que aparece como propietario, desconociendo el trabajo y aporte productivo de su pareja y de sus hijos.

8 Adaptado de S. Zorio, Tierras, mujeres y niñez. Familia y conflicto armado, Derecho del Estado N.º 35, Universidad Externado de Colombia, Julio-diciembre de 2015, pp. 295-315

Esta situación de desventaja se agrava en el contexto del desplazamiento forzado, por lo que la reclamación de estos derechos presenta serios obstáculos en razón de diversos factores, tales como:

- Que las actividades de explotación de la tierra junto a sus padres sean ocultadas porque supondrían haberlos sometido a trabajo infantil, lo que conlleva a que no sean reconocidos como titulares de la tierra que han trabajado.
- Que al ser menores de 18 años no pueden administrar sus bienes, por lo que equivocadamente<sup>9</sup> se considera que no tienen derechos patrimoniales, resultando en la falta de indagación y reclamación en calidad de víctimas.
- Que para poder heredar la tierra se debería realizar un proceso de sucesión, para el cual estos menores de edad deben haber sido formalmente reconocidos como hijos. Esto demuestra que el derecho formal no coincide con la alta informalidad en los vínculos de parentesco y filiación, que son comunes en la zona rural.
- Que, como es común, cuando los padres no asumen sus responsabilidades, los abuelos le dan su apellido al nieto o a la nieta.
- Que al quedar huérfanos, son acogidos como hijos de crianza sin ningún documento legal que formalice esta situación familiar de hecho.
- Que al momento del desplazamiento la madre esté embarazada, por lo cual no se puede legalizar el vínculo de parentesco con el padre, que generalmente es quien aparece como único dueño de la tierra.
- Que el padre y la madre sean casos de desaparición forzada, lo que implica que si no se declara la muerte de los desaparecidos<sup>10</sup>, no se pueden iniciar los procesos de partición de la sociedad conyugal, ni mucho menos desprender las herencias<sup>11</sup>.

Por todo lo anterior, en la práctica los niños, niñas y adolescentes campesinos enfrentan una situación de desventaja frente a la propiedad de la tierra, en comparación con otros miembros del grupo familiar, lo cual se agrava cuando quedan huérfanos. En este sentido, bajo los principios reparadores de la Ley 1448 de 2011, es urgente emprender nuevamente una búsqueda nacional de los menores de edad huérfanos, de manera que puedan ser incluidos en el RUV y, desde una perspectiva transicional, hacer las reformas legales que correspondan a fin de garantizar su reparación integral y transformadora.

9 Aunque se conocen pocos casos de niños y niñas que son propietarios, jurídicamente esta situación es posible. “Esta figura está contemplada en la Ley 1306 de 2009, la cual señala que el guardador, nombrado por un juez mediante sentencia, es un sustituto de la figura de los padres, que debe velar por el cuidado y la perdurabilidad de los bienes; y aunque este puede usufructuarlos, al tiempo debe garantizar que esos bienes contribuyan al bienestar del niño o niña.” (Zorio, 2015, pág. 310)

10 “Cuando hay un desaparecido o desaparecida, el familiar espera de corazón que aparezca y por consiguiente la declaración de muerte presunta es un trámite que las víctimas manifiestan nunca haber iniciado. Esto sucede porque, como bien lo demuestra el psicoanálisis, un acto de estos, de manera inconsciente, equivaldría a participar en el asesinato del ser amado, situación que genera una culpa mortificante e insoportable.” (Zorio, 2015)

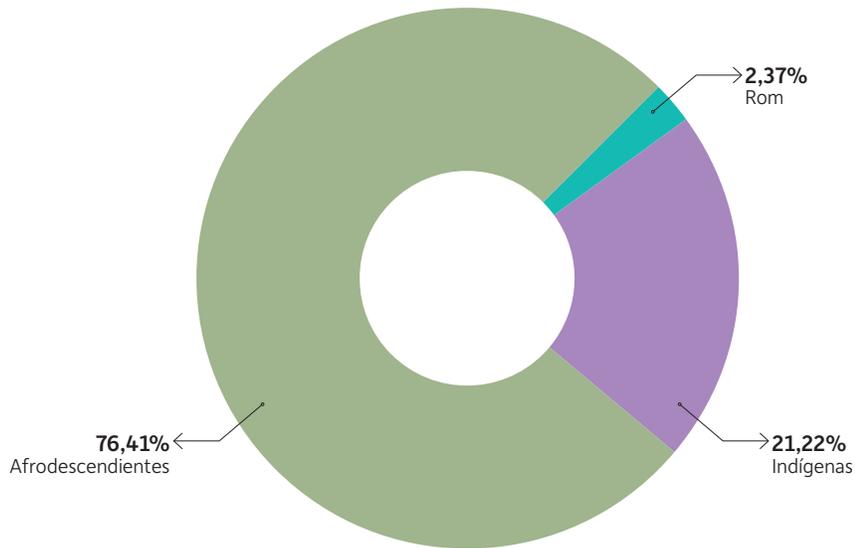
11 Adaptado de (Zorio, 2015)

### 3. NIÑEZ PERTENECIENTE A GRUPOS ÉTNICOS, VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO

Los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y población gitana o Rom en su mayoría se encuentran en situación de pobreza y exclusión, siendo las poblaciones más vulneradas en el marco del conflicto armado. A su vez, mientras que el promedio nacional de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es de 27%, en la población indígena llega a 57% y en la población afrocolombiana a 66%. (NiñezYA. Sociedad civil por la infancia y la adolescencia, 2018)

Según el RUV<sup>12</sup>, del total de víctimas registradas, 12% indicó pertenecer a un grupo étnico, de esta proporción 11,85% (282.312) son niñas, niños y adolescentes. Se aprecia un mayor nivel de victimización en la niñez afrodescendiente, raizal y palenqueras con 76,41%, seguido de niñez indígena con 21,22% y Rom con 2,37%. Al mismo tiempo, si se observan las edades en que ocurrió el hecho victimizante, en todos los grupos étnicos la mayor victimización se presenta para el rango de edad de 12 a 17 años.

**FIGURA 2**  
*Niñez víctima según su pertenencia étnica*

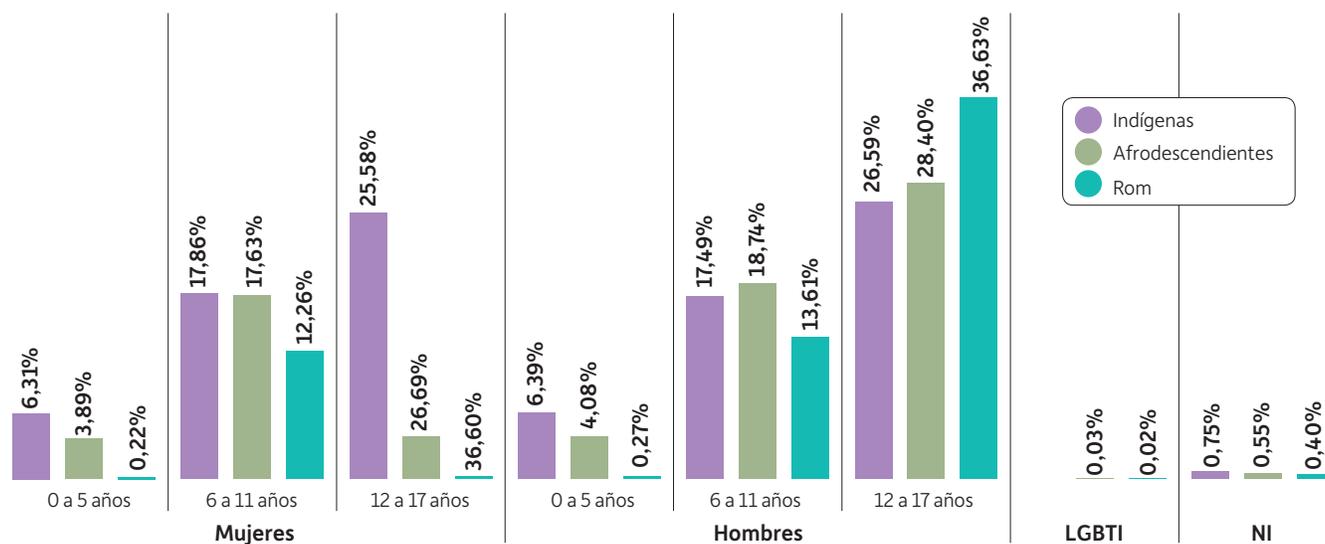


Fuente: UARIV (RUV) con corte a mayo 1 de 2018

12 UARIV. RUV datos con corte a mayo 1 de 2018.

FIGURA 3

Victimización por rangos de edad, según sexo y pertenencia étnica



Fuente: UARIV (RUV) con corte a mayo 1 de 2018

Los niños, niñas y adolescentes de grupos étnicos habitan en territorios con recursos naturales atractivos, lo que ha derivado en que sus tierras se conviertan en los escenarios de un conflicto armado que no les pertenece, pero los involucra y afecta, al igual que a sus comunidades y familias.

Por otra parte, el modelo económico del país privilegia la explotación de los recursos naturales por encima de los derechos que pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes tienen sobre sus territorios. Estos procesos socioeconómicos tanto legales (implementación de megaproyectos), como ilegales (expansión de minería ilegal y otros comercios ilícitos), generan tensiones que favorecen la militarización de los territorios y la agudización de hostilidades. Lo anterior resulta en diversos hechos victimizantes, tales como desplazamiento forzado y despojo de los territorios indígenas y afrodescendientes, entre otros.

Dada la continuidad del conflicto, la presencia de actores armados y el uso sistemático de la violencia relacionada con factores históricos y estructurales como la discriminación y las condiciones de desigualdad existentes; persiste la vulneración de los derechos humanos de la niñez indígena, afrodescendiente, raizal, palenquero y del pueblo Gitano o Rom, la cual no aparece registrada en su completa magnitud en el Registro Único de Víctimas de la URARIV como se aprecia en la siguiente tabla.

**TABLA 1 - NIÑEZ VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO SEGÚN, HECHO VICTIMIZANTE, PERTENENCIA ÉTNICA Y SEXO**

Hecho victimizante	Etnia	Mujer	Hombre	LGBTI	No Informa
Abandono o despojo forzado de tierras	Gitano(a) ROM	4	4		
	Indígena	25	24		1
	Afrocolombiano(a)	149	148		10
	Ninguna	3.121	3.007		155
	Raizal <sup>13</sup>	4			
Acto terrorista/ atentados/ combates/ hostigamientos	Gitano(a) ROM	54	87		2
	Indígena	2.402	2.524	1	163
	Afrocolombiano(a)	6.924	6.426	4	366
	Ninguna	30.549	43.233	20	2.912
	Palenquero	21	17		4
	Raizal	149	199		19
Amenaza	Gitano(a) ROM	274	214		4
	Indígena	5.070	5.206	5	141
	Afrocolombiano(a)	21.222	18.132	42	554
	Ninguna	170.690	160.349	459	3.166
	Palenquero	108	88		3
	Raizal	197	152		7
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	Gitano(a) ROM	70	3		2
	Indígena	533	34	2	11
	Afrocolombiano(a)	2.976	193	45	118
	Ninguna	19.160	1.681	153	432
	Palenquero	8	1		
	Raizal	37			
Desaparición forzada	Gitano(a) ROM	223	106		5
	Indígena	1.210	885		42
	Afrocolombiano(a)	4.085	2.801		152
	Ninguna	72.792	84.776	17	2.460
	Palenquero	9	21		2
	Raizal	104	161		4
Desplazamiento	Gitano(a) ROM	15.164	14.028		111
	Indígena	100.642	95.161	37	1.474
	Afrocolombiano(a)	388.954	347.471	188	4.646
	Ninguna	3.261.491	3.124.170	1.772	31.193
	Palenquero	784	711	2	5
	Raizal	3.839	3.356	2	67
Homicidio	Gitano(a) ROM	983	541		27
	Indígena	5.009	3.492		213
	Afrocolombiano(a)	17.777	12.656	9	711
	Ninguna	435.244	503.702	97	14.112
	Palenquero	59	50		
	Raizal	1.219	1.597	1	45

13 Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Hecho victimizante	Etnia	Mujer	Hombre	LGBTI	No Informa
MAP/MUSE/AEI	Gitano(a) ROM	1	5		
	Indígena	92	222		6
	Afrocolombiano(a)	49	341		6
	Ninguna	990	9.545	1	110
	Palenquero		3		
	Raizal	2	36		1
Otros	Gitano(a) ROM	8	4		1
	Indígena	3.525	3.567	1	85
	Afrocolombiano(a)	1.442	1.446	9	64
	Ninguna	2.034	3.466	20	104
	Raizal	9	4		1
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	Gitano(a) ROM	63	66		3
	Indígena	1.891	2.207		139
	Afrocolombiano(a)	6.549	4.995	6	333
	Ninguna	39.526	43.440	22	13.448
	Palenquero	27	25		3
	Raizal	251	290		31
Secuestro	Gitano(a) ROM	17	30		1
	Indígena	106	301		15
	Afrocolombiano(a)	494	1.085	2	56
	Ninguna	8.333	25.394	16	655
	Palenquero	9	29		
	Raizal	18	95		5
Tortura	Gitano(a) ROM	17	6		
	Indígena	84	106		4
	Afrocolombiano(a)	384	218	3	25
	Ninguna	3.938	5.739	25	196
	Palenquero	1	3		
	Raizal	11	11		
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	Gitano(a) ROM	5	9		
	Indígena	104	127	1	7
	Afrocolombiano(a)	90	209	1	5
	Ninguna	2.214	4.521	4	180
	Palenquero		1		
	Raizal	1	6		

Fuente: RUV con corte a 1 de junio de 2018

En la actual crisis humanitaria que vive Colombia, el Equipo Humanitario del País (EHP) ha señalado que “se requieren acciones y estrategias en materia de prevención, protección, fortalecimiento de capacidades y atención de la población afectada y en riesgo. Los mayores riesgos se concentran particularmente en comunidades indígenas y afrocolombianas, líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, mujeres, niñas, niños, adolescentes y jóvenes” (...), lo mismo que “aquellos que requieren protección internacional y quienes han sido afectados por doble o múltiples victimizaciones a causa del conflicto armado, la violencia generalizada, los desastres causados por amenazas naturales y ahora por la llegada continua de personas desde Venezuela.” (OCHA, Sala Humanitaria, 2018)

#### 4. NIÑEZ VÍCTIMA DE DELITOS CONTEMPLADOS EN EL PROTOCOLO FACULTATIVO RELATIVO A LA PARTICIPACIÓN DE LA NIÑEZ EN EL CONFLICTO ARMADO

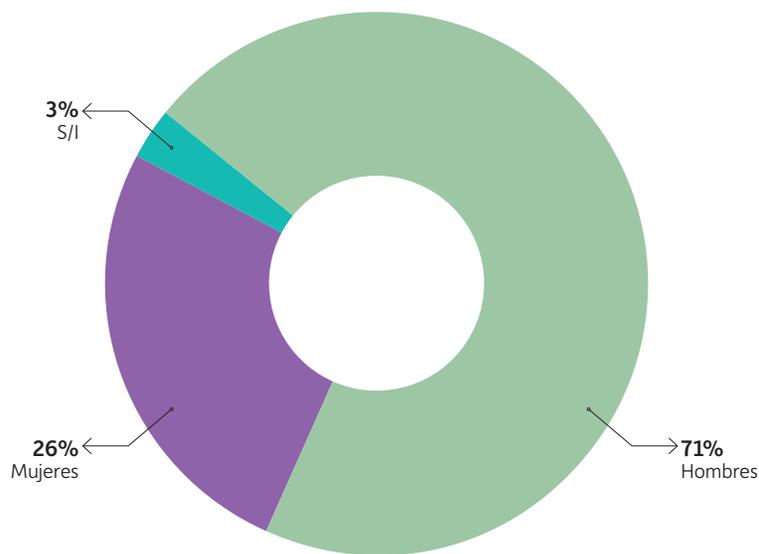
##### A) NIÑEZ VÍCTIMA DE RECLUTAMIENTO

De acuerdo con el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) Una guerra sin edad (CNMH, 2018), entre 1960 y el 2016, se registraron 16.879 casos de colombianos que fueron reclutados y/o utilizados siendo niños, niñas y adolescentes. El principal grupo responsable del reclutamiento de menores de edad fue las FARC-EP con 54%, seguido de los grupos paramilitares con 27%, ELN con 10%, grupos armados posdesmovilización 7% y otros 2%. Sobre las modalidades empleadas para cometer este delito el informe del CNMH indica que 11% fue por coacción, 40% por diferentes medios de persuasión y en el 49% de los casos, no se conoce el móvil.

Por su parte, bajo el Mecanismo de Reporte y Monitoreo (MRM) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2016), entre septiembre de 2011 y junio de 2016, las Naciones Unidas verificaron en 29 departamentos del país un total de 1.556 casos de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, algunos de apenas ocho años de edad. En los últimos cinco años, 30% de los menores de edad desvinculados de grupos armados eran niñas, cuya edad media de reclutamiento (13,4 años) era inferior a la de los niños (14,1 años).

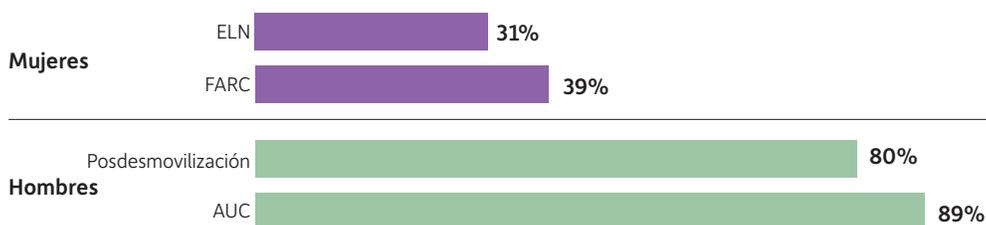
Entre tanto, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo entre septiembre de 2011 y junio de 2016 emitió por lo menos 105 alertas de riesgo de reclutamiento en 30 departamentos. En 2013 se registró la cifra de alertas más alta (46), que bajó a 18 en 2014 y 2015. (Naciones Unidas, 2016)

**FIGURA 4**  
*Niñez víctima de reclutamiento forzado, por sexo*



Fuente: Artículo de (El Tiempo, 2018) a partir de datos de Una guerra sin edad (CNMH, 2017)

**FIGURA 5**  
**Niñez víctima de reclutamiento y/o utilización, por sexo y según grupo armado**



Fuente: Artículo de (El Tiempo, 2018) a partir de datos de Una guerra sin edad (CNMH, 2017)

Según la publicación *Justicia Transicional. Voces y oportunidades para niños, niñas y adolescentes* (Defensoría del Pueblo, 2014), existe una alta impunidad frente al reclutamiento, teniendo en cuenta que entre 1999<sup>14</sup> y octubre 31 de 2014, de los 5.645 niños, niñas y adolescentes que han sido atendidos como víctimas por este delito, solo se había remitido 20% de los casos a las entidades competentes para el inicio de procesos judiciales. Finalmente, de los casos documentados, a la fecha del informe solo se habían producido un total de 77 sentencias por reclutamiento, de las cuales cinco decisiones han sido pronunciadas en el marco de la Ley 975 o Ley de Justicia y Paz.

## B) NIÑEZ DESVINCULADA DE GRUPOS ARMADOS NO ESTATALES

En materia de desvinculación, el RUV<sup>15</sup> considera a 7.761 niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento por grupos armados ilegales, para un periodo amplio desde antes de 1985 (2.585) y hasta 2017 (5.176). Las desvinculaciones individuales más significativas (2.861 niños, niñas y adolescentes) se dieron entre 2003 y 2005, coincidiendo con los años de mayores confrontaciones entre grupos armados no estatales y las Fuerzas Militares y de Policía. (CNMH, 2017)

Cabe resaltar que, en el marco de la Ley de Justicia y Paz, en 2006 concluyó la desmovilización de 31.651 integrantes de Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Sin embargo, en un informe de 2003, Human Right Watch había advertido que 20% de estas estructuras ilegales estaban conformadas por personas menores de 18 años. En este sentido, la entrega oficial de menos de 400 niños, niñas y adolescentes por parte de las AUC equivaldría a 1,26% de la población menor de edad en poder de este grupo<sup>16</sup>. Durante estos años la cifra de menores de edad que ingresaron al Programa de Atención Especializada<sup>17</sup> provenientes de las AUC, fue tan solo de 3,33% (1.055), lo que evidencia las fallas que presentó este proceso de desmovilización. (Defensoría del Pueblo, 2015)

14 Año en que el ICBF creó el programa especializado para la atención de niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales.

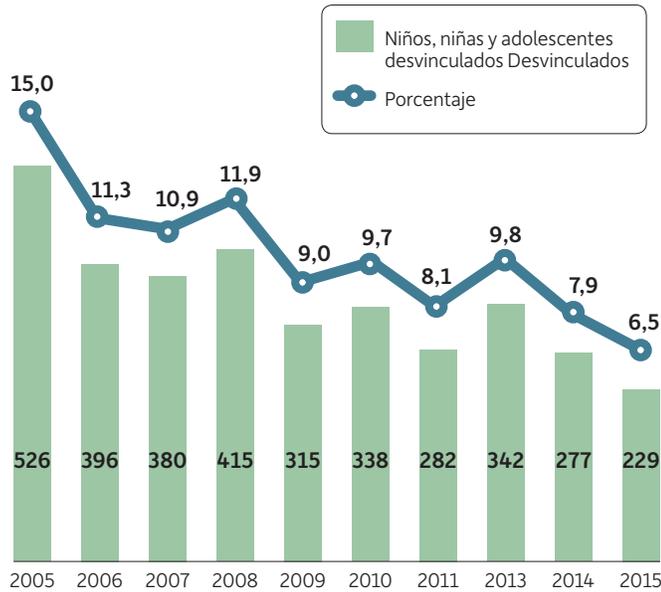
15 UARIV. RUV datos con corte a mayo 1 de 2018.

16 (Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia, S/2009/434, párr 60, 2009)

17 Programa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

FIGURA 6

**Niñez desvinculada del conflicto armado que ha ingresado al programa de atención especializada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)**



Si bien el Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN) del Sistema Nacional de Bienestar (SNBF) arroja un total de 3.500 niños, niñas y adolescentes desvinculados en proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD), el Registro Único de Víctimas indica que entre 2010 y 2016 se han incluido 1.109 niños, niñas y adolescentes<sup>18</sup>. Además de la discrepancia entre los registros de las dos entidades, preocupa que las cifras puedan no reflejar la realidad, teniendo en cuenta que muchos abandonan los grupos armados cuando ya no son menores de edad.

Fuente: Fundación PLAN (2017), repositorio de datos Bogotá, Colombia a partir de cifras del Sistema Único de Información de la Niñez del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SUIN)

Cuando se contrastan estos dos sistemas de información se puede advertir la falta de colaboración armónica entre entidades, estipulada en el art. 26 de la Ley 1448, puesto que se presentan discrepancias entre los reportes de SUIN y RUV, así como el bajo porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas que han ingresado a programas de atención especializada.

Con respecto a la desvinculación de menores de edad de las FARC-EP, según el Informe alterno de la Alianza por la Niñez Colombiana sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes en Colombia<sup>19</sup>, se encontró que “luego de ser retirados de los Lugares Transitorios de Acogida (LTA), los niños, niñas y adolescentes fueron reintegrados a sus familias de origen, que se encontraban en la misma situación precaria de pobreza y vulnerabilidad que tenían cuando se vincularon a las filas.”

“La única intervención la realizan las Defensorías de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con grandes retos frente al número de personal para la atención, necesidad de profundizar la aplicación del enfoque diferencial y las capacidades técnicas en los niveles territoriales. Tampoco está garantizada la atención en salud, los subsidios económicos pactados, ni los apoyos educativos que permitan elaborar un proyecto de vida. (Alianza por la Niñez Colombiana, 2017).

18 Con corte 31/07/2017.

19 Presentado en el marco del periodo de revisión 2013 al 2017 al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para la 17 Sesión del Examen Periódico Universal –EPU.

Oficialmente las personas menores de edad desvinculadas de las FARC-EP en el marco del Acuerdo Final con las FARC-EP son 135 niños, niñas y adolescentes, de las cuales 105 ingresaron al programa “Camino Diferencial de Vida” de la Consejería de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (Uariv, 2018)<sup>20</sup>. Existen otros programas de atención especializada para niños, niñas y adolescentes desvinculados que prestan el ICBF y la UARIV, los cuales deberán ser evaluados para establecer si son complementarios, adecuados y pertinentes.

### C) NECESIDADES ESPECÍFICAS DE LAS NIÑAS

Según (NiñezYA. Sociedad civil por la infancia y la adolescencia, 2018), la violencia contra la niñez es un fenómeno multicausal en el que interactúan factores sociales, económicos y culturales con graves consecuencias para la vida de niñas, niños y adolescentes y repercusiones en la comunidad, la familia, las relaciones interpersonales y sociales para el resto de la vida.

Además de insuficientes capacidades del entorno familiar, pobreza multidimensional y contextos de violencia generalizada, (particularmente la situación de desplazamiento), uno de los factores subyacentes que se destaca como causa de las violencias contra la niñez es la naturalización del fenómeno. De manera específica la tolerancia social frente a la violencia sexual, proviene de patrones culturales que validan la situación de inferioridad de mujeres, niñas y niños, así como los prejuicios culturales en torno al género y a la masculinidad. En este sentido, el que la violencia sea incluso justificada, alimenta sentimientos de indefensión, vergüenza y la creencia de aislamiento por parte de las víctimas, lo cual explica los bajos niveles de denuncia.

El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2012) indica que la tarea de esclarecer las dimensiones y la sistematicidad de la violencia sexual dentro del conflicto armado presenta importantes dificultades. “La victimización de niños, niñas y adolescentes, principalmente a través del delito sexual, es invisibilizada, no solo porque es un crimen de lesa humanidad, sino porque envilece la guerra y produce enormes culpas y vergüenza entre quienes han sido actores de la misma. Por eso es tan difícil visibilizar y sobre todo hacer que prevalezcan estos derechos en las agendas políticas.”<sup>21</sup>

A pesar de un subregistro estimado en 30%, en el país la violencia sexual contra la niñez va en incremento y afecta mayormente a las niñas. Según Fundación PLAN (a partir de cifras del INML CF) entre 2010 y 2016 se reportaron 129.905 casos de exámenes médico-legales por presunto delito sexual contra menores de edad, de los cuales 83,4% correspondió a niñas y adolescentes. En el 2016, la violencia sexual afectó especialmente a niñas de 10 a 13 años, con 6.188 casos. Hay una impunidad de más del 90%, lo que muestra la inoperancia e ineficiencia del sistema judicial. (Alianza por la Niñez Colombiana, 2017).

20 Disponible en <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/esperanza-en-movimiento-unidos-por-los-derechos-de-la-ninez-en-colombia/40646>

21 Entrevista a María Cristina Hurtado Sáenz, Ex Defensora Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y la Mujer. Mayo 29 de 2018.

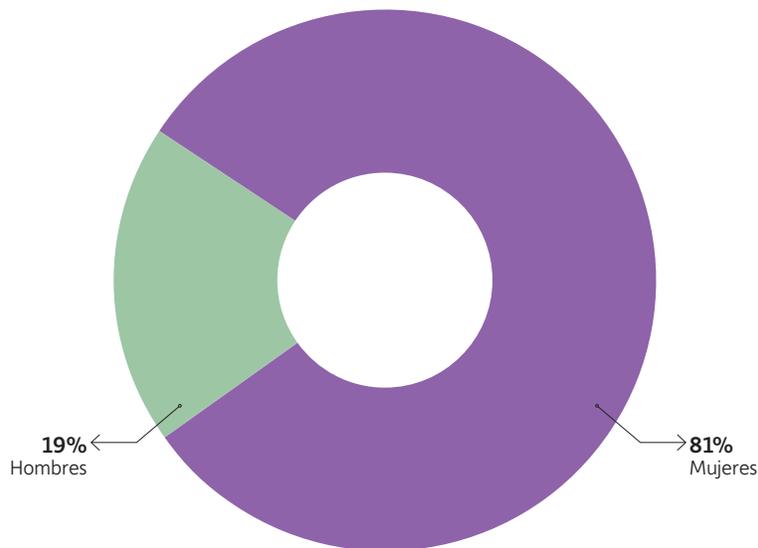
Al revisar esta situación en el RUV se aprecia que entre los años 2010 y 2017 se registraron 1.371 casos de niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos contra la libertad y la integridad sexual, de los cuales 81% corresponden a niñas y mujeres adolescentes y 19% a niños y adolescentes varones.<sup>22</sup>

**FIGURA 7**  
*Niñez víctima de violencia sexual en el marco del conflicto armado, casos según sexo*



Fuente: UARIV. RUV datos con corte a 1 de mayo de 2018

**FIGURA 8**  
*Proporción de delitos contra la libertad y la integridad sexual, por sexo*



Fuente: UARIV. RUV datos con corte a 1 de mayo de 2018

22 A pesar de estos datos, la Coalición contra la vinculación de niñas, niños y jóvenes al conflicto armado en Colombia (Coalico) registra en su informe “¡Que dejen de cazar a las niñas y los niños!”, que en el periodo que comprende los años 2008 a 2012 se dieron un total de 48.915 casos de violencia sexual contra las niñas y niños dentro del conflicto armado.

Una encuesta reciente de la (Campaña Violaciones y otras violencias: Saquen mi cuerpo de la guerra, 2017), muestra que para el periodo de 2010 a 2015 la violencia sexual contra las mujeres tuvo una prevalencia de 18,36%. El estudio encontró que “para los 142 municipios con presencia de fuerza pública, guerrilla y paramilitares o BACRIM, 875.437 mujeres, adolescentes y niñas fueron víctimas de algún tipo de violencia sexual.” Lo anterior significa que, el promedio anual fue de 145.906 mujeres, adolescentes y niñas, por lo que 12.158 lo fueron cada mes, 400 lo fueron cada día y 16 cada hora.

Esta evidencia corrobora el pronunciamiento de la Corte Constitucional al señalar que, en el marco del conflicto armado, la violencia sexual contra mujeres y niñas ha sido usada de forma sistemática como un arma de guerra. El control físico de las mujeres (retención, violación, prostitución y explotación sexual de niños y niñas) hace parte del control simbólico de un territorio y su población. “Por lo general la intimidación y la amenaza directa obligan a las mujeres a guardar silencio y a no denunciar estas prácticas atroces e invisibles de la guerra” (Hurtado, Cristina, 2005).

Los resultados de la encuesta permitieron establecer una relación entre el uso de armas y la violencia sexual contra las mujeres. Así, 22,8% de las mujeres, adolescentes y niñas víctimas de violencia sexual manifestó que el agresor utilizó un arma para intimidarla; se trató de arma de fuego en 51% de los hechos, arma blanca en 36% y arma contundente en 8,8% de los casos. La encuesta muestra la relación la relación entre militarismo, armamentismo y violencia sexual en contextos donde predominan las masculinidades hegemónicas con presencia de actores armados y uso de armas tanto en lo público como en lo privado.

A la luz de los resultados, la investigación plantea dos hipótesis. Por una parte, las adolescentes y jóvenes negras entre los 15 y 24 años pertenecientes al nivel socioeconómico más bajo, están más expuestas a ser víctimas de violencia sexual que las mujeres de otro origen étnico, en otros rangos de edad y de niveles socioeconómicos más altos. Por otra parte, las formas de violencia sexual afectan de manera diferenciada a las mujeres según su edad, en tanto, las adolescentes y jóvenes entre 15 y 24 años son principalmente afectadas por hechos relacionados con la regulación de la vida social, el acoso sexual y el embarazo forzado; mientras que las mujeres entre los 25 y 34 años son más afectadas por aborto forzado, prostitución forzada y violación. (Campaña Violaciones y otras violencias: Saquen mi cuerpo de la guerra, 2017, pág. 29)

De acuerdo con la UARIV de los 2.340.506 de niños, niñas y adolescentes incluidos en el RUV<sup>23</sup> solo 2,41% (21.433) han pasado por el programa de reparación administrativa y han recibido indemnización. Comparativamente la reparación es menor en el caso de las niñas y adolescentes mujeres (2,38%) con respecto a los niños y adolescentes varones (2.43%).

Según la investigación de la (Defensoría del Pueblo, 2008) para las mujeres en situación de desplazamiento el promedio total de embarazos tempranos entre los 12 y 17 años ascendió a 31,4%. Esto coincide con la I-ENV\_CGR-2013 que refleja la persistencia de esta situación pues el 5,4% de las mujeres víctimas de desplazamiento

23 UARIV. RUV con corte a mayo 1 de 2018.

to encuestadas en las cuatro ciudades<sup>24</sup>, dijeron haber tenido su primer embarazo entre los 12 y 14 años.

El desplazamiento forzado exagera la violencia sexual, el embarazo temprano y la reproducción de las condiciones de pobreza y exclusión de las mujeres. Al comparar el indicador de embarazo adolescente, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) de 2015 evidencia que a nivel nacional el embarazo adolescente ha tenido un descenso continuo en los últimos 15 años. Por su parte, la Primera Encuesta Nacional de Víctimas de la CGR permitió demostrar que los promedios nacionales esconden profundas inequidades, al registrar que 22,1% de las mujeres desplazadas con edades entre 15 y 19 años han tenido hijos en el último quinquenio. A su vez, 22,8% de las desplazadas inscritas en el RUV con edades entre los 15 y 19 años, no están embarazadas, pero han tenido hijos, mientras que 50,9% de las mujeres desplazadas con edades entre los 20 y 24 años no se encuentran embarazadas, pero en los últimos 5 años han tenido hijos. (CGR, 2015)

Por tanto, se requieren medidas efectivas para integrar servicios de educación en derechos sexuales y reproductivos para la población desplazada, debido al gran impacto que el embarazo tiene en el desarrollo de la mujer en todas las dimensiones de su vida: salud, culminación educativa, ingreso al mercado laboral, número de hijas e hijos planeados.

*El desplazamiento forzado exagera la violencia sexual, el embarazo temprano y la reproducción de las condiciones de pobreza y exclusión de las mujeres.*

Es necesario prevenir que las niñas y adolescentes sean víctimas de abuso sexual. Según el DANE<sup>25</sup>, en 2017 se contabilizaron 5.551 nacimientos de niñas entre los 10 y 14 años y 130.235 nacimientos de adolescentes y jóvenes entre los 15 y los 19 años. Al revisar estos casos Fundación PLAN<sup>26</sup>, encontró que las seis muertes de niñas embarazadas entre los 10 y los 14 años en el

2017, se dieron por causas prevenibles: trastorno hipertensivo, complicaciones en el trabajo de parto y en el parto, así como complicaciones durante el puerperio. Ninguna niña en este rango de edad debería estar sometida a estos riesgos, que además se suman a una insuficiente cobertura de servicios en derechos sexuales y reproductivos, barreras de acceso a hospitales de primer nivel, debido a los riesgos inminentes del embarazo en niñas entre estas edades.

No obstante, al ser un país catalogado como de renta media, la inequidad se evidencia en los hallazgos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS, 2015), según la cual las adolescentes de 13 a 19 años con menor nivel educativo y ubicadas en el menor quintil de riqueza, que residen en la zona rural o en regiones menos desarrolladas, constituyen el 20% de adolescentes que alguna vez estuvo embarazada. Por el contrario, el porcentaje de adolescentes en el quintil más alto de riqueza, que reportan haber estado alguna vez embarazadas, llega al 4%. (MSPS Profamilia, 2015)

24 I-ENV\_CGR-2013. La encuesta se aplicó en tres regiones. Región 1: Antioquia y Chocó; Región 2: Bolívar, Córdoba, Sucre y Atlántico; Región 3: Magdalena, Cesar, La Guajira y Norte de Santander. En el resto del país la encuesta se aplicó en los departamentos de Tolima, Huila, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Valle del Cauca, Caldas, Risaralda, Quindío, y el distrito capital.

25 Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE): Estadísticas Vitales 2017. Según proyecciones poblacionales, con corte a diciembre 7 de 2017.

26 Estimaciones a partir de datos del DANE defunciones por grupo de edad y causas agrupadas CIE- 10.

Con respecto al abandono escolar, la ENDS 2015 refleja que: en las mujeres el porcentaje que no alcanza a completar la educación secundaria es menor (57,9%) y, aunque el porcentaje que tiene secundaria completa es prácticamente igual al de los hombres (17,4%), ellas llegan a educación superior más que los hombres (24,2%). Por ello su promedio de años de educación es de ocho, aunque eso no se refleja en ingresos y posiciones directivas. Sin embargo, esta situación es diferente en las mujeres de los quintiles más bajos, puesto que solo 4,7% tiene educación superior versus 46,2% de los quintiles más altos, lo que representa 10 veces más.

En la educación colombiana, las brechas de igualdad entre los sexos no se relacionan tanto con cobertura, como con contenidos estereotipados, acceso diferenciado al conocimiento y resultados. En general, las niñas tienen mejores rendimientos que los niños en las pruebas de lenguaje; sin embargo, en matemáticas se presenta una diferencia significativa que cada año contribuye a empeorar el promedio de las niñas. En las pruebas PISA de 2012 los resultados de las mujeres en matemáticas estuvieron 25 puntos por debajo de los resultados de los hombres. En secundaria la brecha en matemáticas se amplía aún más en favor de los hombres. Esto evidencia la importante desigualdad de género desde el sector educativo, que luego a largo plazo tiene efectos en la elección de carreras profesionales y en la rentabilidad de las mismas (ICFES, 2013a).

#### **D) NIÑEZ VÍCTIMA DE MINAS ANTIPERSONAL, MUNICIONES SIN EXPLOTAR Y ARTEFACTOS EXPLOSIVOS IMPROVISADOS (MAP/MUSE/AEI)**

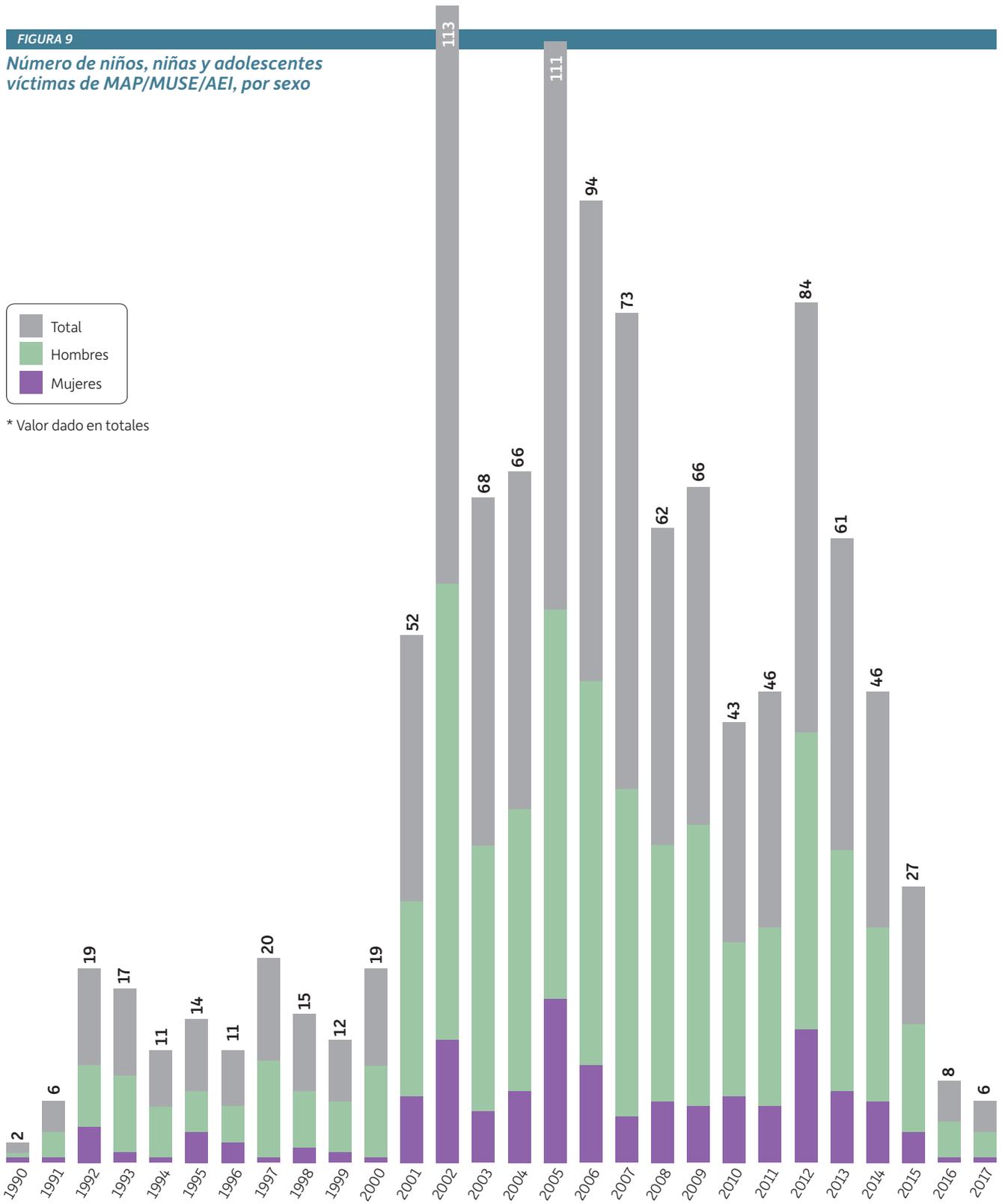
Luego de la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP se llegó a un compromiso sobre desminado humanitario. En virtud de este, a enero de 2017 se habían priorizado 207 municipios y se iniciaron operaciones de desminado en 22 de los mismos. Sin embargo, dada la magnitud de la contaminación geográfica por la presencia de estos artefactos, el mayor reto es determinar su ubicación.

Según datos de la Dirección para la Atención Integral Contra Minas Antipersonal (DAICMA), desde 1990 hasta el 31 de agosto de 2017 se han registrado 11.495 víctimas de MAP y MUSE de las cuales 10,1% (1.172) son niños, niñas y adolescentes. En 2002 se registró el mayor número de víctimas menores de edad. Por territorios, Antioquia cuenta con el mayor número de víctimas con 2.531 casos, seguida de Meta con 1.136 casos. No obstante, la negociación con las FARC-EP, la contaminación del territorio nacional por MAP/MUSE/AEI constituye un riesgo constante con efectos de largo alcance.

Por su parte, un informe especial de la (Defensoría del Pueblo, 2017) sobre las instituciones educativas en el posacuerdo evidenció que debido a la reconfiguración del conflicto, los departamentos de Norte de Santander, subregión del Catatumbo, Arauca, Putumayo, Cauca y Nariño, presentan las más elevadas alertas de riesgo de accidente e incidente ocasionado por contaminación de MAP/MUSE/AEI.

FIGURA 9

Número de niños, niñas y adolescentes víctimas de MAP/MUSE/AEI, por sexo



\* Valor dado en totales

Fuente: Fundación PLAN (2017), repositorio de datos Bogotá, Colombia a partir de cifras la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA)

### E) COMUNIDADES EDUCATIVAS BAJO AMENAZA

Para la etapa del posacuerdo con las FARC-EP la Defensoría del Pueblo, junto con UNICEF y la Mesa Nacional de Educación en Emergencias de Colombia,<sup>27</sup> adelantaron una investigación que integrara los reportes del SAT en los 12 departamentos priorizados, por tener la mayor afectación en razón del conflicto armado, con los resultados del análisis de las estrategias de prevención y mitigación de riesgos que implementa el MEN en una fase inicial, a través de los Planes Escolares de Gestión del Riesgo (PEGR) elaborados por instituciones educativas tanto rurales como urbanas.

A junio de 2016 la Subdirección de Permanencia del MEN reportó contar con 429 PEGR, de los cuales 39,80% (171) corresponden a Comunidades Educativas Rurales (CER) y 60,13% (258) a Instituciones Educativas (IE) ubicadas en zonas urbanas. De la revisión de los PEGR se concluyó que 34,49% (148) evidencian afectaciones directas del ejercicio del derecho a la educación que, según el trabajo de campo de la Defensoría del Pueblo, se relacionan con el conflicto armado.

FIGURA 10

Distribución de PEGR según zona urbano-rural

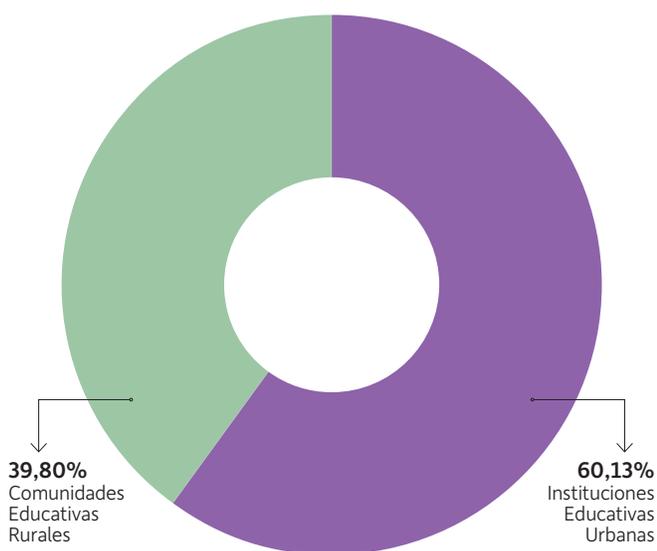
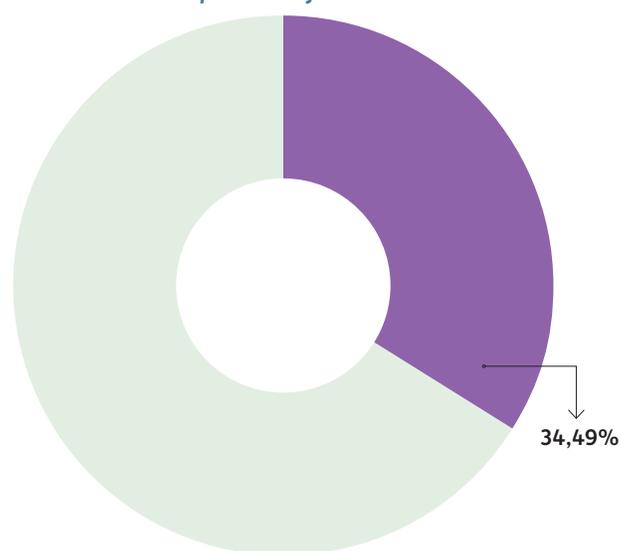


FIGURA 11

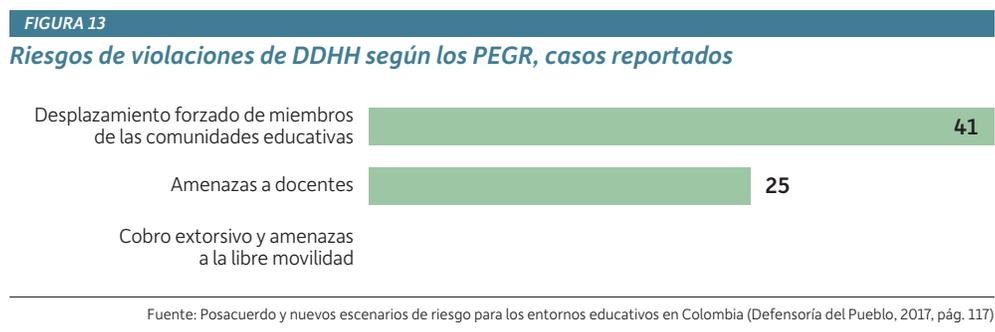
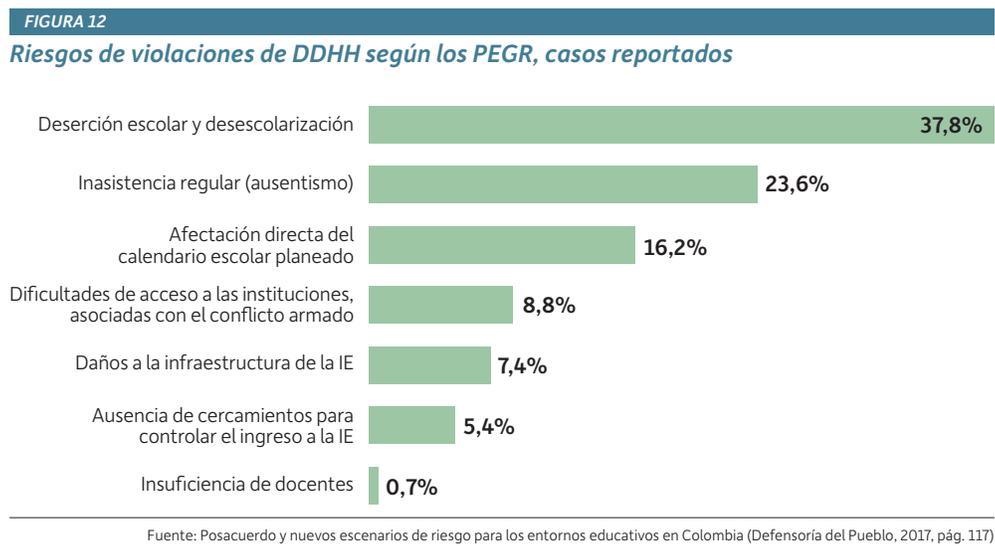
Proporción de PEGR que evidencian afectaciones directas por el conflicto armado



Fuente: Posacuerdo y nuevos escenarios de riesgo para los entornos educativos en Colombia (Defensoría del Pueblo, 2017, pág. 114)

27 La Mesa Nacional de Educación en Emergencias está liderada por UNICEF con el coliderazgo de Save The Children, Consejo Noruego para los Refugiados y el Ministerio de Educación Nacional. Son miembros de la Mesa, OIM, Fundación Plan, World Vision, War Child, Unidad de Víctimas, UNDRG, Corporación Infancia y Desarrollo, Corporación Opción Legal, Mercy Corps e ICBF.

El estudio concluyó que 24% de las instituciones educativas reconocen la presencia de actores armados en el territorio e identifican en sus PEGR los riesgos por infracciones al DIH y algunos riesgos por violación del DIDH. Sin embargo preocupa que algunos factores como la utilización y las diferentes formas de violencia sexual no son visibilizados dentro de estas estrategias, o presentan un bajo registro, lo cual puede obedecer a las amenazas de actores armados y la cooptación de combos y bandas para ejercer control social y territorial mientras se benefician de actividades ilícitas en áreas rurales y urbanas.



Para el periodo 2010 – 2016 la Defensoría del Pueblo analizó el riesgo de las comunidades educativas en función de la relación entre los factores de amenaza (aquellos que potencialmente pueden materializarse en daños contra las comunidades educativas) y los factores de vulnerabilidad (relacionados con la debilidad y fragmentación social, que pueden incrementar la exposición al riesgo de comunidades educativas y limitar sus capacidades de resistencia).

A consecuencia de problemas estructurales que mantienen condiciones de inequidad y exclusión social, la situación para muchos niños, niñas y adolescentes de instituciones educativas está marcada por complejas vulnerabilidades y graves amenazas, citadas en varios informes de advertencia del SAT y que se resumen en la siguiente tabla.

TABLA 2 - ANÁLISIS DE RIESGO (VULNERABILIDADES POR AMENAZAS) EN COMUNIDADES EDUCATIVAS

Vulnerabilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Residencia en zonas geográficas de difícil acceso, que resulta en baja cobertura educativa.</li> <li>• Largas distancias para llegar a las instituciones educativas; insuficientes vías o en mal estado.</li> <li>• Infraestructura educativa inadecuada.</li> <li>• Imposibilidad de lograr el nombramiento oportuno de docentes.</li> <li>• Falta de contenidos pertinentes: ausencia de educación con enfoque étnico en zonas con población indígena y afro (Chocó y Cauca).</li> <li>• Falta de oportunidades laborales.</li> <li>• Falta de acceso a bienes culturales y bienes de consumo.</li> <li>• Dificultad para acceder a educación superior.</li> <li>• Precaria oferta para el desarrollo de habilidades e intereses.</li> <li>• Debilidad de las redes afectivas y contextos de violencia intrafamiliar.</li> <li>• Falta de oportunidades para que jóvenes continúen la formación académica o laboral.</li> <li>• Desarticulación de instituciones como MEN, SENA y Ministerio de Trabajo.</li> <li>• Deficiente oferta institucional para el crecimiento profesional tanto individual como comunitario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de grupos armados, potenciada por la confluencia de distintos actores en una misma zona que se disputan el territorio.</li> <li>• Reclutamiento y utilización junto con violencia sexual.</li> <li>• Control de economías ilícitas por parte de los actores armados. En lo rural se expresa con presencia de cultivos ilícitos y en lo urbano con el fenómeno del microtráfico.</li> <li>• Habitar en zonas de frontera que, por ser lugares de tránsito de personas, mercancías y dinero, facilitan la confluencia de economías ilegales (Urabá antioqueño y chochoano, Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Arauca).</li> <li>• Presencia de economías extractivas que modifican la dinámica ambiental y social, y se asocian particularmente con riesgos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. (Regiones con solicitudes y con títulos mineros, que se concentra en Antioquia, Magdalena Medio, Chocó y Nariño).</li> <li>• Riesgo de violencia sexual en sus diferentes formas (acceso carnal violento, acoso sexual, explotación sexual, entre otras) en Antioquia, Bogotá, Córdoba, Chocó y Valle del Cauca.</li> </ul>

Fuente: Adaptado de Posacuerdo y nuevos escenarios de riesgo para los entornos educativos en Colombia (Defensoría del Pueblo, 2017)

Al conjugar las vulnerabilidades y las amenazas en contra de las comunidades educativas, la información del SAT da cuenta de la prevalencia del riesgo por efecto del conflicto armado, con un impacto más pronunciado en las áreas rurales. Las comunidades educativas rurales presentan mayores niveles de victimización porque es allí, en el ámbito rural, donde se vive con mayor intensidad la confrontación armada y donde, por la débil presencia estatal, se cuenta con menor capacidad de gestión de las amenazas y riesgos.

## F) ESCENARIOS DE RIESGO EN EL POSACUERDO

Con la información recopilada por algunas instituciones, expertos y los datos de campo del SAT, la Defensoría del Pueblo proyectó algunos escenarios de riesgo relacionados con las comunidades educativas en la etapa del posacuerdo. Para esto, se tuvo en cuenta, la especial condición de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes desvinculados de las filas de las FARC-EP, así como de los docentes y las instituciones educativas.

## RIESGOS DERIVADOS DEL PROCESO DE DESMOVILIZACIÓN DE LAS FARC-EP

- A pesar de contar con protocolos para recibir a los menores de edad vinculados a las FARC-EP, lo mismo que una ruta institucional diferenciada para su atención, durante el 2016 algunas instituciones educativas reportaron haber recibido adolescentes desvinculados por el trámite habitual de matrícula, quienes retornan de manera individual, sin el acompañamiento adecuado y están siendo acogidos por las comunidades educativas. Ante esta situación, es necesario poner en marcha programas de búsqueda activa de estos adolescentes, para que logren retornar al sector educativo y mediante procesos de nivelación y aceleración de aprendizaje, concluyan su ciclo de formación al tiempo que desarrollan capacidades que favorezcan la reconstrucción del tejido social en sus territorios.
- Si el proceso de retorno de estos adolescentes desvinculados de manera informal de las FARC-EP se da en municipios donde la guerrilla ha mantenido diversas formas de relacionamiento con la población civil, las familias que todavía habitan allí, pueden favorecer el reencuentro familiar como una oportunidad para recuperar las relaciones rotas o interrumpidas por la guerra. Los docentes indican que es factible que la comunidad apoye estos procesos de reintegración, situación que puede permitir el retorno al sistema educativo para que estos adolescentes finalicen el ciclo formativo básico. Para lograr esto y evitar el fracaso escolar, los docentes han indicado que se requiere:

*En los casos de desvinculación informal de adolescentes que pertenecían a las FARC-EP, cabe resaltar que el mayor problema es que no sean reconocidos como víctimas, y por tanto, no accedan a procesos de restablecimiento de derechos y apoyo para su efectiva inclusión social*

- Contar con herramientas que faciliten la reconstrucción de memoria histórica, como ya ha ocurrido en algunos municipios de Meta, Cauca y Antioquia. Para esto, se debe ampliar la cobertura de los procesos de formación que adelanta el Centro de Memoria Histórica.
- Disponer de herramientas para procesos de aceleración del aprendizaje y estrategias de nivelación para estudiantes en extraedad desvinculados de las FARC-EP.
- Facilitar procesos para el manejo constructivo de los conflictos y proveer herramientas novedosas para ejercer autoridad frente a estudiantes que han pasado por la experiencia de subordinación que caracteriza a la estructura militar de la guerrilla de las FARC-EP (relaciones marcadas por el autoritarismo y la imposición de la fuerza).

En los casos de desvinculación informal de adolescentes que pertenecían a las FARC-EP, cabe resaltar que el mayor problema es que no sean reconocidos como víctimas, y por tanto, no accedan a procesos de restablecimiento de derechos y apoyo para su efectiva inclusión social. Lo anterior, puede incrementar su situación de vulnerabilidad social y facilitar la cooptación por parte de otros actores armados que controlan economías ilegales en el territorio y para quienes estos menores de edad desvinculados constituyen una mano de obra atractiva, entrenada y de bajo costo.

- Si por el contrario, los adolescentes desvinculados informalmente de las filas de las FARC-EP se reintegran al sistema educativo en municipios donde ha prevalecido la presencia paramilitar, se podría configurar un grave riesgo para su vida e integridad personal o un nuevo reclutamiento por actores armados ilegales. En estos lugares, las agrupaciones que han ejercido control territorial mantienen discursos y prácticas contrainsurgentes y el clima político de oposición al proceso de paz ha permeado todos los espacios institucionales, incluida la escuela. Esta situación de riesgo también es válida para los adolescentes desvinculados formalmente que ingresaron al programa Camino Diferencial de Vida.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario solicitar a las FARC-EP información sobre los menores de edad que pertenecieron a sus redes de apoyo y de aquellos que hayan abandonado las filas antes del proceso de concentración en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), a fin de adelantar un proceso de búsqueda activa, con miras al restablecimiento de sus derechos.

### RIESGOS DERIVADOS DE LA RECONFIGURACIÓN DE LOS GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN LOS TERRITORIOS

---

Como se mencionó, se ha observado una reconfiguración de los actores armados en los territorios, que puede tener diversas expresiones, todas las cuales implican graves amenazas para las comunidades educativas y la población civil. Los riesgos humanitarios dependen de las prácticas que han caracterizado a cada grupo y también de los intereses políticos y económicos que vayan surgiendo en la etapa del posacuerdo con las FARC-EP. Las diversas configuraciones de los grupos armados ilegales que se prevén son:

- Disidencias de las FARC-EP que se constituyen en nuevos grupos armados.
- Reorganización de estas disidencias en función de alianzas y acuerdos con otros grupos armados para el control de rentas de economías ilegales.
- Fortalecimiento del ELN, en medio de la negociación con el Gobierno nacional, como mecanismo para aumentar su reconocimiento, ejerciendo una fuerte influencia en territorios ya controlados, y disputando otros.
- Fortalecimiento de grupos armados posdesmovilización en zonas donde ejercen el control, sin disputa con otras agrupaciones ilegales.
- Establecimiento de alianzas entre algunas disidencias de las FARC-EP y grupos posdesmovilización para acordar el control del comercio ilegal desde el cultivo a la distribución.
- Expansión de grupos posdesmovilización en contextos rurales.
- Presencia de más de un grupo posdesmovilización en un mismo territorio.

En los territorios con influencia de grupos guerrilleros como el ELN, EPL y disidencias de las FARC-EP, se prevén los siguientes riesgos humanitarios:

- Reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes.
- Enfrentamientos con otros actores armados que pueden entrar en disputa por el territorio.
- Restricciones a la movilidad para regular las relaciones sociales e interacciones con la fuerza pública, lo que podría limitar el acceso permanente a las instituciones educativas.
- Ataque y ocupación a escuelas y enfrentamientos con interposición de la población civil.
- Amenazas, intimidaciones y homicidios selectivos.
- Desplazamiento forzado como forma de protección de niños, niñas y adolescentes y sus familias.
- Violación del principio de distinción, que conlleva situaciones de violencia sexual contra niñas y adolescentes para establecer control territorial.

En los territorios con presencia de grupos posdesmovilización, tanto si están solos, en alianza con grupos guerrilleros, o si están en disputa por el control de territorios y economías ilegales con otros grupos armados, se prevén los siguientes riesgos:

- Reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes para participar directamente de las hostilidades, incluidos miembros de las comunidades indígenas y afrodescendientes.
- Incremento de utilización/ vinculación de niños, niñas y adolescentes en labores de microtráfico en entornos educativos y en sus inmediaciones.
- Casos de homicidio en persona protegida, que se expresa en un aumento del número de adolescentes asesinados en desarrollo de las labores asignadas.
- Violencia y explotación sexual, tanto por la vinculación de mujeres menores de edad en redes de explotación sexual, como por el incremento de eventos de violencia sexual en el ámbito urbano.
- Control de la movilidad derivado de la territorialización, por la cual los grupos armados imponen fronteras invisibles.
- Incremento de amenazas contra docentes que ejerzan un rol protector y se opongan a la vinculación de niños, niñas y adolescentes.
- Asesinato selectivo de maestros por su visibilidad como líderes de las comunidades, tanto si están sindicalizados o no.
- Imposición de normas de convivencia y de regulación de las relaciones entre los miembros de las comunidades.

#### **G) UNA MIRADA A LA SITUACIÓN DE LA JUSTICIA FRENTE A LOS DELITOS CONTRA LA NIÑEZ**

Según el informe *Situación de derechos humanos y derecho humanitario en Colombia 2013-2017* (Comisión Colombiana de Juristas, et. al, 2017, pág. 33) “la impunidad continúa siendo un problema estructural en Colombia, especialmente la relacionada con violaciones de derechos humanos, lo que evidencia que las recomendaciones del EPU-2013 no han sido implementadas”.

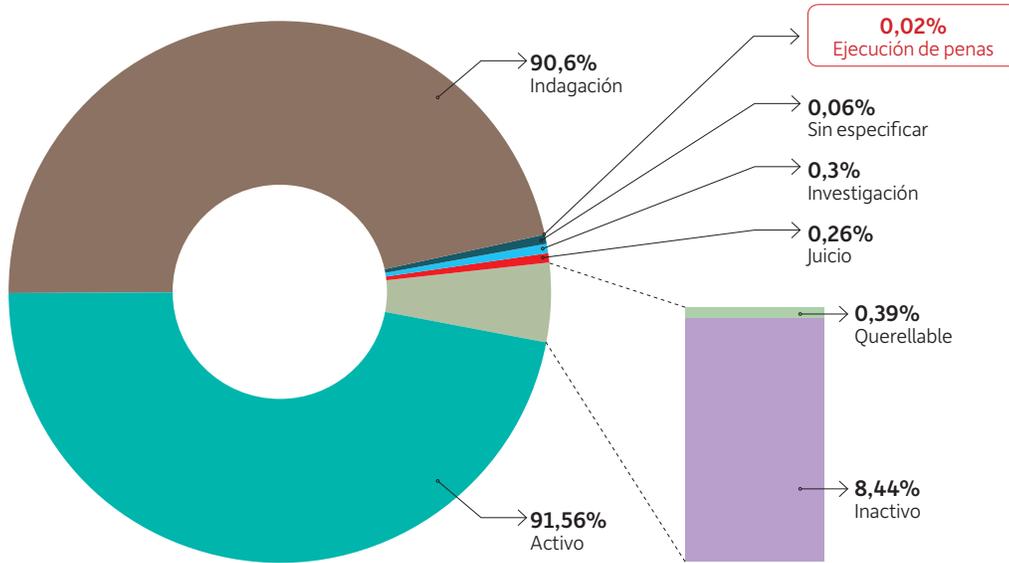
Los precarios resultados en investigación y judicialización de los delitos cometidos en razón del conflicto armado obedecen a múltiples factores, tales como: (i) “la carencia de una política criminal para combatir el delito de desplazamiento forzado, su discontinuidad y la carencia de un enfoque multidisciplinario”<sup>28</sup>; (ii) la falta de respuesta eficaz del sistema para procesar el alto número de casos ocurridos en el contexto o facilitados por el conflicto armado; (iii) así como “ciertos obstáculos estructurales que impiden que los procesos judiciales se resuelvan en un plazo razonable, avancen de manera articulada con investigaciones que podrían resultar conexas, y conduzcan no solo a la identificación y sanción de los responsables de las violaciones a los derechos humanos, sino también al desmantelamiento de las estructuras que facilitaron su comisión.”<sup>29</sup>

Para conocer el estado de esta situación, la Comisión Colombiana de Juristas proporcionó datos entregados por la Fiscalía General de la Nación (FGN), con corte a diciembre de 2017, que se presentan en las siguientes figuras.

28 Auto 376 de 2016, citando informes del CNMH y de la CMSLV. (Auto 373, 2016, pág. 178)

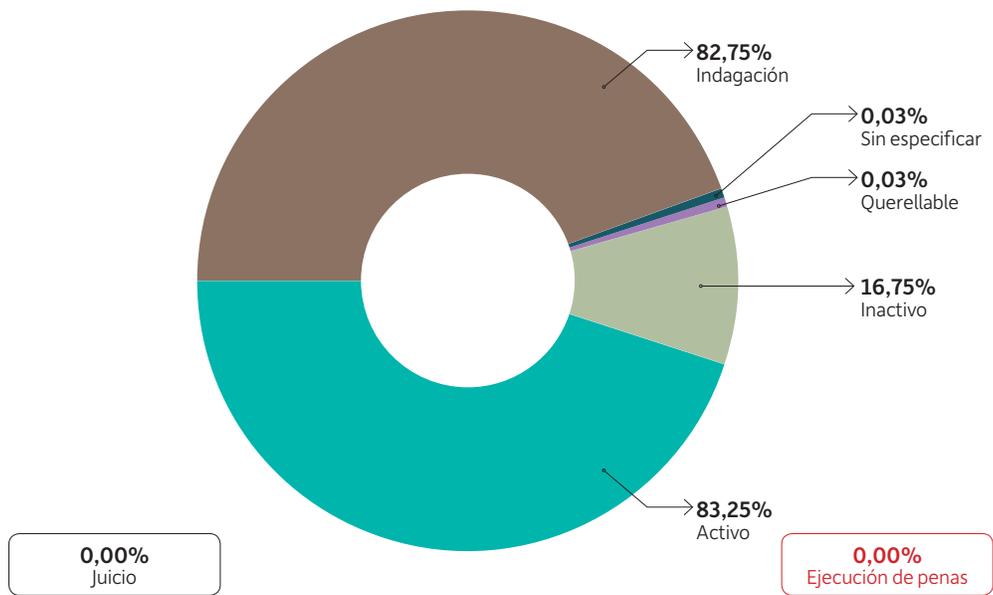
29 Auto 376 de 2016, citando a: Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH, Informe de país Colombia, “Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia”. Págs. 20-21, diciembre de 2013.

**FIGURA 14**  
**Desplazamiento forzado Art. 180 C.P.**



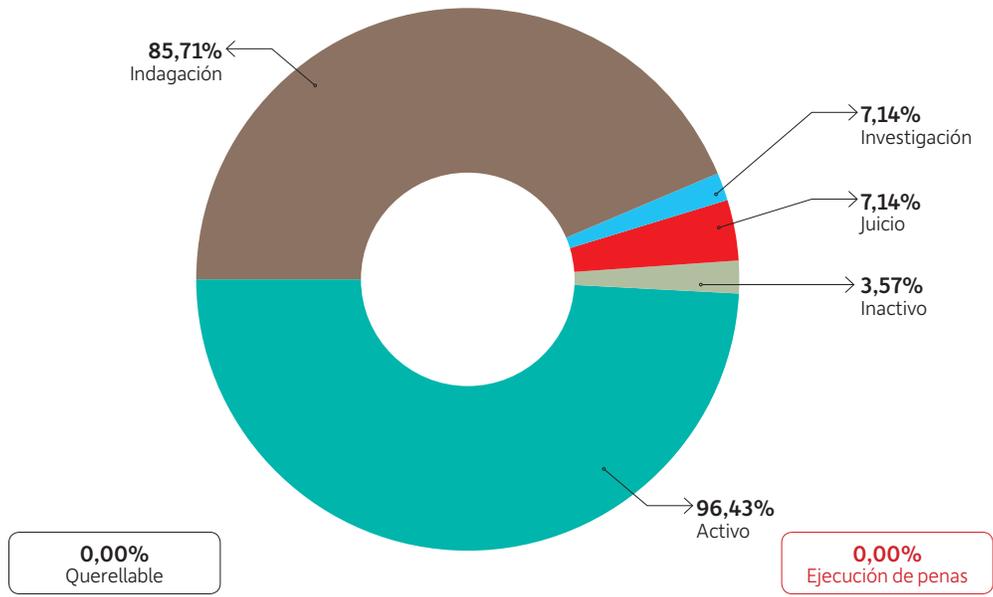
Fuente: Comisión Colombiana de Juristas, con base en cifras de la FGN, con corte a diciembre de 2017

**FIGURA 15**  
**Reclutamiento ilícito Art. 162 C.P.**



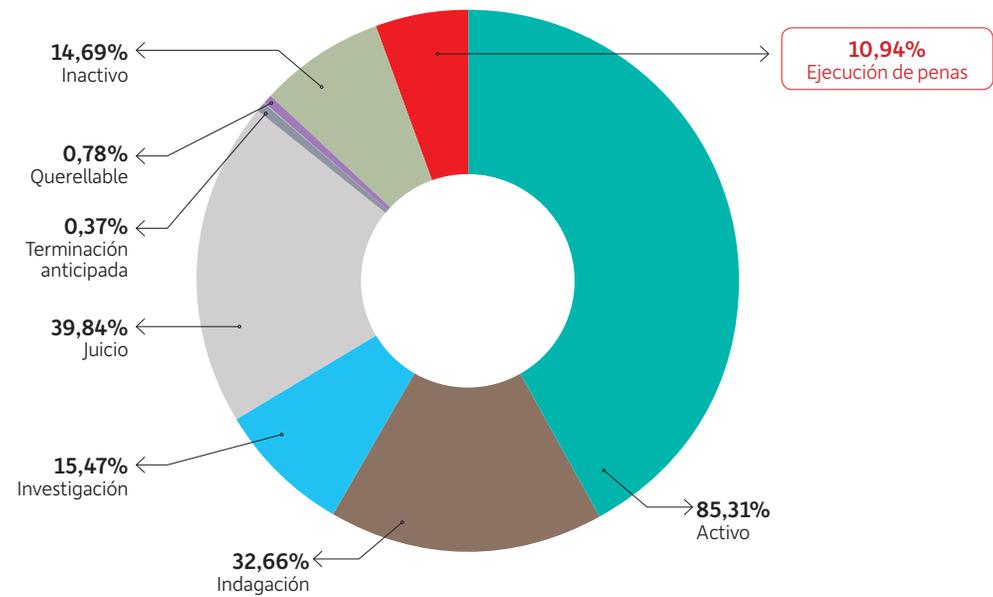
Fuente: Comisión Colombiana de Juristas, con base en cifras de la FGN, con corte a diciembre de 2017

**FIGURA 16**  
**Estímulo a la prostitución de menores. Art. 217 C.P. (Explotación sexual)**



Fuente: Comisión Colombiana de Juristas, con base en cifras de la FGN, con corte a diciembre de 2017

**FIGURA 17**  
**Uso de menores de edad en la comisión de delito Art. 188D ley 1453 de 2011**



Fuente: Comisión Colombiana de Juristas, con base en cifras de la FGN, con corte a diciembre de 2017

## H) LA VOZ DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO<sup>30</sup>

Por último, se complementa el análisis de situación con los principales hallazgos del proyecto “Usa tu poder para construir paz” que, por más de tres años, se adelantó con la participación de niñas, niños y adolescentes del municipio de Buenos Aires, Departamento de Cauca.

Como parte de este proyecto se desarrolló la “Estrategia Camino de Amor” que desplegó una combinación de espacios de formación, cartografía social para monitorear los derechos de la niñez y realizar procesos de sanación y perdón. Se privilegiaron acciones mediadas por expresiones artísticas que buscan fortalecer el tejido social y promover la reconciliación.

En particular, las cartografías para el monitoreo de los derechos de la niñez desarrolladas participativamente en dos momentos diferentes: “Mapa del Pasado” y “Mapa del Futuro”, permitieron hacer una caracterización del municipio y de las afectaciones derivadas del conflicto armado y otras formas de violencia. Como resultado se obtuvo una línea de tiempo que, a través de los relatos de niños, niñas y adolescentes, identificó los principales hechos victimizantes y sus impactos, como una radiografía insertada en la memoria colectiva.

La reconstrucción lograda por niños y niñas exhibe la disputa territorial entre diversos actores armados, algunos con una presencia histórica como el M-19, FARC y ELN (que hacían tránsito hacia otras zonas) y otros, los grupos paramilitares que llegaron hacia 1998 (quienes se ubicaron a lo largo de todo el territorio).

Los hechos relatados dan cuenta del sometimiento de la población a través de prácticas de violencia sexual contra mujeres y niñas; el nacimiento de bebés producto de estas agresiones; el despojo de tierras y pertenencias; el asesinato de miembros de la población civil; intimidación por parte de encapuchados y enfrentamientos entre el ejército y la guerrilla.

Estos relatos demuestran que en menos de 20 años (1998 - 2015) más de tres generaciones fueron impactadas y han tenido que aprender a vivir en medio del conflicto, naturalizando así las diversas formas de violencia, que deben observarse de una manera diferencial.

Si bien, tanto los adultos como la niñez presentan secuelas psicosociales (sentimientos de temor, desprotección, orfandad, desarraigo, agresividad, ansiedad, aislamiento, retraimiento, dificultad para relacionarse y bajo rendimiento escolar), algunas manifestaciones de impacto son diferenciales por género y ciclo de vida, tales como: violencia sexual contra mujeres y niñas, al igual que orfandad y desintegración familiar en la infancia. Mientras que hechos como amenazas, asesinatos y torturas se concentraron mayormente en hombres y en menor medida en niños.

*Estos relatos demuestran que en menos de 20 años (1998 - 2015) más de tres generaciones fueron impactadas y han tenido que aprender a vivir en medio del conflicto, naturalizando así las diversas formas de violencia, que deben observarse de una manera diferencial.*

30 (Fundación Plan, 2015)

La constante fue el desplazamiento, junto con la pobreza y desprotección que dejaron profundas huellas psicosociales que requieren de una atención diferenciada.

Por su parte, la elaboración del “Mapa del Futuro” permitió que niñas, niños y adolescentes formularan propuestas para procesar los efectos de la violencia e implantar la paz en sus comunidades, mediante: escuelas de música y danza, promoción de lectura y uso de bibliotecas. Igualmente propusieron la creación de espacios recreativos, escuelas de fútbol y torneos, así como talleres formativos sobre valores y creación de semilleros y grupos juveniles.

Las iniciativas artísticas, deportivas y culturales planteadas por niños, niñas y adolescentes son terapéuticas y sanadoras, al tiempo que contribuyen a la construcción de imaginarios que se apartan de las narrativas de guerra, permiten canalizar emociones y orientar sus proyectos de vida, de manera complementaria a la oferta institucional para su reparación integral.

Junto con sus sueños, los niños, niñas y adolescentes también plantearon una visión de futuro para su municipio:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• En tres años veo mi comunidad llena de personas positivas, de progreso y eventos que nos permitan a todos alcanzar, dar y crear sueños.</li> <li>• Sueño a mi Buenos Aires tranquilo, alegre, lleno de armonía y unión de sus habitantes.</li> <li>• Ver un municipio lleno de amor, hermandad y mucha solidaridad.</li> <li>• Ayudarnos los unos a los otros dialogando.</li> <li>• Yo quiero que todos nos ayudemos para hacer cosas nuevas y lindas.</li> <li>• En calma con sitios turísticos y recreativos para todos, en paz.</li> <li>• Que jóvenes y adultos que consumen sustancias ya no lo hagan y quienes tienen armas se desmovilicen.</li> <li>• Con hospitales, un parque, la gente unida y mucho amor.</li> <li>• No ser racistas y ser tolerantes.</li> <li>• Sin miedo, tranquilo, integrado, tolerante, comprensivo, feliz.</li> <li>• Que sus habitantes vivan sin temor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yo sueño con que mi comunidad esté libre de drogadicción y que los que tengan armas se desmovilicen para que no contaminen la comunidad.</li> <li>• Con muchas personas que confíen en su vereda, sin miedo a disfrutar en familia y que reine la paz en toda Buenos Aires.</li> <li>• Con edificios y mucha gente, sin miedo de nada.</li> <li>• Como un pueblo amable, tolerante y sobre todo lleno de oportunidades.</li> <li>• Lleno de jóvenes emprendedores y valientes, decididos a triunfar.</li> <li>• Ver a mi comunidad, segura, alegre, sin tener miedo de la violencia y ¡vivir en paz!</li> <li>• Yo quiero ver a Buenos Aires en paz y alegre.</li> <li>• Que nuestro municipio viva en paz, que todos podamos salir sin miedo y compartir unos con otros.</li> <li>• Ver a los niños que jueguen en el parque sin ningún temor.</li> <li>• Una vereda sin violencia y con humildad hacia las personas.</li> </ul>
---	--

Fuente: Documento de sistematización de cartografía con niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Fundación Plan. Bogotá, 2015.





# III

## Valoración de la implementación de las recomendaciones del CDN sobre niñez y conflicto armado

**E**ste capítulo presenta los resultados del análisis sobre el nivel de cumplimiento del Estado colombiano frente a las recomendaciones presentadas por el CDN a los informes conjuntos IV y V de Colombia, analizando los avances, los retos y proponiendo sugerencias para avanzar en el goce efectivo de derechos de la niñez víctima del conflicto armado.

El análisis supuso revisar el proceso de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y los avances del Estado a la luz de las sentencias y autos de la Corte Constitucional. Por otra parte, se incluyó lo pactado en el Acuerdo Final con las FARC-EP y se tuvieron presentes las metas establecidas por el país para cumplir con la Agenda 2030, según su relación con los derechos de la niñez y las mujeres víctimas del conflicto armado.

**TABLA 3 PRINCIPIOS DEL ACUERDO FINAL CON LAS FARC-EP**

<b>Transformación estructural</b>	La transformación de la realidad rural debe ser con equidad, igualdad y democracia.
<b>Igualdad y enfoque de género</b>	Reconocimiento de las mujeres como ciudadanas autónomas, sujetos de derechos que tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra y proyectos productivos, opciones de financiamiento, infraestructura, servicios técnicos y formación, entre otros. Esto implica adopción de medidas específicas en la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas contemplados en este acuerdo.
<b>Bienestar y buen vivir</b>	El objetivo final es la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la población campesina, indígena y afrodescendiente.
<b>Priorización</b>	De los territorios más vulnerados y más necesitados.
<b>Integralidad</b>	La atención debe ser integral (crédito, servicios, asistencia técnica, comercialización, ciencia y tecnología, etc.)
<b>Restablecimiento</b>	De los derechos de las víctimas.
<b>Regularización de la propiedad</b>	Lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra con el fin de evitar que se vuelva a acudir a la violencia para resolver los conflictos por la tierra.
<b>Derecho a la alimentación</b>	Asegurar progresivamente que todas y todos tengan acceso a la alimentación sana, adecuada y bajo producción sostenible.
<b>Participación</b>	La planeación, ejecución y seguimiento de los programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades.
<b>Beneficio, impacto y medición</b>	La priorización debe beneficiar el mayor número de personas, con la mayor intensidad, en el menor tiempo posible y con medición de cumplimiento.
<b>Desarrollo sostenible</b>	Se requiere protección y promoción del acceso al agua dentro de una concepción ordenada de territorio.
<b>Presencia del Estado</b>	Debe ser amplia y eficaz.
<b>Democratización del acceso y uso de la tierra</b>	Se deben garantizar mecanismos y garantías para que los habitantes del campo sin tierra puedan acceder a ella.

Fuente: Resumen del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Viva la Ciudadanía, 2017)

TABLA 4 RESUMEN DE LOS PUNTOS DEL ACUERDO FINAL CON LAS FARC-EP	
Acuerdo Final	Sub puntos
Punto 1	Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral (RRI).
	1.1. Acceso y uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.
	1.2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
	1.3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.
Punto 2	Participación Política.
	2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular, para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación.
	2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.
	2.3 Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.
Punto 3	Fin del Conflicto.
	3.1. Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.
	3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político – de acuerdo con sus intereses.
	3.3. Obligaciones de los excomandantes guerrilleros/as integrantes de los órganos directivos de la nueva fuerza política que surja del tránsito de las FARC-EP a la legalidad para garantizar la correcta ejecución y la estabilidad del Acuerdo Final de Paz.
	3.4. “Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”.
Punto 4	Solución al Problema de las Drogas Ilícitas.
	4.1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades —hombres y mujeres— en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos.
	4.2. Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública.
	4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.
Punto 5	Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto.
	5.1. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
	5.2. Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos.

Acuerdo Final	Sub puntos
Punto 6	Implementación, verificación y refrendación.
	6.1. Mecanismos de implementación y verificación.
	6.2. Capítulo Étnico
	6.3. Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).
	6.4. Componente de acompañamiento internacional.
	6.5. Herramientas de difusión y comunicación.
	6.6. Acuerdo sobre “Refrendación”.
	Protocolos y Anexos del Acuerdo sobre Cese al Fuego y Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (Mesa de Conversaciones, 2017)

En materia de ODS, la respuesta integral a la niñez víctima del conflicto armado supone el logro de una serie de metas para cada uno de los siguientes objetivos:

TABLA 5 METAS DE COLOMBIA PARA LA AGENDA 2030	
ODS	Metas Colombia
 <p><b>1</b> FIN DE LA POBREZA</p>	<p><b>1.1.</b> Erradicar la extrema pobreza Porcentaje de población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza extrema: meta a 2018 5,0%, meta a 2030 1,7%.</p> <p><b>1.2.</b> Reducir la pobreza en al menos, un 50% Índice de pobreza multidimensional: meta a 2018 (17,8%), meta a 2030 (8,4%).</p> <p><b>1.4.</b> Igualdad de derechos a la propiedad, servicios y recursos económicos Hectáreas de propiedad rural pequeña y mediana, formalizadas: meta a 2015 (0,00 HA), meta a 2030 (7.000.000 HA).</p>
 <p><b>2</b> HAMBRE CERO</p>	<p><b>2.1.</b> Acceso universal a alimentos seguros y nutricionales Prevalencia de inseguridad alimentaria en el hogar (moderada o severa): meta a 2016 (23,5%), meta a 2030 (13,9%).</p> <p><b>2.2.</b> Terminar con todas las formas de desnutrición Tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años: meta a 2018 (6,5%), meta a 2030 (5%) Tasa por 100 mil niños y niñas menores de 5 años.</p>
 <p><b>3</b> SALUD Y BIENESTAR</p>	<p><b>3.1.</b> Reducir la mortalidad materna Tasa de mortalidad materna: meta a 2018 (51), meta a 2030 (32) Tasa por 100 mil nacidos vivos.</p> <p><b>3.2.</b> Acabar con las muertes prevenibles de menores de 5 años de edad Tasa de mortalidad en menores de 5 años (ajustada): meta a 2018 (18), meta a 2030 (15). Tasa por 1.000 nacidos vivos.</p> <p><b>3.4.</b> Reducir la mortalidad por enfermedades no transmisibles Porcentaje de personas atendidas en servicios en salud mental: meta a 2018 (8,4%), meta a 2030 (14,4%).</p> <p><b>3.5.</b> Prevenir y tratar el abuso de sustancias Porcentaje de personas con consumo de riesgo y perjudicial de alcohol: meta a 2018 (9,0%), meta a 2030 (5,0%). Porcentaje de personas con abuso o dependencia de cualquier sustancia ilícita: meta a 2018 (2,0%), meta a 2030 (1,0%).</p>

ODS	Metas Colombia
 <p><b>4 EDUCACIÓN DE CALIDAD</b></p>	<p><b>4.1.</b> Educación básica y media gratuita Tasa de cobertura bruta en educación media: indicador a 2018 (83%), meta a 2030 (95%).</p> <p><b>4.2.</b> Igual acceso a educación preescolar de calidad Porcentaje de niñas y niños en primera infancia que cuentan con las atenciones priorizadas en el marco de la atención integral: meta a 2018 (85%), meta a 2030 (95%).</p> <p><b>4.3.</b> Igualdad de acceso a educación técnica, vocacional y superior Cobertura en educación superior: meta a 2018 (57%), meta a 2030 (80%).</p> <p><b>4.5.</b> No discriminación en la educación Brecha entre cobertura neta urbano-rural en educación preescolar, básica y media: meta a 2018 (7,7), meta a 2030 (5,5) puntos porcentuales.</p> <p><b>4.6.</b> Alfabetización y aptitudes aritméticas universales Tasa de analfabetismo para la población de 15 años y más: meta a 2018 (5,2%), meta a 2030 (3%).</p>
 <p><b>5 IGUALDAD DE GÉNERO</b></p>	<p><b>5.1.</b> Poner fin a la discriminación contra las mujeres y las niñas Porcentaje de municipios que cuentan con un mecanismo intersectorial para el abordaje de las violencias de género: meta a 2018 (50%), meta a 2030 (80%).</p> <p><b>5.2.</b> Poner fin a toda la violencia contra las mujeres y su explotación Porcentaje de mujeres que han sido forzadas físicamente por otra persona diferente a su esposo o compañero a tener relaciones o actos sexuales: meta a 2018 (4%), meta a 2030 (2,5%). Porcentaje de mujeres que han experimentado alguna violencia física por una persona diferente al esposo o compañero: meta a 2018 (12%), meta a 2030 (10%).</p> <p><b>5.3.</b> Eliminar los matrimonios forzados y la mutilación genital Porcentaje de mujeres entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años: meta a 2018 (3,6%), meta a 2030 (3,1%).</p> <p><b>5.6.</b> Acceso universal a los derechos y salud reproductiva Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que son madres o están embarazadas de su primer hijo: meta a 2018 (16,5%), meta a 2030 (12%).</p> <p><b>5.a.</b> Igualdad de acceso a recursos económicos, posesión de propiedades y servicios Brecha de ingreso mensual promedio entre hombres y mujeres: meta a 2018 (19,3%), meta a 2030 (15%).</p>
 <p><b>6 AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO</b></p>	<p><b>6.1.</b> Agua potable segura y asequible Acceso a agua potable: meta rural 2015 (73,2%), meta urbana 2015 (97,3%), meta a 2030 rural y urbana (100%).</p> <p><b>6.2.</b> Erradicar la defecación al aire libre y proporcionar acceso a saneamiento e higiene Porcentaje de la población con acceso a métodos de saneamiento adecuados: indicador rural a 2015 (72,8%), indicador urbano a 2015 (91,8%), meta a 2018 urbano rural (89%), meta a 2030 (92,6%).</p>

ODS	Metas Colombia
 <p><b>8</b> EMPLEO DIGNO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO</p>	<p><b>8.3.</b> Promover políticas para apoyar la creación de empleo y el crecimiento de las empresas Tasa de formalidad laboral: meta a 2018 (52%), meta a 2030 (60%).</p> <p><b>8.5.</b> Trabajo decente e igualdad de remuneración Tasa de desempleo: meta a 2018 (8,9%), meta a 2030 (6,8%).</p> <p><b>8.6.</b> Reducir el desempleo juvenil Porcentaje de jóvenes que no estudian y no tienen empleo: indicador rural a 2015 (26,9%), indicador urbano a 2015 (19,6%), meta urbano rural a 2018 (20%), meta urbano rural a 2030 (15%).</p> <p><b>8.7.</b> Poner fin a la esclavitud moderna, la trata de personas y el trabajo infantil Tasa de trabajo infantil: indicador hombres a 2015 (12%), indicador mujeres a 2015 (6,2%). Para hombres y mujeres (7,9%), meta a 2030 (6%).</p>
 <p><b>10</b> REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</p>	<p><b>10.1.</b> Reducir las desigualdades de ingresos Coeficiente de GINI: meta a 2018 (0,52) puntos, meta a 2030 (0,48) puntos.</p> <p><b>10.2.</b> Promover la inclusión social, económica y política universales Brecha de pobreza extrema urbano-rural: meta a 2018 (3,1) unidades, meta a 2030 (2,6) unidades.</p> <p><b>10.4.</b> Adoptar políticas fiscales y sociales que promuevan la igualdad Valor de ingresos laborales como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB): meta a 2018 (34%), meta a 2030 (35%).</p>
 <p><b>16</b> PAZ Y JUSTICIA</p>	<p><b>16.1.</b> Reducir la violencia en todo el mundo Tasa de víctimas directas de homicidio y de desaparición forzada registradas en el Registro Único de Víctimas (RUV): meta a 2018 (0,300), meta a 2030 (0,000) Tasa por 100 mil habitantes.</p> <p><b>16.3.</b> Promover el Estado de derecho y el acceso a la justicia para todos Víctimas con atención o acompañamiento psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria y/o grupal: meta a 2018 (490.000) víctimas, meta a 2030 (1.462.500) víctimas.</p> <p><b>16.a.</b> Instituciones fuertes para prevenir la violencia, el terrorismo y el crimen Entidades territoriales asistidas técnicamente en procesos de diseño, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos: meta a 2018 (182) entidades territoriales, meta a 2030 (1.134) entidades territoriales.</p>

Fuente: Objetivos de Desarrollo Sostenible (DNP, 2018)

## 1. SOBRE NIÑEZ VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

### Observación 55 del CDN

“Si bien toma nota de los programas adoptados para proteger a los niños desplazados, la mayoría de los cuales son afrocolombianos o indígenas, sigue preocupando al Comité que esas iniciativas no estén para amparar adecuadamente los derechos de los niños desplazados, como lo ordenó la Corte Constitucional. Le inquieta especialmente que las necesidades específicas de las niñas desplazadas, que están muy expuestas a la violencia y la discriminación, no se hayan abordado satisfactoriamente.”

### Recomendación 56. a) del CDN

“El Comité recomienda al Estado parte que: Evalúe la estrategia de las “unidades móviles” y otras iniciativas similares y basándose en las enseñanzas extraídas y de conformidad con las sentencias de la Corte Constitucional, fortalezca las medidas adoptadas para proteger a los niños desplazados y sus familias de la violencia y garantice su acceso a la alimentación, a una vivienda adecuada, a la educación, a la recreación, a la salud, al registro civil, a la justicia y a los servicios integrados de salud mental y rehabilitación psicosocial. Se deben aumentar los recursos y fortalecer los mecanismos de supervisión y la coordinación entre los órganos competentes.”



→ **Valoración: no ha funcionado**

## SITUACIONES QUE EVIDENCIAN LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

- **Continuación de desplazamiento.** Entre enero y febrero de 2018 se continúan produciendo desplazamientos masivos en el país, aunque con mayor concentración en los departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó, seguidos de Nariño, Guaviare y Norte de Santander (Defensoría del Pueblo, 2018). A pesar de estas alertas, no hay suficiente visibilidad nacional acerca de la situación que afecta a estos territorios.
- **Aumento de niñas, niños y adolescentes desplazados fuera del sistema escolar.** Como indica la CSPPDF,<sup>1</sup> para el 2013 el porcentaje de niños, niñas y adolescentes desplazados entre los 5 y 17 años registrados en el RUV que están por fuera del sistema escolar, ascendió a 13,4%. Esta tasa resulta 1,6 veces superior a la tasa del promedio nacional. Lo anterior, evidencia que el acceso al sistema educativo de niños, niñas y adolescentes desplazados aún no es igual que la situación del conjunto de los menores de edad no desplazados.
- **Desconocimiento por parte de víctimas sobre elaboración del PAARI.** Por su parte la Defensoría del Pueblo encuestó a 747 víctimas que ya han sido sujeto de aplicación del Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral, las Víctimas (PAARI) en 91 municipios del país por parte de la UARIV, encontrando que 64% de los encuestados no tiene conocimiento sobre si tiene o no el PAARI elaborado.

1 Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Comentarios sobre la propuesta del Gobierno en materia del Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- y criterios para una eventual declaratoria de superación del ECI. Pág. 41.

- **Precariedad en la implementación de estrategias como las Unidades Móviles.** Estrategias e iniciativas como las Unidades Móviles del ICBF continúan en estados precarios de implementación territorial, poblacional y presupuestal. En el taller de expertos se identificaron las siguientes situaciones:
  - Disminución de la cobertura, especialmente en las zonas que presentan mayores alertas de riesgo. Lo anterior debido a insuficientes recursos humanos y técnicos.
  - Deficiencias en los procesos de planificación y problemas frente a la evaluación de necesidades.
  - Debilidad de las capacidades locales, lo que contribuye a limitar la efectividad en la implementación de estas estrategias.
  - Reducción de recursos financieros suficientes y progresivos para la atención de la población víctima de desplazamiento.
  
- **Inadecuado e insuficiente acompañamiento para los retornos.** El Auto 373 de 2016 señala que el acompañamiento y la atención dispuestos para los retornos y reubicaciones están siendo inadecuados e insuficientes, puesto que en la práctica no se adoptan los enfoques diferenciales. En materia de retornos y reubicaciones acompañados, a diciembre de 2015 solo se habían identificado 69.835 hogares o 105.080 personas acompañadas a junio<sup>2</sup> y 94.318 hogares acompañados para diciembre. Sin embargo, el número de casos no acompañados sigue sin ser identificado y los indicios aportados por la encuesta de Goce Efectivo de Derechos (GED) desarrollada por la UARIV, arrojarían que cerca del 78,6 % de los retornos y reubicaciones, habrían sido de carácter no acompañado (CMSLV, 2017).
  
- **Alto porcentaje de impunidad frente al desplazamiento.** Luego de siete años de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es preocupante que “la impunidad por el delito de desplazamiento sea de 95%; de 100% para los casos de desaparición forzada; de 98% para los delitos de violencia sexual contra niñas, adolescentes y mujeres y de 98% por muertes de sindicalistas. Igualmente, a pesar de existir un fondo para 3 millones de hectáreas, la proporción de hectáreas restituidas es mínima”<sup>3</sup>.

#### SITUACIONES QUE EVIDENCIAN IMPEDIMENTOS EN LA IMPLEMENTACIÓN

- **Asentamientos informales e ilegales.** Si bien, el desplazamiento forzado ha significado procesos de transformación en las ciudades, así como mayores desafíos para suministrar servicios públicos en condiciones de calidad, acceso al sistema de salud pública y protección efectiva contra inundaciones, destinando tierras seguras para la construcción de vivienda; la CMSLV señaló que se aprecian asentamientos informales generalmente ubicados en tierras bajas, con viviendas deficientes, abarrotadas e insalubres, que muchas veces son producto de procesos urbanizadores ilegales.
  
- **Subregistro de niñez víctima de desplazamiento.** Persiste el subregistro de niñas, niños y adolescentes víctimas de desplazamiento, situación que impide

2 UARIV. Corte a junio y a diciembre de 2015

3 Entrevista realizada a Marco Romero, director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES realizada el 24 de mayo de 2018.

el restablecimiento de sus derechos vulnerados<sup>4</sup> (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

- **Carencia de mecanismos e instrumentos para políticas de escolarización.** La Procuraduría General de la Nación (PGN) señala que “no existen mecanismos e instrumentos idóneos que permitan formular políticas específicas de escolarización para la población en situación de desplazamiento forzado en edad escolar, por la ausencia de un instrumento de seguimiento específico (...), que permita la identificación y seguimiento [de este grupo poblacional]”<sup>5</sup>.
- **Carencia de lineamientos para mayor cobertura educativa territorial de víctimas.** En el 2013 la CGR formuló un hallazgo al MEN por “Inobservancia del artículo 92 del Decreto 4800 de 2011 referido a los lineamientos de política educativa para poblaciones afectadas por la violencia”<sup>6</sup>. Pese a que el Ministerio respondió con la publicación de “Orientaciones Generales para la Atención Educativa a la Población Vulnerable y Víctima del Conflicto Armado Interno en diciembre de 2014”, a juicio del ente de control, el documento carece de lineamientos concretos sobre qué deben hacer las entidades territoriales para lograr una mayor cobertura de la población víctima, garantizar la permanencia de los estudiantes, proveer la oferta complementaria y vincular a los escolares con una oferta educativa flexible (CMSLV, 2017).
- **Insuficiente conocimiento del enfoque de derechos por parte de servidores públicos.** Se constata insuficiente conocimiento del enfoque de derechos de la niñez, por parte de los servidores públicos con responsabilidades en la valoración de los casos y en la implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a este grupo poblacional (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Insuficiente capacidad del Estado para la atención.** El Estado no ha desarrollado la suficiente capacidad para atender oportunamente la problemática de la niñez desplazada, teniendo en cuenta que el desplazamiento es un delito que obliga al Estado colombiano al restablecimiento de los derechos de las víctimas, pues se hace recaer en ellas la responsabilidad del sostenimiento económico y afectivo de la familia (Hurtado, 2009).
- No funcionamiento del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) como tal (sistema) (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Focalización de la inversión solo a nivel departamental.** La regionalización aún se hace por departamento, sin focalizar la programación de la inversión en el nivel municipal (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

Luego de siete años de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es preocupante que “la impunidad por el delito de desplazamiento sea de

95%

4 La información sobre este tema se amplía en capítulo V que trata sobre el Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la participación de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado: observación 65 recomendación b sobre sistemas de información.

5 Procuraduría General de la Nación. Informe junio de 2015. Respuesta al auto 097 de 2015. Pág. 9

6 Informe de la Contraloría General de la República – 11 de junio de 2015. Informe de respuesta al Auto 097 de 2015. Pág. 2

- **Insuficiente capacidad técnica y presupuestal de las entidades territoriales.** Adicionalmente, muchas entidades territoriales, donde residen niños, niñas y adolescentes desplazados que demandan un cupo escolar, carecen de capacidad técnica y presupuestal para caracterizar a la población desplazada que requiere acceso al sistema educativo, y no consultan el RUV para determinar si los niños y niñas que demandan el servicio son desplazados.<sup>7</sup>
- **Falta de voluntad política y corrupción.** Tanto la falta de voluntad política como la corrupción son factores que limitan la implementación de las estrategias dirigidas a la niñez víctima de desplazamiento forzado (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Deficiencias en la implementación de la estrategia de corresponsabilidad nación-territorio.** Falta implementar de manera efectiva y coherente las herramientas de la estrategia de coordinación nación - territorio.<sup>8</sup> Sobre los Planes de Acción Territorial (PAT)<sup>9</sup> presentados por la UARIV, la CGR advierte que el nivel de inconsistencias que se encuentran en estas herramientas hace imposible que en los territorios se adelante el monitoreo y seguimiento a la implementación de la política pública para las víctimas; al tiempo que deja en entredicho las bondades del Tablero PAT y del sistema de corresponsabilidad. Los hallazgos reportados fueron los siguientes:

*Aunque jurídicamente no hay impedimentos para que niños, niñas y adolescentes huérfanos y víctimas de desplazamiento puedan acceder a las tierras y al patrimonio que sus padres y madres construyeron en vida y de los cuales son herederos, en la práctica cotidiana, el acceso de la población menor de 18 años a la restitución de tierras no ha sido documentado.*

- Deficiencias en la caracterización de la población de víctimas de desplazamiento con necesidad de acceso a servicios de salud no se registra en el Tablero PAT, lo que limita la formulación de un plan de atención suficiente e idóneo a través de los programas que posea la entidad territorial.
- Las administraciones territoriales no han definido metas de gestión en relación con el derecho a la identidad (vigencia 2017), particularmente en materia de grupos étnicamente diferenciados, por lo cual surge el interrogante de cómo se pueden establecer compromisos con la Registraduría Nacional del Estado Civil y con el Ministerio

de Defensa Nacional, cuando se trata de la tarjeta militar.

- Frente al derecho a una subsistencia mínima, se registra una proyección limitada de hogares meta, pues al parecer no se realiza un ejercicio técnico sobre la base de la atención brindada en vigencias anteriores. En general las autoridades locales no identifican necesidades de asistencia humanitaria inmediata para establecer el potencial de la demanda.
- Igualmente, a través de las preguntas indicativas sobre el derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad, los entes territoriales no identificaron la demanda, y si lo hicieron, no correlacionan el compromiso con la necesidad presentada.

7 Contraloría General de la República, junio de 2015. Informe de respuesta al Auto 097 de 2015. Pág. 4

8 Por una parte, el Formato Único Territorial (FUT) consolida los recursos presupuestales de las entidades territoriales para atender las demandas de las víctimas del conflicto armado. Por otra parte, El Tablero PAT es el instrumento operativo de la estrategia de corresponsabilidad (Decreto 2460 de 2015), para aplicar los principios de: (i) subsidiariedad, dirigido a la ayuda y atención humanitaria inmediata y el auxilio funerario y (ii) concurrencia, para las medidas en las cuales dos o más niveles de gobierno deban garantizar de manera conjunta la reparación integral. A través de una herramienta informática, las administraciones municipales, departamentales y nacionales deben cargar la planeación anual de la política pública de víctimas, tomando como base la caracterización e identificación de las necesidades de esta población, y definiendo para su solución las acciones, metas y presupuesto. Tomado de (CMSLV, 2017).

9 PAT: Planes de Acción Territoriales.

- No se hace debidamente el registro de la información necesaria para atender la demanda frente a los derechos relacionados con la generación de ingresos, en particular no se aplica el enfoque diferencial.
- **Debilidades en las estrategias de rehabilitación a víctimas.** La CMSLV considera que existen debilidades en las estrategias de rehabilitación, particularmente en: (i) la articulación de dichas estrategias con las medidas de reparación integral para las víctimas; (ii) el financiamiento a largo plazo de los programas de atención psicosocial; (iii) la cobertura de los programas en relación con el número de víctimas del conflicto armado en el país; (iv) la articulación de la atención psicosocial desde lo familiar, lo comunitario y el modelo de intervención individualizado del actual sistema de salud; (v) el involucramiento de los entes territoriales para fortalecer los procesos de atención psicosocial; (vi) el diseño de indicadores de impacto y evaluaciones de tipo cualitativo que permitan realizar ajustes a los modelos de intervención actuales.
- **Existencia de megaproyectos en contravía de derechos de población desplazada.** Por último es motivo de preocupación los actuales conflictos territoriales originados en la existencia de megaproyectos que responden a intereses económicos de un sector de la sociedad, en contravía de los derechos de la población que fue desplazada de estos territorios. Al respecto el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) señala que “en varias regiones el abandono de las tierras anteriormente ocupadas por las personas desplazadas fue seguido por la implantación y expansión de inversiones agroindustriales, proyectos de gran minería, hidrocarburos o de infraestructuras, o por la redefinición de las condiciones de propiedad”.
- **Obstáculos para los procesos de restitución de tierras a menores de edad.** Aunque jurídicamente no hay impedimentos para que niños, niñas y adolescentes huérfanos y víctimas de desplazamiento puedan acceder a las tierras y al patrimonio que sus padres y madres construyeron en vida y de los cuales son herederos, en la práctica cotidiana, el acceso de la población menor de 18 años a la restitución de tierras no ha sido documentado. Además, debido a que los hogares campesinos tanto los vínculos familiares como la relación con la tierra son casi siempre informales, en la mayoría de los casos las mujeres y los niños quedan desprotegidos frente a solicitudes de restitución de tierras.

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>10</sup>

Al Gobierno nacional y al Congreso de la República:

- **Fortalecimiento de la estrategia de coordinación nación-territorio.** Que respetando la autonomía de las entidades territoriales, fortalezcan la estrategia y los mecanismos de coordinación nación territorio, dado que la eficacia de la política y los impactos esperados en el GED de las víctimas del conflicto armado no pueden ser excusados en debilidades estructurales.<sup>11</sup>

10 Además de recopilar las recomendaciones de los expertos consultados en mayo de 2018, también se consultó: (Corte Constitucional, 2016), (CMSLV, 2017) y (Codhes, 2017).

11 Debilidades estructurales entendidas en términos técnicos, administrativos y presupuestales y la plena comprensión de los principios de subsidiaridad y concurrencia.

- **Garantía del derecho a la verdad, justicia y reparación para todas las víctimas.** Que instruyan a la UARIV y al SNVJRGR para que se garantice el derecho a la verdad, justicia y reparación contemplado en la Ley 1448 de 2011 a la niñez desplazada y sus familias. Estas entidades no podrán, bajo argumentos a priori y formales basados en la calificación del actor armado, definir de antemano si un determinado daño se enmarca o no dentro del conflicto armado.
- **Diseño de acciones con enfoque diferencial e integral.** Que insten a todas las entidades del SNARIV que tienen competencias frente a la niñez, para que de acuerdo con la reforma de la Ley de Víctimas, diseñen sus acciones con un enfoque diferencial suficiente e integral, a fin de garantizar que los instrumentos de política pública cuenten con criterios especiales y diferenciales para este grupo poblacional.
- **Reforma a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.** Que reformen con urgencia la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, situando en el centro de la misma a niñas, niños y adolescentes víctimas de desplazamiento, de manera que se incorporen las recomendaciones de la Corte Constitucional, de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado (CSPPDF), el Comité sobre los Derechos del Niño (CDN) y lo pactado en el Acuerdo Final con las FARC-EP.
- **Medidas especiales de restitución de tierras para la niñez y mujeres desplazadas.** Que en el marco de la justicia transicional, impulsen medidas especiales que favorezcan a las mujeres desplazadas y la niñez huérfana y desplazada, para superar las barreras que impiden la restitución de sus derechos patrimoniales y de tierras.

A la UARIV:

- **Identificación de necesidades y capacidad institucional y administrativa.** Que junto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la CSPPDF, identifique las necesidades de capacidad institucional y administrativa requeridas, lo mismo que los ajustes que considere adecuados en la actual batería de indicadores, con el fin de evaluar si se garantiza o no:
  - Los derechos a la vida, la libertad y la integridad personal de la niñez desplazada y sus familias, a fin que no enfrenten situaciones de riesgo mayores que el resto de la población.
  - La eficaz actuación del Estado para atender la situación de extrema vulnerabilidad que caracteriza los días y meses que siguen al desarraigo (i.e. registro y ayuda humanitaria).
  - Que se implementan medidas de mediano y largo plazo para que la niñez desplazada y sus familias alcancen condiciones de sostenibilidad económica y social (i.e. vivienda, generación de ingresos, restitución de tierras, retornos y reubicaciones), en el mismo plano que la población con necesidades comparables.
  - Que la niñez desplazada por la violencia y sus familias tengan acceso a medidas que garanticen sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, en igualdad de condiciones que las víctimas de graves vulneraciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en relación con normas recientes que no hicieron parte del análisis de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004.

- **Fortalecimiento de la RNI para garantizar eficiencia y eficacia de los PAT.** Que fortalezca la Red Nacional de Información (RNI), particularmente en lo que respecta a la gestión de las entidades territoriales, de manera que garantice la eficiencia y eficacia de los Planes de Acción Territorial (PAT) que materializan los objetivos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
- **Destinación continua y suficiente de recursos según fuente.** Que junto con el Ministro de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el DNP, observando el principio de protección constitucional imperativa y prioritaria para niños, niñas y adolescentes, y el principio de coherencia:
  - Evalúen la dimensión del esfuerzo presupuestal necesario para cumplir con las obligaciones en favor de la niñez víctima de desplazamiento forzado contenidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, atendiendo al Auto 251 de 2008,<sup>12</sup> así como las advertencias realizadas por los organismos de control y las organizaciones de la sociedad civil.
  - Determinen el ritmo con el cual darán cumplimiento a estas obligaciones.
  - Precisen las fuentes y los mecanismos de consecución de recursos, al igual que los respectivos componentes en los cuales se ejecutarán los presupuestos.
  - Prevean un plan de contingencia en el evento en que los mecanismos y fuentes recursos inicialmente designados sean insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones señaladas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011.
- **Priorización de la niñez víctima en la reparación integral.** Que determine el porcentaje de niños, niñas y adolescentes desplazados y sus familias para que de acuerdo con los criterios de priorización establecidos en el Decreto 1377 de 2014: (i) accedan efectivamente a la medida de indemnización administrativa; (ii) conozcan los términos en los que se les dará acceso, (según el porcentaje que se encuentra en espera de esta medida); y (iii) tengan conocimiento del plazo en que podrán acceder a la misma.
- **Ayuda humanitaria inmediata para la niñez víctima en municipios de categoría 5 y 6.** Que implemente una ruta para la entrega directa de ayuda humanitaria inmediata<sup>13</sup>, dando aplicación al principio de subsidiariedad, en los 10 municipios más receptores y en aquellos que enfrentan crisis humanitarias recurrentes; que se encuentran en categorías 5 y 6 o bajo la Ley 550 de 1999, (ley de quiebras) y que no cumplen con los presupuestos de normalidad para realizar una gestión ordinaria de los PAT y de los Planes de Contingencia. Igualmente, que diseñe y ponga en marcha el Protocolo excepcional para la entrega de ayuda humanitaria en favor de las comunidades que enfrentan restricciones a la movilidad y difíciles condiciones de seguridad (Auto 373, 2016)<sup>14</sup>.

*Que reformen con urgencia la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, situando en el centro de la misma a niñas, niños y adolescentes víctimas de desplazamiento, de manera que se incorporen las recomendaciones de la Corte Constitucional, de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado (CSPPDF), el Comité sobre los Derechos del Niño (CDN) y lo pactado en el Acuerdo Final con las FARC-EP.*

12 Capítulo V. Medidas a adoptar, numeral 1.1.4 Presupuesto suficiente y oportunamente disponible.

13 Recomendación de contar con una Línea Base para establecer compromisos.

14 El Auto 373 de 2016 está relacionado también con los autos 385 de 2010, 219 de 2011, 099 de 2013, 205 de 2015 y 008 de 2009.

- **Inclusión de indicadores de GED de la niñez víctima.** Que integre los indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED) en la implementación de la oferta institucional dirigida a la niñez víctima de desplazamiento (y de otros hechos victimizantes) en razón del conflicto armado, de manera que en ninguna actuación de las autoridades se puedan alegar circunstancias que deriven en la omisión del cumplimiento del GED de niños, niñas y adolescentes. En virtud de lo anterior:
  - En caso de requerirse mayores recursos para el cumplimiento de dichas funciones se deberán aplicar los principios de complementariedad y subsidiariedad entre la nación, los diferentes sectores y las entidades territoriales.
  - En todas las acciones dirigidas a la niñez, las entidades deberán contar con mecanismos transparentes de evaluación y rendición de cuentas sobre el avance en los indicadores de GED, con base en evaluaciones de impacto, cobertura y satisfacción. El reporte de actividades de gestión por parte de las autoridades, no podrá justificar el no cumplimiento del GED de esta población.

Al Departamento para la Prosperidad Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público e ICBF:

*Que adelanten las respectivas investigaciones disciplinarias y fiscales de las autoridades municipales y departamentales que enfrentan una situación crítica en materia de desplazamiento, cuentan con suficiente capacidad de inversión y, aun así, no han cumplido con sus responsabilidades frente la niñez víctima de desplazamiento.*

- **Programas de fortalecimiento familiar para mitigar la situación de pobreza.** Que pongan en marcha programas de fortalecimiento familiar, que cuenten con líneas de capacitación laboral y emprendimientos productivos a fin de evitar que las familias continúen en situación de pobreza, condición que incrementó el riesgo de ser víctimas de despojo y desplazamiento.

Al MEN:

- **Búsqueda activa de menores de edad desplazados por fuera del sistema educativo.** Que redoble los esfuerzos para realizar la búsqueda activa de los 609.000 menores de edad desplazados<sup>15</sup> que residen en zonas

con alertas tempranas o en zonas donde se ciernen amenazas y peligros en su contra, derivados del accionar de actores armados irregulares, aún si no se han presentado alertas tempranas.

- **Superación de barreras de acceso a la educación para la niñez desplazada.** Que identifique las barreras de acceso y resuelva las dificultades relativas a: (i) la brecha de cobertura y gratuidad en el servicio educativo; (ii) la inasistencia y deserción escolar; (iii) la identificación y caracterización de menores de edad desplazados que están excluidos del sistema educativo, (iv) la aplicación de modelos pedagógicos acordes con las necesidades particulares de la población desplazada; (v) la atención a la población desplazada en extra edad y, finalmente, (vi) la garantía del derecho a la educación en las situaciones de emergencia generadas por conflicto armado.

15 En respuesta al Auto 097 de 2015 sobre los 690.000 niños, niñas y adolescentes inscritos en el RUV, pero que están excluidos del sistema escolar.

- **Implementación coordinada con los territorios del modelo “Caminar en Secundaria”.** Que formule e implemente de manera coordinada con las entidades territoriales la ampliación de la cobertura del modelo “Caminar en Secundaria”<sup>16</sup> y mejore el acompañamiento y atención que ofrecen los programas dirigidos a menores de edad desplazados en extra edad.

Al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS):

- **Disponibilidad del PAPSIVI para niñez y familias desplazadas.** Que, junto con la UARIV, adopten medidas para garantizar la disponibilidad efectiva del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) a la niñez víctima de desplazamiento forzado y sus familias, en cumplimiento de los principios de reparación transformadora y su ampliación progresiva a poblaciones que aún no han accedido al mismo, mediante un cronograma de trabajo de acuerdo con los presupuestos señalados en el Auto 373 de 2016.<sup>17</sup>

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y las Secretarías de Planeación Departamental, Distrital y Municipal:

- **Medidas para garantizar la vivienda de la niñez y las familias desplazadas.** Que tomen las medidas necesarias, en materia de vivienda para la niñez desplazada y sus familias, tales como: (i) identificación; (ii) inclusión en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), tomando en cuenta la vulnerabilidad de la población allí asentada para emprender las acciones que les sean más favorables; (iii) reubicaciones con plenas garantías en casos de asentamientos situados en zonas de riesgos no mitigables; (iv) garantía de servicios públicos básicos; y (v) garantía de unos mínimos para la población allí asentada en términos de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC).<sup>18</sup>

A los organismos de control PGN y la CGR:

- **Investigación disciplinaria a entidades territoriales por incumplimiento.** Que adelanten las respectivas investigaciones disciplinarias y fiscales de las autoridades municipales y departamentales que enfrentan una situación crítica en materia de desplazamiento, cuentan con suficiente capacidad de inversión y, aun así, no han cumplido con sus responsabilidades frente la niñez víctima de desplazamiento.

A la FGN:

- **Lucha contra impunidad en delito de desplazamiento.** Que tome las medidas respectivas e informe anualmente a la Sala Especial de Seguimiento, a los Organismos de Control y a la Mesa Nacional de Víctimas, respecto a los avances en la lucha contra la impunidad del delito de desplazamiento forzado.

16 Según informó el MEN a la CMSLV, en el modelo de Aceleración del Aprendizaje “Caminar en Secundaria”, fueron atendidos 2.628 estudiantes en situación de extra edad, de un universo total de 241.785 niños y niñas entre 5 y 17 años víctimas.

17 Igualmente, debe elaborar un informe detallado de los departamentos, respecto del número de niños, niñas y adolescentes víctimas que se proyecta atender a través del PAPSIVI y la consecuente asignación presupuestal.

18 Para esto se debe tomar en consideración la Observación General N° 7 sobre los desalojos forzosos, proferida por el Comité de DESC; así como los “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento causado por el desarrollo: Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado”, proferidos por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 5 de febrero de 2007.

A la Unidad Nacional de Protección (UNP):

- **Identificación de necesidades y capacidades institucionales de la UNP.** Que en el marco de su participación en el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, identifique las necesidades de capacidad institucional, de coordinación interinstitucional y presupuestal y que construya una ruta urgente de identificación y mitigación de los riesgos para los funcionarios del sector judicial a cargo de procesos de restitución de tierras, así como para líderes y defensores de derechos humanos, en respuesta al análisis presentado por la CMSLV sobre la violencia que se presenta por la concurrencia de tres dinámicas que tienen expresiones regionales particulares: (i) la transformación del escenario de confrontación armada con las FARC-EP; (ii) la expansión del ELN hacia zonas antes controladas por las FARC-EP; (iii) la expansión y fortalecimiento de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y la profusión de estructuras armadas al margen de la Ley y organizaciones criminales en áreas estratégicas para el control de economías ilegales.

**Recomendación 56. b) del CDN**



“El Comité recomienda al Estado parte que: Aborde de manera adecuada las necesidades específicas de las niñas desplazadas y las proteja del abandono escolar y de la violencia, incluida la violencia y explotación sexual.”

→ **Valoración: no ha funcionado**

**SITUACIONES QUE EVIDENCIAN LA MAGNITUD DEL PROBLEMA**

- **Imaginario culturales que inciden en la vulneración de derechos de las niñas.** La persistencia de imaginarios culturales y dinámicas sociales que validan una condición de inferioridad para mujeres, adolescentes y niñas, tienen efectos devastadores en el contexto del conflicto armado, puesto que la reproducción de estos estereotipos dañinos en las prácticas de guerra agudiza la vulneración de los derechos de niñas y adolescentes y exacerba las violencias basadas en el género (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Debilidad de la oferta institucional con enfoque de género.** Se ha desestimado la importancia de abordar de manera diferencial la situación de las niñas que son víctimas de desplazamiento forzado, por lo que, en general, la oferta institucional con enfoque de género es débil en capacidad y presencia en los territorios (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Aumento de casos de explotación sexual comercial.** Por la reconfiguración del conflicto armado en las regiones, se evidencia un aumento de casos de niñas víctimas de explotación sexual comercial y otras violencias relacionadas con la situación de desplazamiento.
- **Oferta institucional para prevenir la violencia sexual insuficiente y desarticulada.** La magnitud de la violencia sexual ha aumentado y el Estado no ha tenido la capacidad para prevenir y atender la problemática, debido a una oferta

institucional desarticulada entre los niveles nacional y territorial (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

- **Inobservancia del enfoque diferencial y de derechos para atención a niñas desplazadas.** La situación de desplazamiento empeora de manera dramática, la calidad de vida de las niñas, adolescentes y mujeres por la falta de condiciones para el pleno ejercicio de sus derechos humanos, así como de sus derechos sexuales y reproductivos. Aunque la política pública de atención a las víctimas de desplazamiento forzado cuenta con un enfoque diferencial y de derechos, en realidad este no es aplicado, lo que constituye una deuda institucional y social que no se ha saldado.<sup>19</sup>
- **Bajo nivel de cumplimiento en medidas de rehabilitación psicosocial con enfoque diferencial.** La CMSLV registra el bajo nivel de cumplimiento por parte de la UARIV y el MSPS, respecto a las acciones de rehabilitación psicosocial requeridas por la Corte Constitucional, aún más, cuando esta medida es fundamental para el proceso de reparación integral de las niñas y adolescentes víctimas.
  - Según la CMSLV, las víctimas de violencia sexual han manifestado su preocupación por el poco avance logrado en los procesos de atención y reparación, y en especial señalaron: (i) la falta de adecuación de los espacios para la toma de declaraciones; (ii) la no inclusión de sus hijos en el RUV; (iii) las dificultades para acceder a programas de generación de ingresos y empleo; (iv) la baja cualificación de los funcionarios públicos para brindar una atención conforme al hecho victimizante ocurrido; (v) la necesidad de vigilancia sobre la inclusión de medidas afirmativas y diferenciales en los instrumentos de planeación territorial; (vi) la necesidad de avanzar en los procesos de atención psicosocial para la mujer y para sus hijos; y (vii) la importancia de contar con garantías para participar en el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM).

*Inobservancia del enfoque diferencial y de derechos para atención a niñas desplazadas. La situación de desplazamiento empeora de manera dramática, la calidad de vida de las niñas, adolescentes y mujeres por la falta de condiciones para el pleno ejercicio de sus derechos humanos, así como de sus derechos sexuales y reproductivos.*

#### SITUACIONES QUE EVIDENCIAN IMPEDIMENTOS EN LA IMPLEMENTACIÓN

- **Imaginario cultural inciden en alto subregistro de violencia sexual.** La ocurrencia de hechos de violencia sexual no garantiza que sean registrados por las autoridades competentes, lo cual obedece a construcciones culturales que refuerzan la naturalización de la violencia, la estigmatización de las víctimas de este tipo de delitos y los riesgos que implica la denuncia.
- **Naturalización de la violencia sexual limita la protección y atención a niñas.** Por esta naturalización de las violencias contra las niñas, se invisibiliza el enamoramiento, las uniones forzadas, la maternidad forzada. Lo anterior deriva en que los casos de embarazos de niñas menores de 14 años, víctimas de violencia, se atiendan como consultas ginecológicas de rutina, sin ser derivados a la justicia penal.

19 Tomado de (Hurtado, 2009)

- **Alta prevalencia de violencia sexual contra niñas y mujeres.** Las cifras a nivel nacional muestran que las niñas y las mujeres víctimas de violencia sexual representan más del 80% de los casos, como consecuencia de estereotipos culturales, relaciones de poder que han subordinado, oprimido y excluido a las mujeres, adolescentes y niñas en los escenarios privados y públicos, así como problemas estructurales. Esta situación ya ha sido reconocida por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008, al señalar los impactos desproporcionados y diferenciados del conflicto armado en las mujeres y niñas, así como los riesgos adicionales que resultan de las diferentes formas de violencia sexual (Codhes, 2017).
- **Deficiente gestión de información sobre violencias basadas en género.** En la investigación de la (Defensoría del Pueblo, 2008) se analizó el trabajo de los funcionarios competentes para la atención y judicialización de las violencias intrafamiliar y sexual, concluyendo que:
  - Las instituciones no registran los servicios que prestan a la población en situación de desplazamiento, ni los delitos o infracciones (como la violencia sexual) que se cometen en su contra.
  - Las instituciones encargadas de la atención y judicialización de las violencias intrafamiliar y sexual, no cuentan con

*Las cifras a nivel nacional muestran que las niñas y las mujeres víctimas de violencia sexual representan más del*

**80%**

*de los casos, como consecuencia de estereotipos culturales y relaciones desiguales entre los géneros.*

información desagregada que les permita conocer la incidencia de estas violencias en la población víctima de desplazamiento.

- Durante la indagación, las instituciones manifestaron no contar con información sobre acceso carnal y actos sexuales violentos en persona protegida, prostitución forzada o esclavitud sexual; las cuales son infracciones en el marco del DIH y constituyen crímenes de guerra y de lesa humanidad.
- Subsisten sensibles dificultades en la coordinación interinstitucional y una baja apropiación por parte de los operadores frente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y un alto desconocimiento frente a los desarrollos específicos del DIH, particularmente en la violación de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres, adolescentes y niñas.

- **Desconexión entre la normatividad existente y las actuaciones institucionales.** Si bien existen disposiciones e instrumentos normativos que reconocen y protegen los derechos de niños, niñas y adolescentes; la realidad es que estos son insuficientes en términos del GED de las víctimas, al tiempo que la reparación integral con propósito transformador no se ha consolidado. Lo anterior se debe a que persisten imaginarios culturales arraigados que desconocen a la niñez como sujetos de derechos, junto con limitaciones estructurales del Estado para materializar estos derechos de manera prevalente. Por último, el conflicto armado no ha terminado.
- **Bajas capacidades y presencia institucional en regiones para atención a niñas desplazadas.** Las grandes falencias que se evidencian en el nivel nacional, se profundizan en el nivel territorial. A lo que se suma la precaria presencia del Estado en las regiones apartadas donde se desarrolla el conflicto armado y la

deficiente formación en género de funcionarios de la Policía, alcaldías, comisarías de familia, ICBF, personerías, secretarías de salud y secretarías de educación a cargo de la atención de niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento.

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>20</sup>

---

Al Gobierno nacional:

- **Medidas de prevención, protección y atención con enfoque de género.** Que reconozca que, dada la persistencia del conflicto armado, es necesario pasar del terreno normativo, ampliamente desarrollado, a la implementación de rutas y protocolos de prevención, protección y atención diseñados a partir del Código de Infancia y Adolescencia y con enfoque de género.

A la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:

- **Medidas contundentes para aplicación del enfoque de género.** Que tome medidas contundentes para asegurar la efectiva aplicación del enfoque diferencial de género, por parte de todas las entidades y sus funcionarios, en especial cuando se trata de la atención de niñas y adolescentes víctimas.

A la UARIV:

- **Mecanismos para que víctimas de violencia sexual cuenten con atención en salud física y psicosocial.** Que, junto con el MSPS, desarrollen mecanismos que permitan vincular en mayor medida a las mujeres reconocidas en los Autos 092 de 2008, 098 de 2013 y 009 de 2015 y anexos reservados, emitidos por la Corte Constitucional, a las estrategias disponibles para brindar atención psicosocial y atención física de manera diferenciada y a través de personal capacitado e idóneo.
- **Fortalecimiento de estrategia de corresponsabilidad con enfoque diferencial de género y étnico.** Que, junto con el DNP, fortalezcan la estrategia de corresponsabilidad para asegurar la articulación nación – territorio, a fin de lograr que las medidas institucionales dirigidas a la niñez sean diseñadas e implementadas con enfoque diferencial de género y étnico.

AL MSPS:

- **Fortalecimiento de la atención psicosocial para las víctimas.** Que junto con la UARIV y de acuerdo a lo expresado por la Mesa Psicosocial, reajusten las estrategias de atención psicosocial contando con la participación activa de las organizaciones que han venido trabajando y aportando lecciones y aprendizajes en materia de atención psicosocial a las víctimas. De igual forma, es necesario fortalecer y especializar la arquitectura institucional para la atención psicosocial, así como garantizar los recursos presupuestales para asegurar la sostenibilidad de los programas.

<sup>20</sup> Además de recopilar las recomendaciones de los expertos consultados en mayo de 2018, también se consultó: (Corte Constitucional, 2016), (CMSLV, 2017) y (Codhes, 2017).

Al Ministerio de Justicia y MSPS:

- **Fortalecimiento a servidores públicos que atienden víctimas de violencia basada en género.** Que fortalezcan la capacitación en primeros auxilios psicosociales, género y normatividad nacional e internacional de los servidores públicos de las secretarías de salud departamental, distrital y municipal, de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), de las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y de las Comisarías de Familia.

**Recomendación 56. c) del CDN**

“El Comité recomienda al Estado parte que: Fortalezca sus iniciativas para aplicar efectivamente la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en relación con los niños desplazados, entre otras formas asignando recursos suficientes, velando por el acceso a la justicia y la asistencia jurídica gratuita y fortaleciendo la coordinación entre las instituciones competentes.”



→ **Valoración: no ha funcionado**

**SITUACIONES QUE EVIDENCIAN LA MAGNITUD DEL PROBLEMA**

- **Persistencia de elevado nivel de vulnerabilidad de la población desplazada.** En el Auto 373 de 2016, que evalúa los resultados alcanzados en términos de indicadores de GED, la Corte concluyó que, “a pesar de los esfuerzos presupuestales e institucionales realizados, persiste un nivel elevado de vulnerabilidad de la población desplazada, en la medida en que la tragedia humanitaria que provocó la declaratoria del ECI, permanece” (Corte Constitucional, 2016).
- **Trato discriminatorio y barreras de acceso en la priorización de la oferta.** La UARIV, con base en una interpretación restringida de los modelos de focalización y priorización de la oferta (que no se corresponde con el GED, ni con las obligaciones derivadas del Acuerdo Final con las FARC-EP), propicia un trato discriminatorio y barreras de acceso para las medidas a su cargo, circunstancias señaladas en los Autos 373 de 2016 y 474 de 2017 por la Corte Constitucional, como prácticas inconstitucionales (Codhes, 2017).
- **Resultados incipientes en reparación integral a víctimas.** Si bien se observan avances para focalizar a la población que recibe ayuda humanitaria, la CMSLV señala que el modelo de atención (que se ha venido diseñando por más de seis años), presenta resultados aún incipientes, en términos del impacto de reparación integral para cerca del 15% de la población colombiana reconocida como víctima del conflicto armado.

**SITUACIONES QUE EVIDENCIAN IMPEDIMENTOS EN LA IMPLEMENTACIÓN**

- **Falta de previsiones presupuestales frente a la continuación del conflicto.** Así mismo la CMSLV señaló que “las estimaciones del Gobierno nacional, no tienen prevista la posibilidad que las FARC-EP sean reemplazadas por otros grupos armados en el territorio, debido a las ineficiencias del Estado por garantizar

el monopolio de las armas y de la justicia” (PGN, CGR, Defensoría del Pueblo, 2017), situación que en efecto se está presentando.

- **Insuficiencia de recursos frente a la magnitud del desplazamiento.** En materia de recursos la CMSLV reconoce el esfuerzo fiscal del Gobierno nacional para el periodo 2012-2017, por el cual asignó cerca de 61 billones de pesos de 2017 del Presupuesto General de la Nación,<sup>21</sup> compuesto en un 52,4% por partidas del Sistema General de Participaciones (SGP) y en un 47,6% por recursos de otras fuentes. Sin embargo, en términos del PIB<sup>22</sup> los recursos continúan siendo insuficientes dada la magnitud del problema.
- **Falta de esfuerzo fiscal adicional para las víctimas en el posacuerdo.** Frente a las implicaciones de la implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP a nivel territorial, la CMSLV había indicado que los recursos del SGP, que son asignados a las entidades territoriales para la provisión de bienes públicos esenciales como educación, salud, agua potable, alimentación escolar, entre otros, corresponden a una reclasificación del gasto y, por tanto, no son un esfuerzo fiscal adicional para financiar la implementación de la Ley de Víctimas en el escenario del posacuerdo.
- **Falta de ampliación del universo de víctimas en coherencia con el Acuerdo Final con las FARC-EP.** De acuerdo con el documento *Un año y saldo en rojo: Breve balance sobre los derechos de las víctimas en la implementación normativa del Acuerdo de Paz en Colombia* (Codhes, 2017), esta organización señala que, “pareciera que se busca reducir el universo de personas con derecho a acceder a la política de reparación, a través de criterios de priorización o de reducción de acceso, constitucionalmente sospechosos, cuando el Acuerdo Final con las FARC-EP es explícito en la necesidad de ampliar el universo de víctimas actualmente reconocido por las instituciones administrativas”.
- **Lentitud en la implementación del Acuerdo Final con consecuencias para la niñez víctima.** A pesar de contar con facultades extraordinarias para expedir un Decreto Ley o lograr la aprobación del Proyecto de Reforma a la Ley de Víctimas, en la vigencia del mecanismo del Fast Track de 2017, el ejecutivo no tuvo éxito. Por tanto, preocupa que ante un nuevo Gobierno y un Congreso de composición compleja se dificulte esta reforma legislativa para incluir de manera prevalente los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas y lograr que la normatividad esté armonizada con lo pactado en el Acuerdo Final con las FARC-EP, contribuyendo con el esclarecimiento de la verdad y la construcción de una memoria histórica.<sup>23</sup>

*Persistencia de elevado nivel de vulnerabilidad de la población desplazada. La Corte concluyó que, “a pesar de los esfuerzos presupuestales e institucionales realizados, persiste un nivel elevado de vulnerabilidad de la población desplazada, en la medida en que la tragedia humanitaria que provocó la declaratoria del ECI, permanece.”*

21 La asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación, sin contabilizar el SGP, se concentra en: Atención Humanitaria (38%); Indemnización (16%); Fortalecimiento Institucional (15%) y Vivienda (14%). (CMSLV, 2017)

22 Según la CGR los recursos diferentes al SGP han disminuido con respecto a 2015, cuando alcanzaron 0,59% del PIB.

23 Entrevista realizada a Marco Romero, director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES realizada el 24 de mayo de 2018.

- **Falta de respuesta efectiva en la satisfacción de los derechos de las víctimas.** De acuerdo con los informes de la CSPPDF y de la CMSLV el incumplimiento de las diferentes instituciones responsables de la satisfacción de los derechos de las víctimas, no solo va en contravía del Acuerdo Final con las FARC-EP, sino que profundiza la desconfianza hacia el Estado, por parte de la población desplazada que ha hecho un esfuerzo por participar y reivindicar sus derechos en espacios como el “Proceso Amplio de Participación” sin que exista hasta el momento una respuesta efectiva.
- **Inconvenientes para determinar la superación de situación de subsistencia mínima.** En materia de criterios de aproximación para medir la situación de subsistencia mínima de los hogares meta, en su informe de 2017 la CMSLV encontró que en la UARIV persisten debilidades porque los registros no siempre están actualizados y las bases presentan algunos datos inconsistentes. Por otra parte, la entidad aún no cuenta con el protocolo para adoptar un procedimiento administrativo que permita reconocer la manifestación voluntaria de las víctimas que consideren no tener carencias en subsistencia mínima y/o que han superado la situación de vulnerabilidad.<sup>24</sup>

*Que adelanten con urgencia la reforma a la Ley de Víctimas de manera que se armonice con los alcances del Acuerdo Final con las FARC-EP, el cual aporta nuevas condiciones y títulos de derechos, que de ser seriamente implementados constituirían una senda progresiva que complementa la normativa de la política pública de atención a víctimas de desplazamiento forzado.*

- **Altos niveles de impunidad para casos de violencia sexual y basada en género.** Por último, en acceso a la justicia, CODHES ha insistido en los escandalosos niveles de impunidad existentes en la justicia penal ordinaria en lo que atañe a la violencia sexual y basada en género, y ha alertado sobre la invisibilización a la que están sometidos niños, niñas y adolescentes desde la perspectiva de sus derechos fundamentales, a pesar que estos se consideran prevalentes.

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>25</sup>

Al Gobierno nacional y Congreso de la República:

- **Reforma a Ley 1448/11 para armonizarla con lo pactado en el Acuerdo Final con las FARC-EP.** Que adelanten con urgencia la reforma a la Ley de Víctimas de manera que se armonice con los alcances del Acuerdo Final con las FARC-EP, el cual aporta nuevas condiciones y títulos de derechos, que de ser seriamente implementados constituirían una senda progresiva que complementa la normativa de la política pública de atención a víctimas de desplazamiento forzado.
- **Financiación para la reparación integral de niñez desplazada en coherencia con el Acuerdo Final.** Que aseguren la debida financiación de la Ley de Víctimas para garantizar el acceso efectivo a medidas de reparación integral y transformadora, con prioridad en el GED de los 2.317.397<sup>26</sup> niños, niñas y adolescentes

24 A esta situación se suma un importante rezago en la notificación de los actos administrativos que suspenden la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas. (CMSLV, 2017)

25 Además de recopilar las recomendaciones de los expertos consultados en mayo de 2018, también se consultó: (Corte Constitucional, 2016), (CMSLV, 2017) y (Codhes, 2017).

26 RUV con corte a 1 de mayo de 2018.

víctimas de desplazamiento, en coherencia con lo pactado en el Acuerdo Final con las FARC-EP.

- **Fortalecimiento de la UARIV para estabilizar la situación socioeconómica de las víctimas.** Que, atendiendo al principio de integralidad que inspira la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, aseguren las condiciones para que la UARIV esté en capacidad de superar los retos de implementación y tome las medidas para resarcir el daño causado de forma que las víctimas estabilicen su situación socioeconómica a una mejor que la que tenían en el momento del hecho victimizante.
- **Implementación de programa de pedagogía social en protección integral de la niñez.** Que pongan en marcha un programa de pedagogía social para que las instituciones y la sociedad en general reconozcan los derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento y sean garantes de su protección integral, aplicando el enfoque diferencial étnico y de género.
- **Impulsor para la firma del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un Procedimiento de Comunicaciones.**

A la UARIV:

- **Evaluación de la coordinación nación-territorio y aplicación de enfoques diferenciales.** Que evalúe la estrategia de coordinación nación-territorio y la aplicación de los enfoques diferenciales definidos en la ley, por parte de las entidades que conforman el SNARIV para superar los cuellos de botella con las entidades territoriales a fin de iniciar una transición efectiva hacia la construcción de paz desde la garantía de los derechos de la niñez y de las poblaciones que han sido más afectadas por la violencia.
- **Medidas de rehabilitación para víctimas diferentes a las de la política social.** Que junto con el MSPS, aseguren que las medidas de rehabilitación (atención psicosocial) sean complementarias a las de reparación e impliquen acciones adicionales a las de la política social, según las necesidades específicas de la población víctima del conflicto armado.

A la Agencia de Renovación Territorial (ART):

- **Garantía de la participación efectiva de la niñez en los PDETS.** Que emprenda la formulación participativa e implementación efectiva de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en los 170 municipios priorizados, según lo estipula el Acuerdo Final con las FARC-EP,<sup>27</sup> tomando en cuenta las recomendaciones de las mesas de participación de los Comités de Justicia Transicional que recogen la opinión de niñas, niños y adolescentes víctimas, así como de la comunidad local.

A la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP):

- **Establecimiento de un procedimiento diferencial para las personas mayores**

27 Prioriza los territorios que dejaron las FARC-EP.

de edad que fueron agredidas y violentadas sexualmente siendo niños, niñas o adolescentes.

- **Garantía de Acción Integral de acuerdo con la prevalencia de los derechos de la niñez.** Que junto con la UARIV, el MSPS y la CEV, articulen las medidas necesarias para que la niñez víctima del conflicto armado acceda a una Acción Integral que incluya, justicia, verdad, reparación, apoyo psicosocial, satisfacción simbólica e inclusión social, teniendo en cuenta la prevalencia constitucional de sus derechos.
- **Medidas diferenciales para el acceso a la justicia de la niñez víctima.** Que adelante los desarrollos en materia de inclusión de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado, con metodologías restaurativas, estrategias adecuadas de orientación y protección, así como medidas de acompañamiento idóneas durante el proceso penal.
- **Superación de impunidad y materialización de la reparación integral y transformadora.** Que fortalezca su capacidad para la investigación, judicialización y esclarecimiento de los hechos en los casos de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado, sobre los cuales persiste impunidad y por tanto imposibilidad de materializar la reparación integral y transformadora, así como el acceso a la verdad y las garantías de no repetición, como parte fundamental del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

A la FGN:

- **Priorización para los casos de desplazamiento por continuación del conflicto.** Que priorice la atención de casos de niñas, niños y adolescentes víctimas de desplazamientos individuales o masivos en las Unidades de Reacción Inmediata (URI), debido a la continuidad del conflicto armado.

A los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social y los Comités Territoriales de Justicia Transicional:

- **Mejor coordinación para una implementación más efectiva de la Ley de Víctimas.** Que realicen mayores esfuerzos de coordinación en los niveles territoriales a fin de lograr mayor efectividad en la implementación de la Ley de Víctimas con la participación informada y libre de niños, niñas y adolescentes.

#### Recomendación 56. d) del CDN

“El Comité recomienda al Estado parte que:  
Fortalezca aún más su cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y se adhiera plenamente a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (E/CN.4/1998/53/Add.2).”



→ **Valoración: ha funcionado, pero hay problemas y aspectos a mejorar**

## AVANCES DEL ESTADO COLOMBIANO

- Existencia en el país de una Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y una Ley de Víctimas y Restitución de Tierras como respuesta a los fallos de la Corte Constitucional (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- Gestión de la Corte Constitucional para hacer seguimiento a la Sentencia T-025 a través de diversos autos, particularmente el 251 de 2008 (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- Acuerdos de cooperación con comunidad internacional y Naciones Unidas. “En general la comunidad internacional y las Naciones Unidas, han tenido acuerdos de cooperación en el país y en ese sentido Colombia ha sido un laboratorio muy interesante donde ha sido posible implementar a fondo los esquemas de Acción Integral”.<sup>28</sup>
- Acuerdo de cooperación entre el país y ACNUR, al menos para los próximos tres años (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

## FACTORES QUE HAN LIMITADO LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA

- **Necesidad de continuar con cooperación y presencia de organismos internacionales.** En Colombia hay una proliferación de normatividad y jurisprudencia que, infortunadamente se queda en el papel, por lo que no ha logrado transformar la vida de la niñez víctima del conflicto armado. “Por esto, justo cuando es necesario consolidar los avances logrados con la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, así como con el Acuerdo Final con las FARC-EP, la presencia de los organismos internacionales de cooperación es más necesaria que nunca para apoyar al Estado con asistencia técnica y humanitaria ante la desprotección que afecta a las poblaciones, aunque existan las normas”.<sup>29</sup>
- **No hay garantía de la continuidad de la presencia de ACNUR en el país,** a pesar del agravamiento de la situación humanitaria en algunas regiones del país, sumado a la significativa migración de familias, niños, niñas y adolescentes venezolanos, con vocación de permanencia (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Por desafíos frente a la población desplazada, se requiere continuidad de la cooperación.** Dado que continúa el desplazamiento forzado, es necesario tomar medidas para lograr la continuidad de la cooperación de ACNUR en el país, debido a las falencias que todavía se evidencian por parte de las instituciones del Estado para dar solución al gravísimo problema de la población desplazada (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

*Dado que continúa el desplazamiento forzado, es necesario tomar medidas para lograr la continuidad de la cooperación de ACNUR en el país, debido a las falencias que todavía se evidencian por parte de las instituciones del Estado para dar solución al gravísimo problema de la población desplazada*

28 Entrevista con el Profesor Marco Romero, director de CODHES, realizada el 24 de mayo de 2018.

29 *Ibíd.*

- **No aplicación de principios rectores de los desplazamientos internos.** A juicio de las personas consultadas en el taller con organizaciones, Colombia no aplica plenamente los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Falta de compromiso con las víctimas de desplazamiento por parte de las entidades territoriales que son receptoras de esta población** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>30</sup>

Al Gobierno nacional:

- **Incorporación de los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos en la reforma a la Ley de Víctimas.**
- **Ampliación de vigencia y reforma progresiva de Ley de Víctimas.** Que amplíe la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y contemple su reforma progresiva para cumplir con la reparación integral de la niñez víctima del conflicto.

*Que fortalezca las capacidades técnicas y financieras de las entidades para adelantar la reparación y aplicar soluciones duraderas, según la evolución del conflicto interno y las amenazas transnacionales (nexos de grupos armados no estatales con organizaciones internacionales de narcotráfico).*

- **Priorización del mandato de ACNUR sobre población desplazada.** Que proponga a la cooperación de ACNUR que en Colombia priorice su mandato hacia la población desplazada, por encima de su mandato en materia de refugiados.

- **Renovación del programa de cooperación de ACNUR con énfasis en territorios.** Que renueve el programa de cooperación con ACNUR, con énfasis en niñez desplazada y refugiada y fortalezca la presencia de esta organización en las entidades territoriales donde

se registran crisis humanitarias, a fin de brindar asistencia técnica y atención humanitaria.

- **Mejor coherencia y complementariedad nación-territorio para articulación territorial de ACNUR.** Que el Gobierno nacional desarrolle una mayor coherencia y complementariedad nación-territorio que permita mejorar la articulación con ACNUR en los territorios, atendiendo a las medidas que, más allá de la Ley de Víctimas, deberán tomarse para implementar lo pactado en el Acuerdo Final con las FARC-EP.
- **Revisión del alcance de la cooperación frente a migración venezolana.** Que analice el alcance de la cooperación internacional ante la emergencia que representa la migración de niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela, en consulta con ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

<sup>30</sup> Además de recopilar las recomendaciones de los expertos consultados en mayo de 2018, también se consultó (Codhes, 2017) y se incluye la perspectiva del Profesor Marco Romero, director de CODHES.

- **Incremento presupuestal para medidas humanitarias por desplazamiento interno.** Que realice un incremento presupuestal para mejorar la capacidad institucional a fin de implementar las medidas humanitarias en respuesta al desplazamiento interno (prevención, protección, investigación y persecución de los responsables en el marco del conflicto armado).
- **Fortalecimiento institucional para implementar soluciones duraderas.** Que fortalezca las capacidades técnicas y financieras de las entidades para adelantar la reparación y aplicar soluciones duraderas, según la evolución del conflicto interno y las amenazas transnacionales (nexos de grupos armados no estatales con organizaciones internacionales de narcotráfico).

## 2. SOBRE NIÑEZ PERTENECIENTE A GRUPOS ÉTNICOS VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO

### Observación 57 del CDN

“El Comité observa las medidas adoptadas por el Estado parte para hacer efectivos los derechos de los niños indígenas y afrocolombianos. Sin embargo, continúa inquietándole que sigan enfrentándose a la discriminación y a numerosos problemas para acceder a la educación, la atención médica, los servicios de registro civil y la justicia.”  
“También le sigue preocupando que se vean afectados de manera desproporcionada por la violencia y el conflicto armado y que constituyan una proporción elevada de los niños desplazados y de los niños reclutados por los grupos armados no estatales.”

### Recomendación 58. a) del CDN

“A la luz de su observación general N° 11 (2009), sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención, el Comité recomienda al Estado parte que:



Intensifique sus esfuerzos y adopte medidas de acción afirmativa para que los niños indígenas y afrocolombianos, incluidos los niños desplazados, disfruten de sus derechos en la práctica, en particular en el área de la salud, la educación y el acceso a la justicia.”

➤ **Valoración: ha funcionado, pero hay problemas y aspectos a mejorar**

## AVANCES DEL ESTADO COLOMBIANO

- Avances jurisprudenciales y normativos en favor de las poblaciones étnicas (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- Reconocimiento los derechos colectivos de los grupos étnicos a sus territorios (Afirmación de expertos consultados por parte del Estado. Mayo 17 de 2018).
- Existe atención en salud con enfoque étnico para pueblos indígenas (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- Avances en materia de consulta previa como elemento fundamental en la gobernanza de las comunidades étnicamente diferenciadas (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

## FACTORES QUE HAN LIMITADO EL AVANCE SOBRE EL TEMA

---

- **Exclusión de las víctimas afrodescendientes en las normas expedidas en el marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (Codhes, 2017).**
- **Falta de mayor decisión política para implementar la Ley de Víctimas.** En el caso de estos grupos étnicos se necesita mayor decisión política para superar los problemas de implementación de la Ley de Víctimas y el Acuerdo Final con las FARC-EP (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Persistencia de prejuicios culturales que no permiten priorizar efectivamente los derechos de niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Debilidad institucional y falta de compromiso de entidades territoriales con grupos étnicos.** En ciertos territorios, la oferta institucional no funciona por problemas de acceso y se presenta incumplimiento de las entidades territoriales por debilidades en las capacidades técnicas y financieras, y en algunos casos, por falta de compromiso con estas poblaciones (Mesa de trabajo: Mujer y conflicto armado, 2015).
- **Falta de presencia y respuesta institucional en regiones apartadas.** Las comunidades étnicas tienen bajo nivel de conocimiento de las rutas de prevención y protección debido a la baja credibilidad en las instituciones del Estado. Lo anterior es consecuencia de la falta de acción y respuesta de la institucionalidad, especialmente en zonas rurales donde las distancias, tiempos y costos dificultan el acceso a la oferta disponible (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Falta de aplicación del enfoque diferencial étnico y de género.** El enfoque diferencial étnico y de género no está incorporado en la oferta institucional para estas comunidades, lo cual también dificulta la aplicación de los lineamientos étnicos para la atención a esta población (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Brecha entre normatividad e implementación efectiva de la política.** La Comisión de Monitoreo y Seguimiento a los Decretos Leyes para grupos étnicos (CMSDL) “ha observado con preocupación la resistencia por parte de las autoridades concernidas a conocer e implementar lo ordenado en los Decretos Leyes Étnicos. Considerando lo anterior, la CMSDL encuentra necesario (...) reiterar la brecha que existe entre las normas en cuestión y el cumplimiento informado por las entidades responsables de la implementación efectiva de esta política pública”. (CMSDL (CGR, PGN, Defensoría del Pueblo), 2017)
- **Falta de mayor protección a sujetos étnicos en el contexto actual.** Una de las grandes preocupaciones en el contexto actual, es la falta de efectividad de las medidas de prevención y protección; esto se debe a la lentitud con que avanza su implementación y a la falta de mecanismos adecuados para la protección y prevención de riesgos que enfrentan los sujetos étnicos colectivos, lo que ha agudizado el estado de vulnerabilidad que padecen estas comunidades (CMSDL (CGR, PGN, Defensoría del Pueblo), 2017).

- **Insuficiente participación de grupos étnicos en la implementación de la Ley 1448/11.** No se ha permitido la debida participación de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en la implementación de las medidas contenidas en la Ley de Víctimas, lo que profundiza la discriminación estructural étnica y racial, que es la base de la victimización histórica y compleja de los pueblos étnicamente diferenciados (Codhes, 2017).
- **Estigmatización institucional limita la denuncia de delitos contra la niñez de grupos étnicos.** A nivel institucional se percibe estigmatización, particularmente, hacia la población indígena, lo cual resulta en barreras para la denuncia de delitos como el reclutamiento y/o utilización, y casos de violencia sexual. Adicionalmente las rutas se centran en la denuncia, sin embargo, no hay garantías para denunciar, por la persistencia del control social, cooptación institucional o administración armada e ilegal de la justicia local (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Falta de articulación de la institucionalidad con las autoridades tradicionales.** No se dan los espacios necesarios de articulación de la institucionalidad con los cabildos indígenas y consejos comunitarios, a fin de afrontar de manera integral los riesgos para la niñez y hacer seguimiento de los casos (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Carencia de una pedagogía social para la protección de la niñez con pertenencia étnica.** Falta hacer pedagogía social para la protección de la niñez perteneciente a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Deficientes capacidades para atender casos de violencia sexual con enfoque diferencial étnico.** Para la denuncia en casos de violencia sexual de niñas y adolescentes tampoco hay condiciones de seguridad y medidas adecuadas de intimidad y protección que tengan en cuenta la cosmovisión de estos grupos étnicos, así como el enfoque de curso de vida de niños, niñas y adolescentes<sup>31</sup> (Mesa de trabajo: Mujer y conflicto armado, 2015).

*No se ha permitido la debida participación de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en la implementación de las medidas contenidas en la Ley de Víctimas, lo que profundiza la discriminación estructural étnica y racial, que es la base de la victimización histórica y compleja de los pueblos étnicamente diferenciados.*

31. El enfoque de curso de vida "se refiere al conjunto de trayectorias que tiene una persona y su familia, de acuerdo con los roles que desarrolla a lo largo de su vida (hijo, padre, trabajador, esposo, jubilado, etc.), las cuales están marcadas por las experiencias acumuladas, las transiciones y los momentos significativos". "Implica una mirada de proceso e integral, donde la interacción dinámica de las variables sociales, históricas, culturales y psicobiológicas explican la situación de vida de los sujetos, y no solo la edad o las características estándar de cada etapa de vida." (Equipo Técnico SNBF, 2016)

## SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>32</sup>

Al Gobierno nacional y las entidades que conforman el SNARIV:

- **Implementación del Capítulo Étnico.** Que prioricen la implementación del Capítulo Étnico contemplado en el Punto 6 del Acuerdo Final con las FARC-EP.
- **Capacitación a funcionarios en todos los ámbitos sobre derechos de niñez y aplicación del enfoque étnico.** Que capaciten a los funcionarios del nivel nacional y territorial en derechos de infancia y adolescencia y en la aplicación del enfoque étnico en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP, a fin de garantizar el GED de niños, niñas, adolescentes y familias víctimas pertenecientes a pueblos étnicos de manera pertinente, coherente y suficiente tanto en el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral para las Víctimas (MAARI), como en el plan estratégico de la ART, en especial en los PDET e instancias como la JEP y la CEV.

A la UARIV:

- **Mejoramiento de la estrategia de corresponsabilidad nación-territorio frente a los Decretos Ley Étnicos.** Que en calidad de entidad coordinadora del SNARIV mejore las fallas detectadas

*Que introduzca reformas concretas de justicia transicional reparadora, desde las cosmovisiones de los pueblos étnicos y sus dinámicas territoriales en todas las fases de los procedimientos judiciales, tomando las medidas para garantizar la adecuada participación de la niñez perteneciente a estos grupos étnicos*

en la estrategia de corresponsabilidad nación-territorio para avanzar en el cumplimiento e implementación de sus obligaciones legales, contempladas tanto en la Ley 1448 como en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011 a fin de lograr la satisfacción de los derechos de las víctimas étnicas y la transformación de sus condiciones de vida.

- **Actuaciones institucionales coherentes con la jurisprudencia y normatividad vigente.** Que atienda los llamados de la Corte Constitucional, para lograr

que las actuaciones institucionales sean coherentes con la jurisprudencia y normatividad vigente. En este sentido, la atención integral a la niñez víctima perteneciente a grupos étnicos se garantiza cuando los espacios de denuncia, atención psicosocial, oportunidades de inserción productiva y vinculación a redes comunitarias; se complementan con el reconocimiento y admisión de procesos ancestrales de cada pueblo, uso de medicinas y de rituales según sus costumbres, para la armonización espiritual y sanación de las víctimas y los territorios afectados.

Al MSPS:

- **Fortalecimiento del acceso de la niñez al Sistema Indígena de Salud Propia Intercultural (SISPI).** Que fortalezca la inclusión de la niñez en el Sistema Indígena de Salud Propia Intercultural (SISPI) e incremente la cobertura y el ritmo de las atenciones para niños, niñas y adolescentes indígenas y afrodescendientes

<sup>32</sup> Además de recopilar las recomendaciones de los expertos consultados en mayo de 2018, también se consultó la (Mesa de trabajo: Mujer y conflicto armado, 2015), (CMSDL (CGR, PGN, Defensoría del Pueblo), 2017) y (Codhes, 2017)

en salud física y psicosocial, superando retrasos y falencias detectados por la CMSDL en las Estrategias de Recuperación Emocional (ERE) y en el Programa de Atención Psicosocial Integral a las Víctimas (PAPSIVI).

Al MEN:

- **Mayor cobertura y calidad educativa con enfoque étnico.** Que incremente la cobertura y calidad de la educación con enfoque étnico, y asegure su implementación en coordinación con las secretarías de educación departamentales y municipales.

A la JEP:

- **Reformas a la justicia transicional reparadora con participación de la niñez de grupos étnicos.** Que introduzca reformas concretas de justicia transicional reparadora, desde las cosmovisiones de los pueblos étnicos y sus dinámicas territoriales en todas las fases de los procedimientos judiciales, tomando las medidas para garantizar la adecuada participación de la niñez perteneciente a estos grupos étnicos (medios de transporte, alojamiento, acompañamiento durante el proceso y medidas para superar barreras de lenguaje).

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Ministerio de Minas y Energía y la ART:

- **Resolución prevalente en favor de los grupos étnicos desplazados frente a tensiones por megaproyectos.** Que las tensiones que surjan entre los derechos de las víctimas (a la restitución, al retorno o a la reubicación) y los proyectos de desarrollo económico de gran escala, se resuelvan en favor de los grupos étnicos que, no solo es un derecho fundamental que debe ser garantizado en sí mismo, sino que a su vez permite proteger el derecho a decidir libremente el lugar donde desean desarrollarse.
- **Reconocimiento de la prevalencia de derechos de niñez de grupos étnicos en los PDET.** Que unido a lo anterior, la ART reconozca la prevalencia de los derechos de la niñez perteneciente a grupos étnicos y los incorpore participativamente en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) desde un enfoque diferencial étnico y de género.

#### Recomendación 58. b) del CDN



“Fortalezca las iniciativas para que todos los niños afrocolombianos e indígenas sean inscritos inmediatamente después del nacimiento, y facilite la inscripción gratuita de los que no fueron inscritos al nacer.”

➤ **Valoración: ha funcionado, pero hay problemas y aspectos a mejorar**

### AVANCES DEL ESTADO COLOMBIANO

---

- Mejor articulación entre la UARIV y Registraduría Nacional del Estado Civil (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- Desarrollo de jornadas y visitas territoriales para mejorar la situación de registro (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- Avance en la sensibilización a las familias y comunidades sobre la importancia del registro civil después del nacimiento (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

### FACTORES QUE HAN LIMITADO EL AVANCE SOBRE EL TEMA

---

- **Necesidad de registro para la población étnica luego de actos de violencia.** Falta de actuación institucional, para registrar a la población cuando se presentan situaciones de violencia y desplazamiento forzado en los territorios étnicos (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Falta de presencia de la Registraduría para atender a grupos étnicos ubicados en territorios geográficamente dispersos y en zonas fronterizas.** En estos, según el Informe de la (Defensoría del Pueblo, 2016) se encontraron indígenas de 70 y 77 años sin ninguna documentación y a quienes no les pueden expedir cédula porque no cuentan con registro civil de nacimiento. Igualmente se detectaron casos de niños y niñas registrados como hijos de un tío o de un hermano.
- **Persistencia de las falencias de la Registraduría por barreras de lenguaje** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>33</sup>

---

A la Registraduría Nacional del Estado Civil:

- **Jornadas de formación sobre registro civil con enfoque diferencial étnico.** Que incremente su presencia en los territorios geográficamente dispersos y en zonas de frontera, para impartir formación sobre los aspectos relativos al registro de niños y niñas indígenas y afrodescendientes aplicando el enfoque diferencial étnico para, de esta manera, superar los problemas detectados por la Defensoría del Pueblo.
- **Actualización de las bases de datos de las entidades territoriales** con mayor periodicidad, teniendo en cuenta las características de movilidad propias de las comunidades indígenas.
- **Priorización en el registro.** Que priorice el registro de niños, niñas y adolescentes víctimas pertenecientes a grupos étnicos.

33 Además de recopilar las recomendaciones de los expertos consultados en mayo de 2018, también se consultó, (Defensoría del Pueblo, 2016)

**Recomendación 58. c) del CDN**



“Fortalezca las medidas de protección de los niños indígenas y afrocolombianos y sus familias frente a la violencia, incluida la violencia sexual, y frente a las repercusiones del conflicto armado. Dichas medidas deben ser desarrolladas en consulta con los líderes afrocolombianos e indígenas.”

→ **Valoración: no ha funcionado**

**SITUACIONES QUE EVIDENCIAN LA MAGNITUD DEL PROBLEMA**

- **Ausencia de plan financiero para los Decretos Ley, principal obstáculo.** En materia de recursos la CMSDL señala que la ausencia de un plan financiero (CONPES) para atender a los grupos étnicos, ha sido un obstáculo estructural para la puesta en marcha de estos Decretos Ley.
  - Por un lado, la destinación de recursos para la implementación de los Decretos Leyes ocupa un lugar marginal tanto en el Presupuesto General de la Nación, como en la política general de víctimas (Ley 1448 de 2011).
  - Por otro lado, en la ejecución presupuestal de las entidades territoriales no se incorpora específicamente a la población étnica víctima del conflicto, dentro de los proyectos de inversión, razón por la cual, no se cuenta con metas e indicadores de seguimiento al GED.
- **Resistencia por parte de instituciones para implementar los Decretos Ley Étnicos.** La CMSDL ha observado con preocupación la resistencia por parte de las autoridades competentes para implementar lo ordenado en los Decretos Leyes Étnicos, lo cual se evidencia en la brecha existente entre las respectivas normas y el cumplimiento que reportan las entidades responsables.
- **Falta de profesionales calificados para aplicar el enfoque diferencial.** Lo anterior muestra la importancia de contar con profesionales capacitados en la aplicación efectiva del enfoque diferencial étnico, a fin de entablar diálogos con las autoridades indígenas de manera que se facilite el retorno de niños, niñas y adolescentes, luego de procesos de limpieza y armonización.<sup>34</sup>
- **Precaria respuesta a crisis humanitarias, que tenga en cuenta la cosmovisión de grupos étnicos.** Se percibe débil capacidad institucional para dar respuesta a las recurrentes crisis humanitarias que experimentan estas poblaciones. En particular, no existen estrategias de prevención de violencias que consulten la cosmovisión de los grupos étnicos y los involucren en su diseño e implementación (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Deficiencias de información y articulación entre mecanismos individuales y colectivos de reparación.** Frente a la reparación individual la CMSDL señala

*Se percibe débil capacidad institucional para dar respuesta a las recurrentes crisis humanitarias que experimentan estos grupos étnicos. En particular, no existen estrategias de prevención de violencias que consulten la cosmovisión de los grupos étnicos y los involucren en su diseño e implementación*

34 (Mesa de trabajo: Mujer y conflicto armado, 2015)

que la UARIV presentó información parcial sobre la atención a víctimas pertenecientes a grupos étnicos. Además, se evidenciaron inconsistencias en los registros de indemnizaciones y una falta de claridad sobre los mecanismos de articulación entre las medidas de reparación individual y las medidas de reparación colectiva, lo cual afecta la indivisibilidad de los derechos fundamentales, colectivos e integrales de los grupos étnicos.

- **Planes de protección sin enfoque diferencial y vinculación de autoridades étnicas.** Los programas prevención y protección, se construyen sin un enfoque diferencial étnico y no tienen en cuenta la participación de las autoridades de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, por lo que no son adecuadamente socializados por los sujetos étnicos para que sean efectivos (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Demora en la implementación de la Ruta de Reparación Colectiva Étnica.** La CMSDL advierte la grave demora en la implementación de esta ruta, la cual se relaciona, entre otros, con la ineficacia administrativa de la UARIV para tratar la operación logística y asignar los recursos técnicos y financieros para el desarrollo de acciones reparadoras.

*Que eliminen las barreras persistentes que limitan la participación de las víctimas étnicas y dispongan de recursos suficientes para garantizar que durante la formulación y toma de decisiones para la reparación integral de las víctimas, los sujetos étnicos tengan una real incidencia.*

- **Descoordinación entre justicia tradicional, ordinaria y transicional.** En materia de protección de la niñez se requiere una debida coordinación entre los procesos de justicia tradicional, justicia ordinaria y justicia transicional (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

- **Mayor dificultad para reintegración social de niñas, niños y adolescentes indígenas.** Debido a que el conflicto armado no responde a las lógicas cosmogónicas de las comunidades indígenas, estas no respaldan a quienes se vinculan a un grupo armado. Por tanto, la reintegración

social de niños, niñas y adolescentes indígenas desvinculados puede ser más difícil y severa porque sean menores de edad o no, la comunidad los responsabiliza individualmente y son objeto de una de las más altas sanciones: el destierro (Mesa de trabajo: Mujer y conflicto armado, 2015).

- **Baja implementación y efectividad de medidas de protección.** Se aprecia una lenta implementación y baja efectividad en aspectos urgentes para salvaguardar a los pueblos étnicos del posible exterminio físico y cultural, debido a la falta de financiación y de mecanismos adecuados para la protección y prevención de riesgos de los sujetos étnicos individuales y colectivos, lo que ha agudizado su estado de vulnerabilidad (Codhes, 2017).
- **No inclusión de derechos de niñez con pertenencia étnica en informes de seguimiento.** Falta la inclusión específica de las medidas para garantizar la materialización de los derechos de la infancia y adolescencia perteneciente a grupos étnicos en los informes de los organismos de control, que hacen seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas (Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo).

## SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>35</sup>

Al Gobierno nacional y las entidades que hacen parte del SNARIV:

- **Garantía de participación e incidencia de víctimas étnicas.** Que eliminen las barreras persistentes que limitan la participación de las víctimas étnicas<sup>36</sup>, (pese a la existencia formal de espacios y mecanismos) y dispongan de recursos suficientes para garantizar que durante la formulación y toma de decisiones para la reparación integral de las víctimas, los sujetos étnicos tengan una real incidencia.

Al Gobierno nacional y el Ministerio del Interior:

- **Procesos de recuperación de derechos territoriales planeados y concertados.** Que reconozcan la importancia que tiene el territorio para los pueblos indígenas y las comunidades negras, raizales y palenqueras, en tanto es la base para el desarrollo de su vida social y cultural; y en consecuencia, tomen las medidas para que la institucionalidad nacional y territorial esté en capacidad de responder, de manera planeada, diferenciada y concertada con los grupos étnicos, en los procesos de recuperación del goce efectivo de los derechos territoriales, de los cuales depende el ejercicio de los demás derechos fundamentales, colectivos e integrales (CMSDL (CGR, PGN, Defensoría del Pueblo), 2017).

A la UARIV:

- **Adopción urgente de medidas de protección con enfoque diferencial.** Que junto con las demás entidades del SNARIV, adopten de forma urgente y efectiva el enfoque diferencial étnico en las evaluaciones de riesgo, medidas y tiempos de respuesta, atendiendo a las complejidades de los territorios, para evitar contravenir los principios de oportunidad y eficacia que deben aplicarse en los programas de protección. Máxime cuando la situación de vulnerabilidad de los grupos étnicos, defensores de derechos humanos y líderes sociales es crítica como se mencionó en el análisis situacional.
- **Inclusión de representantes indígenas y afrodescendientes en el MAARI.** Que en el desarrollo del MAARI de sujetos étnicos, incluya a representantes de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en calidad de consultores, sin que los requisitos y perfil para estos cargos constituyan una barrera para contar con la participación de estas personas en las acciones de asistencia, atención y reparación integral.
- **Construcción concertada de rutas para la reparación y restitución de daños territoriales.** Que junto con el Ministerio del interior, la Mesa Nacional de Víctimas y las entidades territoriales, desarrollen concertadamente con los grupos étnicos la construcción de rutas para la reparación y restitución de daños territoriales y garanticen las condiciones para el ejercicio de la participación efectiva de los pueblos en las instancias de decisión e implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP.

<sup>35</sup> Además de recopilar las recomendaciones de los expertos consultados en mayo de 2018, también se consultó: (Mesa de trabajo: Mujer y conflicto armado, 2015), (CMSDL (CGR, PGN, Defensoría del Pueblo), 2017), (OCHA, Sala Humanitaria, 2018) y (Codhes, 2017)

<sup>36</sup> De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, la participación es un derecho fundamental para los grupos étnicos, puesto que su ejercicio permite el desarrollo de otros derechos como la autonomía y el gobierno propio.

- **Oferta para la reconstrucción de vínculos comunitarios con la niñez indígena desvinculada.** Que desarrolle una oferta de atención a niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados no estatales que incluya un modelo más enfocado a la reconstrucción de vínculos con las comunidades de origen y favorezca en menor medida la aplicación de los procesos en entornos cerrados o semicerrados, puesto que no corresponden con las tradiciones y costumbres de estas comunidades.<sup>37</sup>
- **Avance en los planes relativos a los grupos étnicos.** Que avance en la salvaguarda jurídica de la posesión ancestral territorial de los grupos étnicos, de la mano de la Política de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y el cumplimiento de los Planes Institucionales de Reparación Colectiva ya concertados con pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.

A la Unidad Nacional de Protección (UNP) y a las autoridades étnicas:

- **Medidas prioritarias y diferenciadas de protección personal, colectiva y territorial.** Que formulen e implementen de forma conjunta las medidas prioritarias y diferenciadas de protección personal, colectiva y territorial, ante la profundización de la crisis humanitaria en la región pacífica (Chocó, Nariño y Cauca), noroccidental (Antioquia y Córdoba) y nororiental (La Guajira, Norte de Santander y región del Catatumbo).

A la ART:

- **Implementación articulada con autoridades tradicionales de lo pactado en el Acuerdo Final.** Que junto con la UARIV, emprendan un proceso de articulación con las autoridades tradicionales de los grupos étnicos para implementar los temas interconectados del Acuerdo Final con las FARC-EP, definidos en varios apartes: el Punto 1 Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, particularmente el numeral 1.2, relativo a los PDET; todos los numerales del Punto 5 Víctimas del Conflicto; y el Punto 6 Implementación, Verificación y Refrendación, particularmente el numeral 6.2 correspondiente al Capítulo Étnico para avanzar en la salvaguarda jurídica de su posesión ancestral territorial, en la política de sustitución de cultivos de uso ilícito y en el cumplimiento de los Planes Institucionales de Reparación Colectiva.
- **Medidas explícitas para la restitución de predios despojados en todas las etapas.** Que incluya de forma explícita, en su plan estratégico de restitución de todos los predios despojados, el tema de los derechos territoriales de las comunidades étnicas y establezca medidas urgentes para impulsar los procesos en cada una de sus etapas.

A la CMSDL:

- **Seguimiento diferencial de GED de niñez perteneciente a grupos étnicos por parte de CMSDL.** Que tenga en cuenta la prevalencia de los derechos de la niñez en el marco de su función de seguimiento y control, incluyendo en sus informes el seguimiento al GED de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con los Auto 251 de 2008 y 004 y 005 de 2009.

37 Ibid.

### 3. SOBRE NIÑEZ VÍCTIMA DE DELITOS CONTEMPLADOS EN EL PROTOCOLO FACULTATIVO RELATIVO A LA PARTICIPACIÓN DE NIÑOS EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

“Seguimiento de las anteriores observaciones finales y recomendaciones del Comité acerca del Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados.”

#### Observación 65 del CDN

“Si bien observa que se han adoptado medidas para proteger a los niños frente al conflicto armado, el Comité sigue profundamente preocupado por las continuas violaciones de los derechos de los niños, que afectan principalmente a los niños de las zonas rurales, a los indígenas, a los afrocolombianos y a los niños de las zonas urbanas marginadas. Le preocupa en particular:

El persistente reclutamiento de niños por los grupos armados no estatales;

El intenso reclutamiento de niños por las BACRIM y las denuncias que algunos de esos niños son procesados por el Estado parte como delincuentes en lugar de ser tratados como víctimas, y por ese motivo no se los incluye en el programa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para los niños desmovilizados;

El hecho que las niñas reclutadas sean sometidas a actos graves de violencia sexual de manera repetida y sistemática, como la violación y la esclavitud y explotación sexual, el embarazo y el aborto forzado, y la transmisión de enfermedades de transmisión sexual;

La instalación continua de artefactos explosivos por los grupos armados no estatales y las reducciones del presupuesto asignado a los programas de lucha contra las minas antipersonales, las municiones sin detonar y los demás artefactos explosivos improvisados;

Las numerosas vulneraciones de los derechos de los niños cometidas presuntamente por la policía y las fuerzas armadas, en particular la violencia sexual, y la persistente utilización de niños para actividades de inteligencia;

El bajísimo número de procesos por los delitos contemplados en el Protocolo Facultativo;

La coordinación insuficiente entre las instituciones que se ocupan de los niños víctimas del reclutamiento.”

#### Recomendación 65. a) del CDN

“Evalúe y ajuste la Política 3673 (2010) del CONPES, relativa a la prevención del reclutamiento de niños, y vele por que haya recursos suficientes y por el fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos de coordinación, en particular en las regiones más afectadas por el conflicto armado.”



➤ **Valoración: no ha funcionado**

#### SITUACIONES QUE EVIDENCIAN LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

- **Continuidad del conflicto armado que dificulta implementación de programas.** La dinámica del conflicto armado que en algunas regiones dificulta la implementación de estrategias de prevención, como el Programa Generaciones con Bienestar del ICBF (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

- **Persistencia de condiciones que favorecen el reclutamiento y utilización de la niñez.** La generalizada vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en contextos donde continua el accionar de grupos armados no estatales, junto con la persistencia de condiciones de desigualdad y ausencia de oportunidades, facilitan el reclutamiento y utilización de menores de edad (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Continuación de alertas de riesgo por reclutamiento y utilización.** Entre 2011 y 2016, la Defensoría emitió aproximadamente 105 alertas de riesgo por reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en 30 departamentos (Naciones Unidas, 2016).
- **Falta de voluntad política para adecuada respuesta en municipios con alertas.** Falta decisión política para asignar los recursos necesarios a fin de contar con equipos humanos idóneos y presupuestos que viabilicen la ejecución de las estrategias y acciones en todos los municipios donde se presentan alertas de riesgo (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Deficiencia de respuesta frente a las alertas en Equipos de Acción Inmediata de varios municipios.** Se registra una deficiente respuesta institucional a las alertas de riesgo, al igual que en los Equipo de Acción Inmediata (EAI). Incluso, varios municipios, donde el riesgo ha incrementado, no cuentan con EAI (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **No atención oportuna de alertas de reclutamiento y/o utilización.** Muchos de los casos reportados en las alertas de riesgo por reclutamiento, no han sido oportunamente atendidos y han derivado en amenazas a las familias y las comunidades, quienes incluso se han visto obligados a desplazarse de sus zonas de residencia. Departamentos como Vichada, Guainía, Guaviare, Cauca, Chocó, Nariño, Putumayo, Arauca, Sur de Bolívar, entre otros, siguen siendo escenarios donde los actores armados reclutan y utilizan a niños, niñas y adolescentes (Sistema de Alertas Tempranas. Informe de riesgo N°037, 2016).
- **Nuevas modalidades de utilización de niñez en circuitos de ilegalidad del conflicto armado.** El país debe reconocer que en el contexto del conflicto armado, más allá de las formas clásicas de reclutamiento que caracterizan el accionar de grupos guerrilleros (separación del núcleo familiar, porte de uniforme, participación en actividades de rancho, etc.), se abren paso cada vez con mayor frecuencia nuevas formas de utilización de niños, niñas y adolescentes en los circuitos de ilegalidad, lo cual invisibiliza las prácticas criminales de grupos armados no estatales contra la niñez (Defensoría del Pueblo, 2014).
- **Debilidades estructurales para implementar medidas de protección eficaces.** De acuerdo con el informe de la (CMSLV, 2017), si bien se reconoce la creación de instancias interinstitucionales de carácter público para la prevención y protección frente a la vinculación al conflicto armado y otras formas de violencia contra niños, niñas y adolescentes<sup>38</sup>, a la fecha se identifican debilidades es-

38 Comisión Intersectorial de Prevención de Reclutamiento, Utilización Ilícita y Violencia Sexual Contra Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA) y la expedición de directrices de política pública nacional como el Conpes 3673 de 2010.

tructurales que impiden que este tipo de medidas finalmente tengan un mayor impacto en la protección de la niñez.

- **Carencia de planes y estrategias actualizadas de prevención y protección de la niñez.** Falta de capacidad de los equipos interinstitucionales (nacional y locales) para actualizar los planes y estrategias ante las cambiantes dinámicas del conflicto que registran nuevas modalidades de uso y utilización, más que de reclutamiento como sucedía en otros periodos del conflicto (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Carencia de una estrategia de prevención y protección ante el riesgo de revinculación.** Frente a la desmovilización de las FARC-EP el Gobierno no ha previsto una estrategia de prevención y protección para la niñez que responda al elevado riesgo de revinculación y revictimización por parte de otros grupos armados al margen de la ley, tal y como sucedió con la desmovilización de las estructuras paramilitares, quienes entregaron un bajo número de niños, niñas y adolescentes, lo que supuso que muchos menores de edad no desvinculados formalmente pasaran a formar parte de los grupos posdesmovilización (Defensoría del Pueblo, 2017).
- **Carencia de abordaje de todas las dimensiones de afectación de la niñez víctima de reclutamiento.** Según el ICTJ<sup>39</sup>, la respuesta social y estatal al reclutamiento ilícito no aborda adecuadamente todas las dimensiones de la afectación que sufren los niños, niñas y adolescentes, lo que se evidencia en: (i) la falta de coherencia entre algunas políticas que entienden a niños, niñas y adolescentes solo como víctimas pasivas que deben ser objeto de protección, y otras que los tratan como presuntos responsables de crímenes, sin que se logre la debida articulación de ambas perspectivas; (ii) la insuficiencia de la respuesta estatal para enfrentar impactos complejos que afectan la capacidad de los jóvenes de integrarse a la sociedad.
- **Incumplimiento del artículo 14 de la ley 1448/11.** “la superación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas implica la realización de una serie de acciones que comprenden: el deber del Estado de implementar las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas; el deber de solidaridad y respeto de la sociedad civil y el sector privado con las víctimas; el apoyo a las autoridades en los procesos de reparación; y la participación activa de las víctimas” (Cristian Correa, 2014)
- **No garantía de trato diferencial y especializado como víctimas de reclutamiento y/o utilización.** Las autoridades encargadas de valorar la situación de niños, niñas y adolescentes que ingresan a medidas de restablecimiento de derechos, solo consideran el delito de reclutamiento cuando los menores de edad entran en contacto con la institucionalidad a través de la ruta ordinaria de desvinculación.

*Falta de capacidad de los equipos interinstitucionales (nacional y locales) para actualizar los planes y estrategias ante las cambiantes dinámicas del conflicto que registran nuevas modalidades de uso y utilización, más que de reclutamiento como sucedía en otros periodos del conflicto*

39 Informe del Centro Internacional de Justicia Transicional (ICTJ por sus siglas en inglés) que analizó los procesos de reparación y reintegración de la niñez afectada por el conflicto armado, particularmente, las experiencias de los menores de edad desvinculados de los grupos armado ilegales (Cristian Correa, 2014).

Si el ingreso se da por otras rutas, los adolescentes son derivados a medidas administrativas diferentes, que no les garantizan un trato diferencial y especializado como víctimas de reclutamiento y/o utilización, por lo que reciben una protección transitoria que no previene nuevos reclutamientos, ataques o retaliaciones contra su vida e integridad y la de sus familias (Defensoría del Pueblo, 2015).

- **Dificultades para sumar compromisos intersectoriales en las rutas de la CIPRUNNA.** El Conpes 3673 de 2010 fue evaluado en 2013<sup>40</sup> ejercicio del que surgieron una serie de recomendaciones de ajuste. Sin embargo, se ha evidenciado la incapacidad de esta política pública para sumar compromisos por parte de las entidades locales y nacionales con el fin de implementar las acciones previstas en cada uno de los tres momentos de la ruta: (i) prevención temprana, (ii) prevención urgente (iii) prevención y protección.<sup>41</sup>
- **Baja cobertura territorial de CIPRUNNA.** La Defensoría del Pueblo constató la baja cobertura de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y la Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA) en el total de municipios priorizados, lo que en diferentes regiones del país ha significado un obstáculo para la puesta en marcha de las rutas de prevención establecidas por el Conpes 3673 (ahora

*En algunos casos, la falta de una inversión sostenida ha significado que su actuación dependa de recursos de la cooperación internacional, lo que en la práctica reduce la posibilidad de dejar capacidades locales instaladas que logren mejores resultados para los niños, niñas y adolescentes en riesgo.*

Decreto 1833 de 2017). Además, en algunos casos, la falta de una inversión sostenida ha significado que su actuación dependa de recursos de la cooperación internacional, lo que en la práctica reduce la posibilidad de dejar capacidades locales instaladas que logren mejores resultados para los niños, niñas y adolescentes en riesgo.<sup>42</sup>

- **Desconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad para respuesta intersectorial.** Existen ciertas condiciones estructurales de vulnerabilidad<sup>43</sup> que no se asumen como parte de las estrategias de prevención. Igualmente, la carencia de una oferta cultural o recreativa, resulta en que niños, niñas y adolescentes

inviertan tiempo en procesos de socialización con actores armados.

- **Deficiente coordinación interinstitucional para responder a los actuales niveles de riesgo.** Aunque se ha avanzado en la identificación de municipios con los mayores niveles de riesgo de reclutamiento y uso de niños, niñas y adolescentes, con lo cual se ha priorizado la actuación de la Secretaría Técnica de la CIPRUNNA, dado el incremento de los índices de utilización en la etapa posterior a la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP, se considera que la coordinación interinstitucional ha sido deficiente.<sup>44</sup>
- **Falta de articulación efectiva con entidades territoriales para prevenir el**

40 (CIPRUNNA. Boletín 3, 2013)

41 (Defensoría del Pueblo, 2014)

42 *Ibíd.*

43 Déficit de docentes para varios grados, por ejemplo: en departamentos como Córdoba y Bolívar se registra una proporción de 7 docentes para 10 grados y ausencia consecutiva de maestros (8 años) en áreas críticas, como lengua castellana. (Defensoría del Pueblo, 2015)

44 *Ibíd.*

**reclutamiento y la utilización.** La falta de ejercicios efectivos de articulación para la prevención del reclutamiento y utilización ha derivado en el desgaste de los espacios de articulación de la CIPRUNNA, hasta el punto que varias entidades territoriales han manifestado descontento con estos espacios debido a las limitadas ejecuciones presupuestales y actividades en lo local. Incluso algunos gobiernos regionales han mostrado desinterés en desarrollar ejercicios de articulación nación - territorio, por cuanto no consideran que estos mecanismos aporten de manera efectiva a la prevención del reclutamiento y utilización.<sup>45</sup>

- **Debilidad en acciones estratégicas para la transformación de imaginarios sociales.** Se observa un débil desarrollo de acciones estratégicas que incidan en la transformación de imaginarios sociales, costumbres y patrones culturales que impiden el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Limitada ejecución de programas de fortalecimiento familiar.** El desfase en los tiempos de contratación, limita la ejecución de estos programas, que terminan iniciando sus procesos en el segundo semestre del año y concentrando sus acciones en encuentros familiares y visitas.<sup>46</sup>
- **Falencias en el fortalecimiento familiar para la prevención y protección de la niñez en riesgo.** Las acciones de prevención y protección tienen falencias en materia de fortalecimiento familiar, apoyo económico a las familias y programas dirigidos a los jóvenes. Adicionalmente faltan programas adecuados para proteger a las familias de niños, niñas y adolescentes que están en riesgo.<sup>47</sup>
- **Carencia de espacios seguros para recibir o reubicar a la niñez en riesgo.** Las instituciones locales no cuentan con espacios seguros para recibir o reubicar a niños, niñas y adolescentes en riesgo de reclutamiento y/o utilización (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Precariedad institucional para contar con centros de atención especializada para remitir a niñez en riesgo.** Por la precaria presencia institucional, algunas zonas no tienen centros de atención especializada para remitir a niños, niñas y adolescentes que están en riesgo de reclutamiento y utilización (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Bajo conocimiento sobre los procedimientos para activar rutas de prevención y protección.** Se observa desconocimiento de los representantes de la institucionalidad acerca de los procedimientos que deben activarse ante alertas de reclutamiento, utilización y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Limitada efectividad de la ruta de prevención y protección frente a utilización y reclutamiento.** La elección de operadores que no tienen presencia local

45 (Defensoría del Pueblo, 2014)

46 *Ibíd.*

47 (Defensoría del Pueblo, 2014)

permanente o no tienen credibilidad dentro de las comunidades, es un factor que limita la efectividad de esta ruta.<sup>48</sup>

- **No activación de rutas señaladas en el CONPES para prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual.** Falta profundizar en el análisis del fenómeno de utilización de niños, niñas y adolescentes, razón por la cual muchos casos de infracciones a la ley se consideran como problemas de convivencia o delincuencia juvenil, sin analizar la conexión real que tienen con grupos armados no estatales, en la dinámica del conflicto armado. En consecuencia, las rutas que se activan son las indicadas en la Ley de Convivencia Escolar y no las señaladas en el CONPES (ahora Decreto 1833 de 2017), para la prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual (Defensoría del Pueblo, 2017).
- **Desarticulación para activar rutas de protección en instituciones educativas y otros entornos.** Fallas de gestión por parte de las autoridades públicas en la activación de rutas ante amenazas en instituciones educativas y otros entornos donde hay presencia de grupos armados,<sup>49</sup> unido a la desarticulación institucional para adoptar y aplicar las medidas de prevención y protección.<sup>50</sup>
- **Carencia de planeación de acciones efectivas.** La CMSLV<sup>51</sup> señala que pese a la identificación 5.400 niños, niñas y adolescentes en riesgo de reclutamiento y utilización por actores ilegales, las entidades territoriales “reportan acciones para garantizar la ruta de protección y prevención, pero esta expresión se queda en los aspectos formales de diagnóstico y documentación, sin que se observe una planeación de acciones efectivas”.
- **Desigual respuesta frente al mayor riesgo de la niñez perteneciente a grupos étnicos.** Respecto de la aplicación del enfoque diferencial, donde predominan acciones hacia los pueblos indígenas, la CMSLV llama la atención de la UARIV frente a una respuesta que puede ser desigual, teniendo en cuenta que los factores de amenaza y riesgo en los territorios étnicos (indígenas y afros), persisten y tienen una tendencia a aumentar.
- **Incumplimiento del principio de distinción por parte de la fuerza pública.** Ubicación de bases militares cerca de las escuelas, viola el principio de distinción y aumenta el riesgo para niñas y adolescentes, por la posibilidad de establecer vínculos afectivos con los soldados o ser víctimas de abuso sexual (Defensoría del Pueblo, 2014).

48 Ibid.

49 En municipios como Puerto Berrío, Antioquia, los llamados “combos” ingresan abiertamente a los establecimientos educativos para vender estupefacientes, inducir al consumo y utilizar a los niños, niñas y adolescentes para el tráfico. (Defensoría del Pueblo, 2015)

50 En 2017 la CMSLV solicitó a la UARIV información acerca de los mecanismos diseñados para hacerle frente al reclutamiento de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos étnicos, encontrando en lo que respecta a reclutamiento de menores de edad que la UARIV indica no ser competente para revisar esta recomendación abordada en el Tercer Informe de Seguimiento. (CMSLV, 2017)

51 Cuarto Informe de Seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas (CMSLV, 2017)

## SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>52</sup>

A la CIPRUNNA y su Secretaría Técnica:

- **Diagnósticos con comunidades sobre iniciativas efectivas de prevención desarrolladas en lo local.** Que realice un diagnóstico que permita identificar y promover iniciativas efectivas de prevención de reclutamiento y utilización desarrolladas por las comunidades en el nivel local, orientadas a proteger a niños, niñas y adolescentes de la vinculación a grupos armados posdesmovilización.
- **Actualización de medidas frente a nuevos factores de riesgo en los entornos protectores de la niñez.** Que actualice los programas, planes y proyectos en el marco de Decreto 1833 de 2017, avalando los nuevos factores de riesgo y tomando en consideración los efectos que la presencia de estructuras armadas posdesmovilización y grupos delictivos organizados, tienen sobre los espacios vitales de niños, niñas y adolescentes, para evitar su reclutamiento y utilización.
- **Actualización de planes de acción a modalidades de utilización y articulación con prevención de delincuencia juvenil.** Que considere en los planes de acción las nuevas formas de utilización, que no están siendo comprendidas en su relación con el conflicto armado y social que vive el país, teniendo en cuenta que la delincuencia juvenil esconde formas de reclutamiento y utilización. Lo anterior para articular estrategias de prevención tanto del reclutamiento y utilización, como de prevención de delincuencia juvenil.
- **Ejercicios de articulación de oferta nacional con planes locales para mejorar pertinencia y efectividad.** Que refuerce los ejercicios de socialización en regiones como Putumayo, Vichada, Arauca, Guaviare, Eje Cafetero, Caquetá, entre otros, para articular la oferta nacional con los programas regionales y locales, tomando medidas para que la construcción de los respectivos planes de acción sea un ejercicio interiorizado por las autoridades regionales, especialmente en zonas de alta vulnerabilidad socio económica de la población.
- **Más presencia institucional en territorios con mayores alertas y mejor articulación.** Que fortalezca la presencia regional, especialmente en las zonas advertidas con mayor nivel de riesgo por reclutamiento y utilización, que aparecen periódicamente en los informes regionales y nacionales del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), para que se adopten medidas que articulen la gestión de las autoridades locales con las entidades que integran la CIPRUNNA.
- **Medidas para prevenir casos de utilización en poblaciones con riesgo de desplazamiento.** Que coordine la implementación de estrategias, acciones y

La CMSLV señala que pese a la identificación

5.400

niños, niñas y adolescentes en riesgo de reclutamiento y utilización por actores ilegales, las entidades territoriales se quedan en el diagnóstico sin realizar planeación de acciones efectivas para garantizar la ruta de protección y prevención.

<sup>52</sup> Además de recopilar las recomendaciones de los expertos consultados en mayo de 2018, también se consultó: (Defensoría del Pueblo, 2014), (CMSLV, 2017), (Cristian Correa, 2014), (Defensoría del Pueblo, 2015) y (Sistema de Alertas Tempranas. Informe de riesgo N°037, 2016).

medidas de prevención de reclutamiento y utilización en aquellos casos en que se identifique que hay riesgo de desplazamiento de niños, niñas y adolescentes o de sus familias por amenaza de actores armados, teniendo en cuenta el Auto 251 de 2008.

- **Estrategias de prevención de vinculación o revinculación con adolescentes en centros del SRPA.** Que adelante un diagnóstico en los centros de atención especializada para adolescentes en conflicto con la ley penal, identificando aquellos que pueden constituir escenarios de riesgo de reclutamiento, para diseñar estrategias que prevengan la vinculación o revinculación de adolescentes con grupos armados al margen de la ley.
- **Respuesta interinstitucional y articulada frente a riesgos en las instituciones educativas.** Que conjuntamente con el MEN, definan protocolos y rutas para la atención de casos urgentes de riesgo de reclutamiento y utilización en el interior de las instituciones educativas, a partir de la identificación de situaciones o casos individuales, su remisión, acompañamiento y seguimiento por parte de las autoridades competentes.

A las entidades del Gobierno nacional:

*Que incrementen la judicialización de casos de reclutamiento, uso y violencia sexual de niñas, niños y adolescentes y se adelante una fuerte difusión en medios para prevenir la comisión de estos delitos.*

- **Promoción de cambios culturales como la no violencia contra la niñez y otros factores de riesgo.** Que prioricen acciones estratégicas que impulsen cambios culturales hacia la no violencia a fin de prevenir y proteger a niños, niñas y adolescentes frente a violencia intrafamiliar, maltrato infantil, negligencia, violencia sexual, abandono, entre otros, los cuales son factores de riesgo para su utilización por parte de actores armados no estatales.
- **Mayor asignación de recursos en municipios de categoría 6 en la etapa del posacuerdo.** Que asignen más recursos para apoyar la implementación del plan de acción de la CIPRUNNA en los municipios que son de categoría 6 o están cobijados por la Ley 550 de 1999 o “ley de quiebras” y donde las alertas de riesgo se han incrementado en la etapa posterior al Acuerdo Final con las FARC-EP.
- **Incremento de presencia institucional en zonas rurales y urbanas afectadas por el conflicto armado.** Que fortalezcan la presencia de las autoridades civiles en zonas rurales y urbanas afectadas por el conflicto armado y la violencia para garantizar la asistencia a la población y la implementación de la oferta de servicios sociales.
- **Mayor comunicación y apropiación de rutas y herramientas existentes entre instituciones garantes.** Que fortalezcan la comunicación y apropiación sobre las rutas y herramientas existentes para la prevención y protección de la niñez en riesgo, entre autoridades locales, comunidades, instituciones educativas, centros de salud y familias.
- **Reforzamiento de la oferta en fortalecimiento familiar, educación e inclusión**

**económica.** Que intensifiquen la oferta institucional en materia de fortalecimiento familiar, proyectos productivos agrarios y oferta complementaria para educación media, técnica y vocacional.

- **Oferta de servicios sociales y proyectos productivos para población con mayores índices de NBI.** Que implementen proyectos productivos para la sustitución de cultivos, acompañados de una oferta integral de servicios sociales para poblaciones con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI).
- **Prioridad técnica y presupuestal para transformar los imaginarios culturales que no reconocen a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos.** Que den prioridad técnica y presupuestal a las acciones de transformación cultural que impulsen el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos por parte de la sociedad en su conjunto, corresponsable de la garantía, para la efectiva participación ciudadana en la construcción de una cultura de convivencia pacífica.
- **Judicialización del reclutamiento, uso y violencia sexual contra la niñez, junto con difusión en medios.** Que incrementen la judicialización de casos de reclutamiento, uso y violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes y se adelante una fuerte difusión en medios para prevenir la comisión de estos delitos.

Al Ministerio de Educación Nacional:

- **Fortalecimiento de estrategias de prevención y protección en el sistema educativo frente a nuevas modalidades de utilización.** Que fortalezca las estrategias de prevención del reclutamiento, tomando en consideración el riesgo de utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, a fin de activar rutas de prevención urgente de acuerdo con el Decreto 1833 de 2017, en los territorios especialmente afectados por la presencia de grupos armados no estatales. En particular se recomienda:
  - **Articulación con SED departamentales.** Orientar a las secretarías de educación departamentales (SED) para que incluyan, dentro de las estrategias de permanencia y calidad, el desarrollo de programas, planes y proyectos que reconozcan la realidad del conflicto armado y la reconfiguración de nuevos grupos armados no estatales, en relación con el riesgo de vinculación de niños, niñas y adolescentes bajo nuevas modalidades.
  - **Disposiciones especiales para garantizar la permanencia de la niñez en el sistema educativo.** Adoptar disposiciones especiales que garanticen la permanencia de niños, niñas y adolescentes dentro del sistema educativo, a fin de prevenir los fenómenos de reclutamiento, utilización y violencia sexual. Esto incluye, implementar jornadas complementarias, acompañar a estudiantes en extra edad, cubrir el déficit de docentes, delimitar claramente el reglamento frente a traslados de maestros (que solo deberían materializarse una vez estén cubiertas las plazas que tienen intención de dejar), de forma que la rotación de personal no termine vulnerando el derecho a la educación.
  - **Desarrollo de oferta docente local para reducir traslados y garantizar la estabilidad de los entornos de protectores de la niñez.** Promover la formación, nombramiento de personal docente oriundo de la región y mejores condiciones laborales e incentivos, para evitar solicitudes reiteradas de traslado de docentes en áreas rurales dispersas, lo que perjudica a la niñez y la expone a los riesgos de reclutamiento y utilización.

En este sentido, es necesario que las SED emprendan procesos de formación docente en esas regiones, lo cual además de ser una fuente de empleo, garantiza la solidez de los entornos de protectores de niñas, niños y adolescentes.

- **Fortalecimiento de alternativas en el sistema educativo para atender áreas rurales dispersas.** Fortalecer las Escuelas Rurales y Los Hogares Juveniles Campesinos con énfasis en educación agropecuaria y desarrollo de competencias laborales, en tanto mecanismos de protección efectivos ante diversas formas de violencia. En estos espacios es de suma importancia desarrollar estrategias de fortalecimiento en proyectos de vida digna y formación técnica útil para el empleo, que alejen a los jóvenes del contexto donde operan los grupos armados ilegales.
- **Recursos para el funcionamiento de internados con énfasis en zonas rurales con mayores alertas.** Asignar recursos suficientes para la política de internados, en tanto servicio educativo para la niñez que habita en áreas rurales dispersas. Ante situaciones de amenaza inminente y directa de reclutamiento estos establecimientos educativos rurales constituyen albergues de emergencia, mientras se activan las rutas institucionales de protección.

**Recomendación 65. b) del CDN**



“Fortalezca los sistemas de información y alerta temprana relacionados con los niños en el conflicto armado para que las respuestas institucionales sean adecuadas, inmediatas y eficientes. Dichas respuestas deben comprender la protección de los niños y sus familias en caso de amenaza o riesgo y la posibilidad de trasladarlos a lugares seguros.”

→ **Valoración: no ha funcionado**

**SITUACIONES QUE EVIDENCIAN LA MAGNITUD DEL PROBLEMA**

- **Magnitud de los retos frente a la población víctima de desplazamiento forzado.** La Contraloría General de la República, en la Primera Encuesta Nacional de Víctimas (I-ENV\_CGR-2013) reportó que “la magnitud de la victimización por desplazamiento forzado en Colombia asciende al 11,9% de la población total de Colombia para 2013, de la cual, 10,2% está registrado en el RUV y 1,7% está fuera del RUV. Se presenta un sub-registro de aproximadamente 15,2% de grupos familiares, 14,4% de personas y 15,8% de hogares víctimas del desplazamiento forzado (CGR, 2015, pág. 45).
- **Riesgos de inclusión en el RUV por inconvenientes con la aplicación de criterios de valoración.** En su informe *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Análisis sobre el estado de cosas inconstitucional Volumen 15*, la CSPPDF señaló que existen riesgos en los procesos de inclusión en el RUV asociados con la debilidad en la aplicación de los criterios de valoración<sup>53</sup>, pues se han identificado inconsistencias en este proceso sustentadas, entre otras, en el elevado

53 “Luego del Auto 119 de 2013, el Gobierno nacional generó una respuesta frente a la no inclusión de solicitudes de registro que tenían como autor las BACRIM. Aunque el Manual de Criterios de Valoración (...) del Gobierno da a entender que se parte del principio de buena fe, en la práctica la aplicación de los criterios tiene aún dificultades” (CSPPDF, 2016)

porcentaje (39%) de recursos de reposición sobre la inclusión en el RUV que según la UARIV son resueltos favorablemente para las víctimas (CSPPDF, 2016).

- **Rezago institucional en la valoración de las declaraciones para la inclusión en el RUV.** Igualmente “se percibe un rezago en el proceso de valoración de las declaraciones, puesto que el informe del Gobierno en respuesta al Auto 298 de 2015 reporta que entre mayo de 2014 y mayo de 2015, se recibieron 404.604 solicitudes de inscripción en el registro, y se valoraron en el mismo periodo 363.683, por lo cual se puede afirmar que a mayo de 2015 persiste un rezago de 40.921 declaraciones por valorar” (CSPPDF, 2016).
- **Evidencia de prácticas discriminatorias hacia las víctimas según el grupo perpetrador.** De acuerdo con la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) y el Servicio Jesuita para Refugiados, se han presentado prácticas irregulares tales como el reconocimiento parcial o el total desconocimiento de los hechos declarados, cuando el perpetrador es un grupo posdesmovilización, lo que afecta especialmente a niños, niñas, adolescentes y mujeres, víctimas de conductas punibles como el reclutamiento forzado y la violencia sexual.<sup>54</sup>
- **Problemas con el manejo de los sistemas de información relativos a las víctimas.** Se han reportado problemas en el tratamiento de la información (pérdida de documentos) y se desconoce si con la actualización de la información en el registro, se han re-caracterizado los núcleos familiares para efectos de priorización.<sup>55</sup>

*El subregistro resulta de problemas asociados con el proceso de declaración e ingreso al RUV, lo cual implica que muchas víctimas históricas del conflicto continúan en riesgo de quedar por fuera de las rutas de asistencia, atención y reparación integral diseñadas por la Ley 1448 de 2011.*

#### FACTORES QUE HAN LIMITADO EL AVANCE SOBRE EL TEMA

- **Deficiencias en procesos de valoración (subregistro), que pueden dejar por fuera a víctimas cobijadas por la ley 1448/11.** El subregistro resulta de problemas asociados con el proceso de declaración e ingreso al RUV, lo cual implica que muchas víctimas históricas del conflicto continúan en riesgo de quedar por fuera de las rutas de asistencia, atención y reparación integral diseñadas por la Ley 1448 de 2011. Entre los problemas detectados, se destacan los siguientes:
  - **Debilidad institucional y financiera de las personerías.** “La debilidad institucional y financiera de las personerías,<sup>56</sup> que se ven rebasadas en sus capacidades de acción ante el número de ciudadanos que desean hacer su declaración, lo cual, muchas veces implica periodos de espera de meses para lograr llevar a cabo este procedimiento” (CSPPDF, 2016).
  - **Barreras físicas y de información que enfrentan las víctimas para acceder a lo estipulado**

54 (Codhes, 2017)

55 Ibid.

56 El proceso de toma de declaración a población desplazada y otras víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011, es competencia del Ministerio Público, en cabeza de las Personerías Municipales, las Procuradurías regionales y provinciales y la Defensoría del Pueblo.

en la ley 1448/11. Barreras que enfrentan las víctimas de desplazamiento, tanto físicas,<sup>57</sup> como de información. Los resultados de la I-ENV\_CGR-2013 evidenciaron que 78% de los grupos familiares no inscritos en el RUV manifestaron no haber realizado la declaración básicamente por desconocimiento: no sabían cómo ni ante quién hacerlo (30%), otros no sabían que corresponde a ellos hacerlo (25%); y más grave aún, 21% de los grupos familiares en cuestión no realizaron la declaración por temor (CGR, 2015).

- **Insuficientes avances en acuerdos de interoperabilidad e intercambio de información sobre la población víctima.** El Plan Operativo de Sistemas de Información (POSI) no ha logrado avanzar en los acuerdos de interoperabilidad e intercambio de información sobre la población víctima, entre otras razones, porque depende de roles y competencias de entidades del nivel nacional y territorial que no cuentan con recursos y competencias suficientes por ser meras instancias de coordinación, más no de ejecución en el territorio. Tampoco es claro cómo la RNI entra a potenciar o subsanar estas debilidades de diseño institucional (CSPPDF, 2016).

*Se evidencia un serio vacío de información en las instituciones, que impide el monitoreo de la garantía de los derechos sexuales y reproductivos y el seguimiento especialmente a los casos de violencia sexual e intrafamiliar, en el marco del desplazamiento forzado.*

- **Diversas falencias en el proceso de registro de víctimas.** La CMSLV identificó las siguientes falencias en materia de registro: (i) ausencia de mecanismos para

incluir en el Registro Único de Víctimas a las personas desplazadas antes del año 2000; (ii) existencia de barreras para el registro de personas desplazadas por acciones de grupos posdesmovilización; (iii) negación de la inclusión en el RUV a niños y niñas nacidos en hogares desplazados;<sup>58</sup> y (iv) presencia de obstáculos legales para el registro de personas desplazadas por acciones del Estado, tales como las fumigaciones de cultivos ilícitos.

- **Barreras de acceso para la atención y reparación integral de la niñez víctima de reclutamiento y utilización.**

No obstante, la Sentencia T-781 de 2012 proferida por la Corte Constitucional que enuncia como hechos ocurridos en el “marco del conflicto armado”, entre otros, a aquellos perpetrados por actores desmovilizados, por actores desconocidos y por bandas criminales, la COALICO denunció que a junio de 2013, del total de personas que declararon haber sido víctimas de vinculación a grupos armados, el 82% resultó como no incluido, del cual 65% correspondía a menores de edad,<sup>59</sup> lo que además de elevar el subregistro, supone fuertes barreras de acceso para la atención y reparación integral de la niñez víctima de reclutamiento y utilización (Defensoría del Pueblo, 2014).

- **Falencias de la Red Nacional de Información a nivel nacional y territorial.** A pesar de estar en marcha, la Red Nacional de Información (RNI) presenta

57 Las distancias que deben recorrer las víctimas para acceder a los centros poblados y rendir su declaración; las presiones de actores armados para evitar que los ciudadanos hagan su declaración y denuncien los crímenes que los afectan; y los mecanismos de resistencia de comunidades frente a las amenazas, que pueden redundar en procesos de confinamiento y desplazamiento de corto plazo, cuyo objetivo es la permanencia en el territorio.

58 CODHES también llama la atención acerca de la dilación en este proceso de registro de menores de edad nacidos después del desplazamiento, teniendo en cuenta que los tiempos de trámite oscilan entre ocho y 12 meses.

59 Coalico (2013). Hurtado Sánchez, Ingrid Paola. El peor secreto de la guerra: los niños, niñas y adolescentes. En: Putchipú 26. Coalico. Bogotá.

serias dificultades, no solo por el deficiente registro de hogares y/o personas, sino también porque en el nivel de las entidades territoriales no se consultan y utilizan tanto el RUV, como los registros administrativos de otras entidades que atienden a las víctimas en cada territorio, tales como: secretarías de educación, secretarías de salud, ICBF, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), instituciones educativas, Empresas Sociales del Estado (ESE), Empresas Promotoras de Servicios de Salud (EPS) e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), ya que estas entidades deben tener actualizada la información respecto a la demanda de servicios para cada vigencia, como parte de su gestión (CMSLV, 2017).

- **Inseguridad alimentaria y crisis humanitarias de población en proceso de inclusión en el RUV.** Ante estos problemas de registro la Corte Constitucional ha realizado un llamado para que las autoridades den respuesta directa y contundente a esta situación, a fin de mitigar los riesgos asociados a las condiciones de inseguridad alimentaria y crisis humanitarias recurrentes en que se encuentran las comunidades víctimas de desplazamiento que no han accedido a la ayuda humanitaria (CMSLV, 2017).
- **Carencia de sistemas de información efectivos para respuesta adecuada a poblaciones en situación de crisis humanitarias.** Por otra parte, con relación a las comunidades que viven situaciones de crisis humanitaria, el país presenta ausencia o deficiencia en los procesos de caracterización y gestión de sistemas de información efectivos que visibilicen la dimensión de los hechos victimizantes; a lo que se suma la ausencia de información frente a la asistencia y respuesta humanitaria prestada por las autoridades municipales y departamentales, la cual permitiría el direccionamiento e identificación de vacíos, para responder oportunamente a las necesidades identificadas (OCHA, Sala Humanitaria, 2018).
- **Debilidad de sistemas de información institucional para atender a víctimas de violencia basada en género.** Se evidencia un serio vacío de información en las instituciones, que impide el monitoreo de la garantía de los derechos sexuales y reproductivos y el seguimiento especialmente a los casos de violencia sexual e intrafamiliar, en el marco del desplazamiento forzado. Las instituciones que atienden a estas poblaciones no reportan en sus sistemas de indicadores este tipo de información (Hurtado, 2009).

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>60</sup>

Al Gobierno nacional

- **Fortalecimiento técnico y financiero del Ministerio Público, mediante alianzas de cooperación.** Que desarrolle una estrategia articulada para el fortalecimiento de la toma de declaración por parte del Ministerio Público a partir de alianzas con organizaciones sociales y actores de la cooperación internacional.

<sup>60</sup> Se recogen las recomendaciones de los expertos consultados en mayo de 2018, así como lo consultado en: (Hurtado, 2009) (Defensoría del Pueblo, 2014), (CGR, 2015) (CMSLV, 2017), (Defensoría del Pueblo, 2015), (CSPPDF, 2016) y (Codhes, 2017).

- **Armonización de los criterios de valoración a víctimas de desplazamiento de acuerdo con la jurisprudencia, el DIDH y el DIH.** Que en la Política Pública de Desplazamiento Forzado, se modifiquen los criterios de valoración para que estén en consonancia con la jurisprudencia, con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y con el Derecho Internacional Humanitario (DIH), a fin que la UARIV se acoja a las disposiciones de la Corte.

Al SNARIV:

- **Lineamientos de política para coordinar y armonizar a las instituciones involucradas en el registro.** Que construya y apruebe, en el Comité Ejecutivo, un lineamiento rector de política pública para que promueva la coordinación y armonización de las instancias involucradas en el registro, de forma que: (i) establezca claramente los niveles de jerarquía, competencias, metas, mecanismos de oferta institucional y recursos y (ii) defina el rol de la RNI y una estrategia para avanzar en acuerdos de interoperabilidad e intercambios de información.

A la URARIV:

- **Campaña de información para impulsar el registro de víctimas.** Que presente los resultados de la campaña de información, orientada a que las víctimas no incluidas en el antiguo Registro Único de Población Desplazada se inscriban en el RUV.
- **Ampliación de criterios para la inclusión de víctimas de todos los grupos armados no estatales.** Que actualice sus lineamientos técnicos y de registro, para ampliar la oferta de atención, asistencia y reparación integral de todos los niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento, utilización y violencia sexual por parte de todos los grupos armados no estatales, incluidos los denominados grupos posdesmovilización.
- **Superación del rezago en la notificación a víctimas de su inclusión en el RUV.** Que desarrolle una estrategia para superar el rezago en las notificaciones a las víctimas sobre su proceso de inclusión en el RUV.

A la CIPRUNNA:

- **Fortalecimiento de entidades territoriales para dimensionar el fenómeno de reclutamiento y utilización.** Que fortalezca las capacidades de las autoridades locales en mecanismos para alimentar el SAT a fin de dimensionar el fenómeno del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes de manera eficiente, evitando poner en peligro a los funcionarios y a la comunidad.
- **Actualización de sistemas de información y alertas tempranas con nuevas modalidades de reclutamiento y utilización.** Que junto con las instituciones que integran el SNARIV y las entidades territoriales, actualice los planes de prevención y protección con los sistemas de información y alertas tempranas frente a las nuevas modalidades de reclutamiento y utilización, teniendo en cuenta los perfiles de niños, niñas y adolescentes en riesgo y la información sobre los grupos armados que cometen este tipo de delitos.



**Recomendación 65. c) del CDN**

“Haga todo lo posible por la desmovilización y reintegración efectiva de los niños reclutados o utilizados en las hostilidades.”

→ **Valoración: no ha funcionado**

**SITUACIONES QUE EVIDENCIAN LA MAGNITUD DEL PROBLEMA**

- **Bajo porcentaje de menores de edad que ingresaron al Programa de Atención Especializada, provenientes de las AUC.** Según reportes oficiales, las desmovilizaciones de las Auto Defensas Unidas de Colombia (AUC) se iniciaron en noviembre de 2003, con el bloque Cacique Nutibara y finalizaron en agosto de 2006 con el bloque Elmer Cárdenas. Se estima que en total se desmovilizaron 31.651 personas; sin embargo, los menores de edad que ingresaron al Programa de Atención Especializada, provenientes de las AUC, durante estos años fue tan solo de 3,33% (1.055) (Defensoría del Pueblo, 2015).<sup>61</sup>
- **Reorganización de estructuras paramilitares que recibieron menores de edad no entregados formalmente durante la desmovilización de las AUC.** Diversos análisis han mostrado que antes de concluido el proceso de desmovilización de las AUC, se comenzaron a reorganizar nuevas estructuras armadas que ocuparon las zonas de influencia de las autodefensas y que fueron el destino de los niños, niñas y adolescentes que pertenecían a las filas paramilitares. Estas organizaciones han mutado las formas de utilización de menores de edad, que se dan sin que necesariamente se alejen de su contexto familiar y comunitario inmediato, por lo que se hace casi invisible el hecho que su participación en delitos esté en realidad asociada con la persistencia del conflicto armado (Defensoría del Pueblo, 2017).
- **Persistencia del conflicto armado y debilidades en programas especializados para la niñez desvinculada que prevengan su revinculación.** Por la reconfiguración de los actores que disputan el control territorial en zonas donde antes tenían influencia las FARC-EP, el riesgo de reclutamiento y utilización persiste. A esto se suman debilidades en la oferta de programas de reintegración social y comunitaria para niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados no estatales, a fin de evitar que esta población sea potencialmente objetivo de revinculación por parte de otros actores armados, en razón a que se considera que tienen “entrenamiento militar” (Defensoría del Pueblo, 2017).
- **Utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos posdesmovilización, según el contexto urbano/rural en que operan.** La mayoría de niños, niñas y adolescentes desvinculados dice haber pertenecido a estructuras armadas

*Por la reconfiguración de los actores que disputan el control territorial en zonas donde antes tenían influencia las FARC-EP, el riesgo de reclutamiento y utilización persiste.*

<sup>61</sup> En 2015, que corresponde con el mayor nivel de advertencias del SAT de los últimos años, en relación con el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados posdesmovilización de las AUC, solo habían ingresado al programa especializado 22 menores de edad reconocidos como víctimas de este delito, en el marco del conflicto armado.

posteriores a la desmovilización de las AUC. Los grupos posdesmovilización vinculan a menores de edad dependiendo del contexto territorial. Así, en ciudades donde el microtráfico es la fuente de financiación, los adolescentes que son vinculados en labores de menudeo y expendio de drogas, terminan siendo judicializados por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Mientras que en zonas de disputa por el control territorial, los adolescentes cumplen labores de extorsión y hasta sicariato, acciones que los pueden llevar al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) por delitos como homicidio o porte ilegal de armas. En contraste, un porcentaje menor de adolescentes utilizados o reclutados por grupos armados insurgentes continúa ingresando al SRPA por delitos de rebelión, terrorismo y, en una menor cantidad, por secuestro y tenencia de prendas de uso privativo de las fuerzas militares (Defensoría del Pueblo, 2015).

- **Medidas no efectivas frente a los factores de riesgo asociados con reclutamiento y utilización.** El Estado no ha abordado de manera efectiva las medidas para superar los factores de riesgo relacionados con el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes en poblaciones históricamente afectadas por el conflicto armado conformadas, en su mayoría, por campesinos, indígenas y afrodescendientes (Defensoría del Pueblo, 2014).

*El Estado no cuenta con una oferta contextualizada para adelantar procesos de reintegración comunitaria, con un oportuno apoyo psicosocial, de manera que quienes han sido desvinculados puedan procesar su experiencia de vida.*

- **No consideración de factores relativos al conflicto armado en los marcos de actuación del SRPA.** En este sentido el SRPA no está considerando entre sus marcos de actuación la investigación de casos cuyo origen es el conflicto armado del país. Así, la vinculación de menores de edad víctimas de reclutamiento y/o utilización en el SRPA es una discriminación ilegal e inconstitucional, dado que por una parte sufren el mismo daño causado por la vinculación a un grupo

armado, independientemente de la denominación que este tenga; y por otra, se desconoce la jurisprudencia relativa al fenómeno de reclutamiento y utilización,<sup>62</sup> así como el marco jurídico sobre los derechos de la niñez (Defensoría del Pueblo, 2015).

- **Falta de investigación sobre delitos de reclutamiento y utilización que conlleva a la judicialización de adolescentes en el SRPA.** De esta manera, según la Defensoría del Pueblo, los adolescentes que son reclutados o utilizados por grupos posdesmovilización de las AUC y por otros grupos armados ilegales, frecuentemente no son reconocidos como víctimas del conflicto armado y están siendo judicializados por delitos comunes, al no profundizar en la investigación de los casos y desconocer su relación con actividades de control social y territorial que alimentan las economías ilegales, contexto en el que se presenta el delito de utilización de menores de edad (Defensoría del Pueblo, 2015).
- **Carencia de formación en derechos de los operadores de programas para atención a la niñez desvinculada.** Este hecho lleva a que tiendan a infantilizarlos, negándoles su capacidad de agencia durante los procesos de restableci-

62 Corte Constitucional C-240 de 2009.

miento de derechos, atención y reparación integral, en tanto sujetos de derechos (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

- **Inexistencia de un programa para búsqueda activa de menores de edad que dejaron las FARC-EP.** El Estado no cuenta con un programa especial que adelante procesos de búsqueda activa de los niños, niñas y adolescentes que hacían parte de las FARC-EP, pero que abandonaron las filas antes de la concentración definitiva de los combatientes en las ZVTN, cuando concluyó la negociación con este grupo armado. En consecuencia, preocupa que estos menores de edad continúen transitando en la marginalidad e ilegalidad, lo que incrementa las posibilidades de vulneración de sus derechos humanos e impide su inclusión social (Defensoría del Pueblo, 2017).
- **Falta de procesos contextualizados de reintegración comunitaria.** El Estado no cuenta con una oferta contextualizada para adelantar procesos de reintegración comunitaria, con un oportuno apoyo psicosocial, de manera que quienes han sido desvinculados puedan procesar su experiencia de vida (asociada a diversos hechos victimizantes), identificar las secuelas que han quedado y desarrollar recursos de afrontamiento a fin de mitigar las afectaciones de mediano y largo plazo en su bienestar psicosocial y en su salud mental (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Carencia de modelos educativos pertinentes para la niñez atendida en programas especializados.** El Estado no tiene modelos educativos pertinentes para niños, niñas y adolescentes desvinculados, que están siendo atendidos en programas especializados o falta mayor articulación entre las entidades competentes (ICBF, Consejería Presidencial para los Derechos humanos y MEN) (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Falta de acompañamiento especializado en el traslado a zonas urbanas de menores de edad desvinculados.** Los niños, niñas y adolescentes desvinculados en áreas rurales son trasladados a áreas urbanas sin un acompañamiento especializado, lo cual los expone a riesgos adicionales y diversos (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>63</sup>

Al Gobierno nacional:

- **Exigencia de entrega de todos los menores de edad durante negociaciones con grupos armados ilegales.** Que en las negociaciones 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”, exija la entrega oficial de todos los menores de edad que se encuentren en las filas de estos grupos, y que tal actuación conste en las actas correspondientes. Ello, para que la niñez víctima de reclutamiento, utilización y violencia sexual pueda

63 Recoge las recomendaciones realizadas por el grupo de expertos y particularmente las formuladas por la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo, 2014), (Defensoría del Pueblo, 2015) y (CMSLV, 2017).

ser atendida de forma integral en calidad de víctima por el ICBF, la UARIV, el MSPS, el MEN, la ARN y el SENA y se reduzca la impunidad por la invisibilidad de estos delitos.

Al ICBF:

- **Consideración de la niñez utilizada con fines de microtráfico y otros delitos como expresión del conflicto armado.** Que considere el abordaje de la utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico y otros delitos como una expresión de la dinámica del conflicto armado, lo cual revela su condición de víctimas, a fin de desarrollar acciones preventivas, que eviten la adopción de medidas por la ruta regular del sistema de responsabilidad penal para adolescentes.
- **Desarrollo al interior del SNBF de estrategias de cultura de paz y legalidad.** Que desarrolle al interior del SNBF, estrategias encaminadas a promover una cultura de paz y legalidad que permita transformar los imaginarios sociales y culturales que naturalizan las acciones ilegales como medio para lograr un rápido ascenso social.
- **Acceso al PAPSIVI de la niñez vinculada a grupos ilegales (sin importar su denominación), según lo estipulado en la Ley 1098/06.** Que junto con el MSPS, gestionen el acceso a procesos de rehabilitación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral para Víctimas PAPSIVI, independientemente de la naturaleza del grupo al que hayan estado vinculados, como parte de las estrategias que aseguran las garantías de reparación y no repetición. Las estrategias de atención deberán ajustarse al mandato del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) que exige realizar intervenciones teniendo en cuenta el tipo de evento violento al que el menor de edad estuvo expuesto y las manifestaciones de los impactos causados por el mismo.
- **Desarrollo de estrategias de promoción de DSR en los Programas de Atención Especializada a la niñez desvinculada.** Que desarrolle estrategias pedagógicas de promoción y divulgación de los Derechos Sexuales y Reproductivos (DSR) dirigidas a transformar los imaginarios alrededor de la reproducción, a fin de democratizar las relaciones entre los sexos y proponer espacios y metodologías que permitan a las y los adolescentes construir nuevos marcos de responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones relativas al embarazo, la maternidad y la paternidad.
- **Formación de niñez desvinculada en habilidades ocupacionales y técnicas para manejar los recursos que reciban por concepto de indemnización.** Que incluya un componente de desarrollo personal en los procesos de formación de habilidades ocupacionales y técnicas con el propósito de intervenir las condiciones emocionales, escolares y de inexperiencia en el manejo de los recursos, que pueden ir en contravía de la inclusión social y productiva de esta población.
- **Formación integral a operadores de Programas de Atención Especializada para la niñez desvinculada.** Que junto con las entidades territoriales y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), fortalezcan los procesos de formación

que se brindan en la actualidad en los programas de atención especializada, de manera que respondan a las expectativas de los beneficiarios y contribuyan a su efectiva inclusión productiva.

- Que desarrolle programas y proyectos encaminados a la formación en democracia, ciudadanía, autoestima, autocuidado y respeto por los derechos humanos en todas las entidades contratadas para la operación de los servicios a los menores de edad desvinculados, de manera que en su implementación se aporten elementos para una inclusión social acorde con principios de libertad, dignidad, respeto por otras personas y fomento de una cultura de paz y equidad.
- Que desarrolle procesos de formación para los operadores de servicios de atención en materia de reparación, respeto y garantía de los derechos sexuales y reproductivos (DSR), para fortalecer sus capacidades de intervención y de transformación de los imaginarios que reproducen las inequidades de género y limitan el ejercicio libre y responsable de los DSR en los menores de edad.

— **Procesos de sensibilización con entidades territoriales para que la sociedad civil apoye la inclusión social de la niñez desvinculada.**

Que desarrolle procesos de sensibilización junto con las entidades territoriales, dirigidos a la sociedad en general y a la empresa privada en particular, respecto de la responsabilidad colectiva con la inclusión social de niños, niñas y adolescentes que alguna vez estuvieron vinculados a grupos armados ilegales; como estrategia de construcción de paz y reconciliación. Así mismo, desarrollar procesos de sensibilización comunitaria, que fomenten una actitud apreciativa frente a la inclusión social y económica de esta población, evitando que sea discriminada.

*Que considere el abordaje de la utilización de niños, niñas y adolescentes con fines de microtráfico y otros delitos como una expresión de la dinámica del conflicto armado, lo cual revela su condición de víctimas, a fin de desarrollar acciones preventivas, que eviten la adopción de medidas por la ruta regular del sistema de responsabilidad penal para adolescentes.*

— **Fortalecimiento del tejido social en procesos de retorno y priorización en programas sociales para adolescentes que han conformado una familia.**

Que junto con las entidades territoriales, implementen programas y proyectos de fortalecimiento del tejido social, inserción laboral y emprendimiento para superar las limitaciones materiales, afectivas y relacionales que impiden el retorno de niños, niñas y adolescentes a sus familias. Para los menores de edad que deseen establecer su propia familia, se debe brindar acompañamiento, en especial cuando existen hijos. Esta población deberá ser priorizada en los criterios de focalización de los diferentes programas y proyectos del Estado, en particular del ICBF, atendiendo a sus condiciones de vulnerabilidad.

— **Apoyo a procesos de retorno familiar de menores de edad, en la medida en que sea posible.**

Que, junto con las entidades territoriales, apoye y fortalezca los procesos de retorno familiar de los menores de edad, cuando las condiciones sociales, económicas, afectivas y de seguridad sean adecuadas, a través del acompañamiento psicosocial a las familias y comunidades en los períodos de recepción, acogida y adaptación.

- **Valoración y retroalimentación de experiencias en entrega de subsidios económicos condicionados a familias de niñez desvinculada.** Que evalúe los alcances y limitaciones de las experiencias piloto desarrolladas en materia de subsidios económicos condicionados a las familias de niños, niñas y adolescentes desvinculados, para retroalimentar y actualizar el programa en materia de inclusión social y ejercicio de la ciudadanía.
- **Favorecimiento de la modalidad de intervención “en medio sociofamiliar” con la niñez desvinculada.** Que privilegie el uso de esta modalidad” sobre otras formas de intervención, previo análisis de las condiciones de seguridad, en tanto la misma ofrece mayores garantías afectivas y de protección para la restitución de los derechos vulnerados de esta población.
- **Valoración de la implementación de la Política Haz Paz para prevenir y atender las violencias intrafamiliar y sexual.** Que evalúe y realice seguimiento a la implementación de la Política Pública para la Construcción de Paz y Convivencia Familiar (CONPES 3077 de 2000) y tome medidas a través del Comité Interinstitucional que ejecuta la política “Haz Paz”, para dar cumplimiento a la política pública de prevención y atención a las violencias intrafamiliar y sexual.

*Que evalúe los alcances y limitaciones de las experiencias piloto desarrolladas en materia de subsidios económicos condicionados a las familias de niños, niñas y adolescentes desvinculados, para retroalimentar y actualizar el programa en materia de inclusión social y ejercicio de la ciudadanía.*

- **Definición de procedimientos de intervención en casos de violencia sexual identificados en el Programa de Atención Especial.** Que establezca procesos y procedimientos de intervención en los casos de violencia sexual que sean identificados en el programa de atención especial para menores de edad desvinculados, de manera que en coordinación inter e intrainstitucional se garantice la atención integral, la denuncia (de ser posible) y la restitución de los derechos vulnerados de los menores de edad víctimas.

Al ICBF y al MEN, en el marco del Programa de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados de los Grupos Armados Irregulares:

- **Acceso a educación de calidad según perfil, necesidades específicas y nivel educativo.** Que garanticen el derecho a la educación teniendo en cuenta las necesidades, perfiles y requerimientos específicos, especialmente de quienes no han cursado ningún nivel educativo, asegurando que la totalidad se encuentren inscritos y cursando el grado que corresponda a sus necesidades.
- **Disciplina compatible con dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad, así como información a destinatarios sobre su proceso educativo.** Que fortalezcan los mecanismos de vigilancia de las actividades educativas y formativas para garantizar que la disciplina sea compatible con la dignidad humana y con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, vele porque la población atendida, disponga de orientación e información sobre su educación, y asegure el cumplimiento de los indicadores de verificación relacionados con este derecho en la población atendida.
- **Vigilancia a la calidad educativa que brindan las entidades que atienden el**

**programa para niñez desvinculada.** Que ejerzan la inspección y vigilancia de forma que todas las entidades contratadas para la atención del programa brinden una educación de calidad que garantice la formación integral, cumpliendo con normas de calidad establecidas tanto por el MEN, como por organismos internacionales.

- **Promoción del contacto permanente de la niñez desvinculada con sus familias y con los hijos de adolescentes dentro del programa.** Que promuevan el contacto permanente con familiares durante la estadía en el programa, cuando las condiciones de seguridad lo permitan. De igual manera para los menores de edad que tengan hijos, a fin de garantizar el contacto con ellos y ellas, promoviendo el ejercicio de la paternidad responsable entre los adolescentes hombres que hayan procreado.
- **Estrategias de seguimiento y evaluación en la atención a DSR con énfasis en adolescentes.** Que desarrollen estrategias de seguimiento y evaluación para la atención en derechos sexuales y reproductivos con énfasis en las y los adolescentes, en conjunto con las entidades prestadoras de servicios de salud.
- **Implementación participativa de la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos.** Que implementen la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, en coordinación con el MSPS, fomentando la participación de los niños, niñas y adolescentes a partir de los lineamientos técnicos de atención en derechos sexuales y reproductivos.

A al Comité Operativo para la Dejeción de las Armas (CODA):

- **Garantía de expedición del CODA.** Que garantice la expedición del certificado CODA a niños, niñas y adolescentes desvinculados, en un plazo no mayor a 20 días (art. 12 del Decreto 128 de 2003).

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN):

- **Garantía de beneficios económicos a la población desvinculada al cumplir la mayoría de edad.** Que garantice los beneficios económicos a los que tienen derecho los menores de edad desvinculados, una vez cumplan los 18 años, independientemente de la edad en que fue otorgado el CODA y su fecha de vencimiento.
- **Revisión del procedimiento para acceder a beneficios económicos, independiente de la vigencia del CODA.** Que la ARN, con base a los artículos 2 y 4 del Decreto 3043 de 2006 relativos a “Facilitar los Procesos de Reintegración de los Menores Desvinculados del Conflicto”, revise el tema de beneficios socioeconómicos (atención humanitaria, proyecto productivo, vivienda, educación, etc.) para que sean recibidos, una vez cumplida la mayoría de edad, sin tener en cuenta la vigencia del certificado CODA.<sup>64</sup>

64 Esto en razón a que el programa de atención especializada del ICBF solo puede llevar a cabo acciones de restitución de derechos humanos, las cuales no pueden ser consideradas como beneficios económicos.

- **Identificación de barreras de acceso a beneficios económicos por parte de la población del programa.** Que identifique las barreras que obstaculizan el acceso de los menores de edad a los beneficios económicos a los que tienen derecho y tome las medidas correctivas para garantizar el acceso de toda esta población a los beneficios definidos por la ley.

A los entes rectores del SRPA y al Ministerio de Justicia y del Derecho:

- **Ajuste en la aplicación de criterios sobre conducta delictiva de adolescentes dando alcance a las expresiones “delincuencia común” y “conflicto armado interno”.** Que realicen los ajustes necesarios para dar alcance al concepto de “delincuencia común”, así como a la expresión “conflicto armado interno” y definir los criterios para determinar los casos específicos de conducta delictiva cometida por el o la adolescente relativos a, si se da o no en el marco del conflicto armado o, si por el contrario, corresponde con actividades de delincuencia común sin relación directa o indirecta con estructuras armadas organizadas.
- **Verificación de la expedición del CODA en los casos de niñez desvinculada, sin importar la denominación del grupo armado ilegal.** Que requieran a los defensores de familia adscritos a los Juzgados de Menores y Promiscuos de Familia, para que en todos los procesos judiciales que se lleven a cabo contra niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados, verifiquen la expedición de la Certificación del Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA), sin importar el grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado y garanticen su inclusión en los programas destinados para tal efecto en el ICBF (Sentencia C-203 de 2005 de la Corte Constitucional).
- **Suministro de información completa, veraz y oportuna a menores de edad desvinculados, sobre los procedimientos que se adelanten en cada caso.** Que adopten medidas para asegurar que los defensores de familia suministren información veraz y oportuna a los menores de edad desvinculados, respecto del proceso judicial que se les adelanta y los trámites del mismo, incluido el relacionado con la certificación CODA, a fin de clarificar las limitaciones, requisitos, trámites y alcances de esta certificación; así mismo, que se les suministre información sobre el proceso de protección administrativa y de restablecimiento de sus derechos.

Al Ministerio del Interior y al ICBF:

- **Acompañamiento para la efectiva inclusión social y productiva de la niñez desvinculada.** Que superen las dificultades de coordinación en la entrega de beneficios económicos y diseñen estrategias para remediar las actuales falencias de acompañamiento y evaluación en la implementación y ejecución de los proyectos productivos, con el propósito de garantizar el sostenimiento y la efectiva inclusión social de la niñez desvinculada.
- **Cobertura de comisarías de familia en todos los municipios con equipos interdisciplinarios.** Que el Ministerio del Interior adelante las gestiones necesarias, para dar cumplimiento a la obligación legal de crear y poner en funcionamiento (en todos los municipios) las comisarías de familia, con su correspondiente equipo interdisciplinario, las cuales tienen dentro de sus funciones proteger

a la niñez contra cualquier forma de abuso, explotación y violencia, así como adelantar acciones de prevención frente al reclutamiento y/o utilización.

Al MSPS y la UARIV:

- **Fortalecimiento de la complementariedad entre los dos programas de rehabilitación.** Atiendan las recomendaciones de la CMSLV sobre las medidas para fortalecer y mejorar la complementariedad del PAPSIVI (MSPS) y el ERE (UARIV), en materia de atención psicosocial prioritaria individual y comunitaria, en articulación con los programas de otras entidades como el ICBF y el MEN.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR):<sup>65</sup>

- **Oferta para la real inclusión productiva de las comunidades afectadas por el conflicto.** Que fortalezca la oferta de inclusión productiva y sostenible para las comunidades afectadas por el conflicto armado, de manera que los programas, planes y proyectos sean una opción real frente a los comercios ilícitos que operan en estas regiones.

#### Recomendación 65. d) del CDN

“Fortalezca las medidas para que los niños víctimas de los delitos abarcados en el Protocolo Facultativo reciban asistencia inmediata, respetuosa de su cultura y adaptada a su edad para su recuperación física y psicológica y su reintegración en la sociedad. Las necesidades específicas de las niñas que hayan sido reclutadas o utilizadas en hostilidades deben tenerse en cuenta, en especial las de las que han sido víctimas de violencia sexual.”



→ **Valoración: no ha funcionado**

#### SITUACIONES QUE EVIDENCIAN LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

- **Exclusión histórica de poblaciones por razones de pobreza, pertenencia étnica y lugar de residencia, impide que todos los niños, niñas y adolescentes colombianos reciban un trato igualitario** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Desconocimiento por parte de las poblaciones del hecho que son víctimas de ciertos delitos y vulneraciones a sus derechos humanos** (Defensoría del Pueblo, 2014).
- **Vulneración recurrente de los derechos de la niñez por efecto de la militarización y duración del conflicto.** La militarización de los territorios y la duración de la confrontación armada, en contextos de precariedad socioeconómica y barreras de acceso efectivo a derechos como educación, salud, vivienda digna y seguridad, suponen escenarios de vulnerabilidad donde niños, niñas y adolescentes continúan siendo víctimas de manera recurrente (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

65 Recomendación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018.

- **Ausencia o inoperancia de autoridades, sistema educativo y redes comunitarias, como factores de riesgo.** Falta de respuesta frente a las alertas de la Defensoría del Pueblo en materia de “factores de riesgo estatales: (i) inoperancia de las autoridades locales/municipales por desconocimiento y/o miedo; (ii) ausencia de autoridades (en lo local y lo municipal) con capacidad de atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual o en riesgo, en desarrollo de estrategias de prevención y atención (interrupción voluntaria del embarazo, promoción de los derechos sexuales y reproductivos, prevención de enfermedades de transmisión sexual); (iii) ausencia de redes u organizaciones de protección institucional o comunitaria; (iv) deficiencias en el sistema educativo, (...) por la no inclusión “en los Proyectos Educativos Institucionales de (...) formación de los y las estudiantes en derechos sexuales y reproductivos” (Defensoría del Pueblo, 2014).
- **Falta de respuesta institucional ante factores de riesgo** asociados con el conflicto, sobre los que se han presentado alertas, tales como: “presencia de actores armados ilegales (pueden o no tener control territorial de la zona) (...) y el “desarrollo de actividades económicas ilícitas (cultivos ilícitos, minería ilegal o artesanal, explotación ilegal de recursos naturales, contrabando, etc.)” (Sistema de Alertas Tempranas. Informe de riesgo N°037, 2016).
- **Falta de programas para la prevención de violencias basadas en género.** Ausencia de programas de prevención de violencias basadas en género, orientados a mitigar los factores de riesgo sociales, relacionados con “estereotipos e imaginarios que legitiman, subvaloran y discriminan a las mujeres y justifican y naturalizan la violencia sexual” (Hurtado, 2009).
- **Débil articulación con autoridades tradicionales indígenas para prevenir violencia sexual.** Falta de trabajo con autoridades de pueblos indígenas para conjurar los riesgos sociales relacionados con la violencia sexual de niñas y adolescentes, por cuanto se evidencia que, “en el caso de pueblos indígenas, los perpetradores aprovechándose de la tradición de “la dote”, solicitan en matrimonio a mujeres menores de edad, para explotarlas sexualmente y/o vincularlas a redes de explotación y trata de personas” (Defensoría del Pueblo, 2014).
- **Ausencia de sistema de información sobre niñez víctima del conflicto con datos desagregados.** Falta de visibilidad sobre la afectación de niños, niñas y adolescentes ocasionada por el conflicto armado, como ausencia de análisis desagregados por edad, sexo y pertenencia étnica. En consecuencia, no hay una cultura de prevención y protección hacia las vulneraciones de los derechos de los menores de edad (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Bajo índice de denuncia/registro de casos de violencia sexual, debido al modelo patriarcal que prevalece.** Se encuentran dificultades asociadas con “el registro de la violencia sexual, por la ausencia de garantías, la estigmatización, temor ante el control social y territorial de los actores armados y sentimientos de culpa derivados del modelo patriarcal y de las construcciones culturales en el país lo que, entre otras, evita el reconocimiento y la denuncia de estas prácticas” (Defensoría del Pueblo, 2014).
- **Necesidad de Fortalecer la atención psicosocial.** Es necesario fortalecer los

procesos de atención psicosocial para que se fundamenten en los derechos de la niñez y apliquen el enfoque diferencial de género y étnico (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

- **Numerosas alertas sobre riesgos de violencia sexual contra la niñez por reconfiguración de actores armados.** Durante el 2016 la Defensoría del Pueblo emitió numerosas alertas frente a los riesgos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, en relación con su mayor exposición a prácticas relacionadas con la violencia sexual, como por ejemplo el establecimiento de redes de explotación sexual de niñas y adolescentes mujeres entre 15 y 16 años. (Sistema de Alertas Tempranas. Informe de riesgo N°037, 2016)

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>66</sup>

Al Gobierno nacional:

- **Campaña sobre los derechos de las víctimas que fomente la solidaridad social en lo local y nacional.** Que entre las medidas de atención y reparación integral contempladas en la Ley de Víctimas, se ponga en marcha “una campaña sostenida de comunicación en prevención, garantía y defensa de los derechos de las víctimas que fomente la solidaridad social a nivel local y nacional” (Ley 1448, artículo 32, parágrafo 1).
- **Campaña de reconocimiento explícito de la legitimidad de la defensa de los derechos humanos.** Que mediante esta campaña se haga explícito el reconocimiento por parte del Estado de la legitimidad de la labor de defensa de los derechos humanos que realizan las víctimas, sus organizaciones y las organizaciones defensoras de derechos humanos. En el mismo sentido deben detenerse las campañas de estigmatización de la labor de defensa de derechos humanos, las cuales son contradictorias con una política de reparación a las víctimas.
- **Fortalecimiento del ICBF para que con otras entidades del SNBF logren mayores eficiencias.** Fortalecer el ICBF para lograr un efectivo despliegue nacional de los programas a su cargo, en coordinación con otras entidades que hacen parte del SNBF, a fin de alcanzar mayores eficiencias y resultados de impacto en las acciones de prevención y protección de los derechos de la niñez y sus familias.

*Que entre las medidas de atención y reparación integral contempladas en la Ley de Víctimas, se ponga en marcha “una campaña sostenida de comunicación en prevención, garantía y defensa de los derechos de las víctimas que fomente la solidaridad social a nivel local y nacional” (Ley 1448, artículo 32, parágrafo 1).*

Al SNBF:

- **Visibilización de la violencia contra la niñez e impulso una cultura de respeto y garantía de derechos.** Que promueva el respeto por los derechos de las niñas y adolescentes, visibilizar las formas de violencia en su contra y contribuir al desarrollo de una cultura de respeto y reconocimiento en igualdad de género.

<sup>66</sup> Se recogen las recomendaciones del grupo de expertos consultados en mayo de 2018 y se adicionan las recomendaciones consultadas en: (Comisión Colombiana de Juristas, 2012) y (Defensoría del Pueblo, 2014).

- **Fortalecimiento institucional nacional para atender la violencia sexual contra la niñez.** Que lidere un llamamiento nacional al Estado colombiano para que se analicen y mejoren las estrategias de atención a las niñas y adolescentes víctimas de violencia y explotación sexual, de manera que se fortalezcan las instancias de restablecimiento de derechos y de administración de justicia para garantizar las sanciones contra los victimarios.

Al ICBF y a la UARIV:

- **Búsqueda activa de adolescentes que estuvieron en filas de las FARC-EP, para su reconocimiento como víctimas.** Que diseñen e implementen una estrategia intencional de búsqueda activa de los adolescentes que fueron desvinculados de las FARC-EP de manera informal, para que puedan ser reconocidos como víctimas y accedan a programas de restablecimiento de derechos, atención psicosocial y reparación integral para su adecuada inclusión social.

Al MEN:

*Que garanticen la atención psicosocial desde un enfoque diferencial étnico y de género que reconozca las afectaciones físicas y psicológicas por las múltiples vulneraciones a que han estado sometidos niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado.*

- **Estrategia de acogida y protección para adolescentes desvinculados de las FARC-EP que regresan al sistema educativo.** Que desarrolle una estrategia para recibir a los adolescentes desvinculados de las FARC-EP de manera informal, que con el trámite habitual de matrícula están retornando a las instituciones educativas en sus lugares de procedencia (donde no se prevén amenazas para su vida), de forma que se dé aviso al ICBF para el proceso pertinente, mientras que en las instituciones educativas se ofrece acompañamiento adecuado en esta etapa de transición.

- **Medidas para asegurar permanencia y culminación del ciclo educativo de adolescentes.** Que implante procesos de nivelación y permanencia, con herramientas pedagógicas de aceleración del aprendizaje para casos de extra edad que favorezcan la finalización del ciclo educativo.
- **Medidas para proteger a adolescentes y comunidad educativa de retaliaciones o revinculación.** Que junto con el ICBF y la UNP, tomen medidas de protección para evitar que estos menores de edad desvinculados y la comunidad educativa sean blanco de retaliaciones; igualmente evitar que sean nuevamente reclutados o utilizados por otros actores armados, especialmente en territorios con economías ilícitas, donde funcionan corredores de narcotráfico y en zonas de frontera.

Al MSPS, la UARIV y el ICBF:

- **Rehabilitación psicosocial y de salud mental preferente y diferencial para la niñez víctima del conflicto armado.** Que garanticen la atención preferente y diferencial (género y etnia) para la infancia y la adolescencia en cumplimiento del artículo 19 de la Ley 1438 de 2011, relativo al restablecimiento de la salud de la niñez cuyos derechos han sido vulnerados, mediante “servicios para la rehabilitación física y mental de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia

física o sexual y todas las formas de maltrato, (...) serán totalmente gratuitos para las víctimas, sin importar el régimen de afiliación. Serán diseñados e implementados garantizando la atención integral para cada caso, hasta que se certifique médicamente la recuperación de las víctimas”.

- **Seguimiento del adecuado manejo de indemnización económica en adolescentes que culminan el programa especializado.** Que hagan seguimiento al uso de los recursos de la indemnización que reciben los niños, niñas y adolescentes, una vez cumplan la mayoría de edad, para que sean adecuadamente utilizados para el desarrollo de su proyecto de vida.
- **Fortalecimiento de sistemas de información para seguimiento a GED.** Que fortalezcan la calidad de los sistemas de información para superar el subregistro, mejorar la articulación interinstitucional y hacer monitoreo y seguimiento a los indicadores de goce efectivo de derechos de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, víctimas del conflicto armado.

A la UARIV, el MSPS y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:

- **Aplicación del enfoque diferencial en la atención psicosocial de la niñez víctima.** Que garanticen la atención psicosocial desde un enfoque diferencial étnico y de género que reconozca las afectaciones físicas y psicológicas por las múltiples vulneraciones a que han estado sometidos niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado.
- **Estrategias binacionales concertadas para atender violencia sexual en las fronteras.** Que desarrollen estrategias de concertación e intervención binacional, con destinación de recursos para atender la problemática de la violencia sexual en las fronteras, desde un enfoque diferencial étnico, de género y generacional que aborde las distintas barreras encontradas en la atención a las víctimas.
- **Sensibilización y visibilización de diversas formas de violencia contra mujeres y niñas.** Que establezca medidas claras de sensibilización, prevención y atención integral frente a las violencias basadas en género contra niñas, adolescentes y mujeres víctimas, que reconozcan las diferentes formas de violencia sexual.

#### Recomendación 65. e) del CDN

“Investigue de manera urgente y exhaustiva todos los delitos contemplados en el Protocolo Facultativo, incluidos los relativos a la violencia sexual y los cometidos presuntamente por la policía y las fuerzas armadas, enjuicie a los presuntos responsables, sancione debidamente a los que sean hallados culpables e indemnice a los niños víctimas y a sus familias. Se debe prestar asistencia letrada adecuada a las víctimas.”



→ **Valoración: no ha funcionado**

## SITUACIONES QUE EVIDENCIAN LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

- **Datos del registro histórico de menores de edad desvinculados atendidos en el programa de atención especializado del ICBF.** Según el ICBF, 6.073<sup>67</sup> niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados ilegales han sido atendidos en el programa especializado que fue creado en 1999. De estos, 4.327 son hombres (71,25%) y 1.746 son mujeres (28,75%); por etnia 407 se identificaron como afrocolombianos, 606 como indígenas y 5.060 dijeron no tener ninguna pertenencia étnica.
- **Cálculos de menores de edad vinculados por las AUC que no fueron oficialmente entregados.** De acuerdo con la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia MAPP/OEA en el marco de la Ley de Justicia y Paz se desmovilizaron 31.651 personas. Sin embargo, en un informe de 2003, Human Right Watch había advertido que 20% de las estructuras paramilitares estaban conformadas por personas menores de 18 años. Por lo que la entrega de menos de 400 niños, niñas y adolescentes por parte de las AUC equivaldría a 1,26% de la población menor de edad en poder de este grupo (Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia, S/2009/434, párr 60, 2009).
- **Impunidad frente a delitos de violencia sexual en el marco del conflicto armado.** Existe una impunidad generalizada en las investigaciones de violencia sexual en el contexto del conflicto armado. De los 627<sup>68</sup> casos reconocidos por la Corte Constitucional en 2008 y 2015<sup>69</sup>, a junio de 2017 apenas el 2,18%<sup>70</sup> de los casos del Auto 092 de 2008 y el 1,13%<sup>71</sup> del Auto 009 de 2015 tuvieron sentencia (Comisión Colombiana de Juristas, et. al, 2017).
- **Falencias en la investigación y judicialización de casos de violencia sexual contra la niñez.** La (Alianza por la Niñez Colombiana, 2017)<sup>72</sup> señaló que existe más de 97% de impunidad frente a los delitos de violencia sexual cometidos contra niños, niñas y adolescentes, a lo que se suma la falta de priorización en el programa metodológico de investigación de la FGN. En consecuencia, la primera acción investigativa se produce a los 18 meses de ocurrido el hecho y la audiencia de juicio puede llegar a darse cinco o seis años después, lo que atenta claramente contra la integridad y dignidad de la infancia y adolescencia. Lo anterior es solo un ejemplo de la falta de interpretación, por parte de la rama

67 ICBF cálculos realizados por la Dirección de Planeación y Control de Gestión con corte a septiembre de 2016, consultado en <https://www.icbf.gov.co/bienestar/observatoriobienestar-ninez/tablero-desvinculados>, el 30 de mayo de 2018.

68 Que indican la ocurrencia de 634 eventos de violencia sexual o de género que afectaron por lo menos a 768 víctimas.

69 Auto 092 de 2008 y Auto 009 de 2015. Ref.: Por medio del cual se hace seguimiento a la orden segunda y tercera del auto 092 de 2008, en lo concerniente al traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación, y a la creación e implementación de un programa de prevención del impacto de género mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado y El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

70 Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la CC-Anexos Reservados. El estado procesal de los casos reportados por la FGN a la Mesa es el siguiente: Indagación /investigación preliminar: 54,64% (100 casos); Instrucción: 16,94% (31 casos); Juicio: 6,01% (11 casos); Archivo/Inhibitorio: 15,3% (28 casos); Sentencia: 2,2% (4 casos); No reporta: 1,09% (2 casos); Acusación: 2,73% (5 casos); Imputación: 1,09% (2 casos).

71 Mesa de Seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la CC-Anexos Reservados. El estado procesal de los casos reportados por la FGN a la Mesa es el siguiente: Indagación /investigación preliminar: 52,93% (235 casos); Instrucción: 1,8% (8 casos); Juicio: 0,45% (2 casos); Archivo/Inhibitorio: 2,03% (9 casos); Sentencia: 1,13% (5 casos); No reporta: 4,73% (21 casos); Investigación: 9% (40 casos); Acusación: 1,58% (7 casos); Imputación: 6,76% (30 casos); Remitido: 3,83% (17 casos); Para documentar (Ley 975): 15,76% (70 casos).

72 A partir de los datos de la Federación Nacional de Personerías, 2015.

judicial, del interés superior de niños, niñas y adolescentes y la prevalencia constitucional de sus derechos.

- **Impunidad en casos de violencia sexual contra la niñez por parte de fuerza pública y otros actores armados.** Igualmente se verifica impunidad frente a delitos sexuales, especialmente los perpetrados por la fuerza pública. Por ejemplo, según el Mecanismo de Reporte y Monitoreo (Naciones Unidas, 2016, pág. 10) “las Naciones Unidas solo pudieron verificar 23 casos de víctimas infantiles de violencia sexual: a manos de las Fuerzas Armadas de Colombia (8), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (6), las FARC-EP (4), el ELN (1), las Águilas Negras (1) y algún grupo armado no identificado (3)”. No obstante, este informe registra ciertos avances en la lucha contra la impunidad.<sup>73</sup>

- **Extradición de jefes paramilitares a EE.UU. que limitó la investigación de delitos contra la niñez.**

En la práctica, según se evidencia en el Informe alterno al informe del Estado colombiano sobre el cumplimiento del Protocolo Facultativo Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados (Coalico, 2009), además de los vacíos en la investigación por parte de la FGN, “justamente cuando empezaba a visibilizarse el tema en las versiones libres, el gobierno colombiano extraditó a 16 comandantes de las AUC procesados bajo la Ley 975 con el argumento que habían seguido delinquiendo después de su desmovilización” (Gallón, 2009).

- **Baja apropiación social y entre servidores públicos de los principios del Código de Infancia y Adolescencia.**

A pesar de los avances constitucionales y normativos para el reconocimiento de los derechos de la niñez, entre las causas subyacentes por las que no se hace justicia frente a los delitos contemplados en este Protocolo Facultativo, está la incipiente apropiación social, tanto colectiva como individual, de lo que significa el nuevo paradigma planteado hace 12 años por el Código de Infancia y Adolescencia, como correlato a los imaginarios culturales que tradicionalmente han cosificado a niñas, niños y adolescentes, negando su condición de sujetos de derechos prevalentes y prioritarios. Para el caso del conflicto armado, esta premisa se evidencia en los siguientes hechos:<sup>74</sup>

- En entrevistas con jóvenes que fueron desvinculados de grupos armados no estatales, ellos y ellas manifestaron que no se reconocen como víctimas, pues ven su vinculación al grupo armado ilegal como una oportunidad de supervivencia.
- En las audiencias, los perpetradores expresaron no considerar el reclutamiento y utilización como una conducta violatoria de los derechos, sino como un

*Existe una impunidad generalizada en las investigaciones de violencia sexual en el contexto del conflicto armado. De los*

**627**

*casos reconocidos por la Corte Constitucional en 2008 y 2015, a junio de 2017 apenas el 2,18% de los casos del Auto 092 de 2008 y el 1,13% del Auto 009 de 2015 tuvieron sentencia.*

73 Desde fines de 2015 se registran algunos avances en la lucha contra la impunidad. Por ejemplo, se detuvo a un miembro de las Fuerzas Armadas de Colombia que en 2012 había violado a una niña de 12 años de edad en Meta y se condenó a otro a 14 años de cárcel por haber violado en 2012 a una niña de 14 años de edad en Cundinamarca. También se ha revisado la directiva número 11 (2010) del Ministerio de Defensa, relativa a la prevención de la violencia sexual, para garantizar el cumplimiento de la política de “tolerancia cero” frente a la violencia sexual en las Fuerzas Armadas. (Naciones Unidas, 2016, pág. 11)

74 (Defensoría del Pueblo, 2015)

mecanismo de protección para “salvaguardar” a niños y niñas afectados por violencia intrafamiliar, pobreza y falta de oportunidades.

- Por su parte, las familias y comunidades tampoco reconocen como delitos contra la niñez: el reclutamiento, la utilización y la violencia sexual, así como la ocupación de escuelas, entre otros.

## SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>75</sup>

Al Gobierno nacional:

- **Superación de impunidad frente a delitos contemplados en el Protocolo para romper círculos de violencia y gestar condiciones de paz.** Que impulse medidas efectivas de lucha contra la impunidad frente al reclutamiento, utilización, violencia sexual y otros hechos victimizantes y garantice procesos de restablecimiento de derechos para niños, niñas y adolescentes, en tanto decisiones de Estado que gesten condiciones para que la paz sea estable y duradera y se rompan los círculos de violencia y continuidad del conflicto armado en los que la niñez ha estado inmersa.

*Que los fiscales y magistrados de la JEP mantengan una estrecha comunicación con el ICBF, la UARIV y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos a fin de garantizar la adecuada investigación de los casos de reclutamiento, utilización, violencia sexual y otros hechos victimizantes cometidos contra niños, niñas y adolescentes que participan de los programas especializados de reparación integral e inclusión social.*

Al Congreso de la República:

- **Inclusión amplia del concepto “violencias contra las mujeres” en la legislación nacional.** Que en cumplimiento de los compromisos adquiridos por Colombia con la adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Belem do Pará, 1994), integre en la legislación nacional el criterio llamado “violencias contra las mujeres” contemplado en esta Convención, a fin de intervenir los diferentes tipos de afectación de derechos humanos que recaen principalmente sobre las niñas y las adolescentes, tales como la violencia intrafamiliar, la violencia sexual, la explotación sexual infantil, el trabajo infantil doméstico y las afectaciones de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres, adolescentes y niñas, en el marco del conflicto armado colombiano.

A la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP):

- **Consideración de la niñez como víctima en casos de reclutamiento y utilización por parte de grupos posdesmovilización.** Que junto con el Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho, den alcance y cumplimiento a la Sentencia C-240 de 2009 de la Corte Constitucional, que pone en consideración la necesidad que los niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización por parte de los grupos armados posdesmovilización sean considerados víctimas del conflicto armado, entendiendo que los conflictos con la ley penal de los menores de

<sup>75</sup> Recoge las recomendaciones del grupo de expertos consultados en mayo de 2018 y se adicionan las recomendaciones consultadas en: (Defensoría del Pueblo, 2014), (Defensoría del Pueblo, 2015) y (Comisión Colombiana de Juristas, et. al, 2017).

edad vinculados, están enmascarando formas de reclutamiento y utilización por parte de dichos grupos.

- **Investigación sobre el paradero de menores de edad no entregados formalmente por las FARC-EP.** Que durante la rendición de declaraciones de postulados a la JEP, los fiscales y magistrados recaben información que conduzca a esclarecer el paradero de niños, niñas y adolescentes que dejaron las FARC-EP antes de concluir la negociación con el Gobierno nacional, a fin que sean reconocidos como víctimas e ingresen a programas especializados que garanticen su atención psicosocial, desarrollo de su proyecto de vida y formación para la inclusión social y económica.
- **Articulación para investigar casos de reclutamiento, utilización, violencia sexual y otros hechos victimizantes cometidos contra la niñez.** Que los fiscales y magistrados de la JEP mantengan una estrecha comunicación con el ICBF, la UARIV y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos a fin de garantizar la adecuada investigación de los casos de reclutamiento, utilización, violencia sexual y otros hechos victimizantes cometidos contra niños, niñas y adolescentes que participen de los programas especializados de reparación integral e inclusión social.
- **Aplicación de justicia integral para delitos contra la integridad física y sexual.** Que investigue, judicialice y sancione los delitos contra la integridad física y sexual, teniendo en cuenta que la explotación sexual y comercial en contra de niñas y adolescentes ha sido una práctica recurrente de todos los grupos armados en el marco del conflicto; con la claridad que se constituye en un crimen de guerra. Deben observarse dentro de estas formas específicas de violencia, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y cualquier forma de violencia sexual de gravedad comparable a las anteriores, prescritas por el artículo séptimo del Estatuto de Roma.
- **Garantías de verdad, justicia, reparación y no repetición para delitos contemplados en el Protocolo.** Que garantice el derecho a la Verdad, Justicia y Reparación (VJR) y Garantías de No Repetición (GNR) de niños, niñas y adolescentes víctimas de los delitos contemplados en el Protocolo Facultativo de la Convención.

A la Fiscalía General de la Nación y Consejo Superior de la Judicatura:

- **Consideración de los menores de edad desvinculados como víctimas del conflicto armado.** Que exhorten a los jueces de menores y promiscuos de familia a que en los procesos judiciales de menores de edad desvinculados, tengan en cuenta que se trata de víctimas del conflicto armado y que sus derechos son fundamentales y prevalentes. En el mismo sentido, que se dé especial acatamiento a la Sentencia C-203 de 2005 de la Corte Constitucional en relación con su condición de menores de edad infractores de la ley penal.
- **Procesos de formación para operadores judiciales sobre intervención integral y restaurativa frente al reclutamiento, uso y utilización de la niñez.** Que la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, desarrolle procesos de formación y actualización a operadores judiciales sobre intervención integral en materia de

reclutamiento, uso y utilización, de manera que los jueces tengan claridad sobre los procedimientos a seguir, las alternativas restitutivas y de integración social a las que tienen derecho los menores de edad víctimas de estas conductas punibles. Así mismo, se recomienda la difusión de información clara y oportuna sobre los trámites y requisitos para que esta población acceda a los beneficios que le otorga la ley. Se propone seguir los lineamientos de la "Ruta jurídica de atención a niñez desvinculada de grupos armados al margen de la ley", desarrollada por la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y el ICBF.

- **Fortalecimiento técnico de fiscales y jueces en derechos de infancia y adolescencia.** Que fortalezcan la capacidad técnica en derechos de la niñez nombrando a fiscales y jueces especializados, o en su defecto, impartan capacitaciones a los servidores públicos, de manera que administren justicia conforme los enfoques y principios de la Justicia Restaurativa (Ley 1098 de 2006).
- **Investigación oportuna de la vinculación a grupos armados ilegales en procedimientos judiciales contra adolescentes.** Que exhorten a los jueces de menores o promiscuos de familia competentes, para que adelanten las gestiones necesarias a fin de establecer oportunamente la real vinculación a grupos armados ilegales de niños, niñas y adolescentes a su cargo y, en caso que no se establezca, detengan todo procedimiento judicial en su contra de manera inmediata.
- **Criterios y directrices para investigación de conductas relacionadas con el conflicto armado en casos de adolescentes vinculados al SRPA.** Que establezcan criterios claros que permitan a los fiscales del SRPA definir los casos en que se aplica el principio de oportunidad y la preclusión del proceso, en relación con los adolescentes que ingresan al SRPA por delitos asociados con acciones de grupos armados ilegales. Esto implica, construir directrices que establezcan criterios probatorios para la identificación de delitos asociados con el conflicto armado.
- **Valoración de casos de adolescentes víctimas de reclutamiento y utilización en procesos por delitos de lesa humanidad y graves infracciones al DIH.** Que si bien los delitos de lesa humanidad y graves infracciones al DIH están excluidos de los beneficios de Ley de Infancia, se valore cada caso en su relación o no con las dinámicas del conflicto armado, para considerar la condición de algunos de los infractores de la ley penal que son también víctimas de reclutamiento y utilización, a fin de que la respuesta institucional sea la más acertada.
- **Observación del principio de interés superior del niño y de la niña para evitar revictimización en procesos judiciales.** Que insten a las autoridades judiciales para que en todas las actuaciones observen el interés superior de los niños, niñas adolescentes, y no realicen acciones que resulten revictimizantes y ahonden en los posibles traumas que el conflicto armado ha dejado en sus experiencias de vida.

- **Gestión del CODA para resolución oportuna de casos contra adolescentes desvinculados.** Que se coordine de manera efectiva con el CODA la solicitud y posterior recibo del Certificado que expide este Comité, de forma que los procesos judiciales que se adelantan contra estos niños, niñas y adolescentes puedan ser resueltos oportunamente.
- **Pleno conocimiento informado de menores de edad desvinculados, sobre los procesos judiciales, administrativos y de restablecimiento de derechos.** Que los jueces de menores y promiscuos de familia, que en el proceso judicial que se adelante a los menores de edad desvinculados, verifiquen si efectivamente cada niño, niña y adolescente cuenta con un conocimiento informado respecto del proceso judicial que se le adelanta y los trámites propios del mismo, incluido el relacionado con la certificación del CODA; así como respecto al proceso de protección administrativa de restablecimiento de sus derechos.
- **Garantías para que la niñez desvinculada sea integrada a los programas del ICBF.** Que pongan a disposición del programa especializado del ICBF a todo niño, niña o adolescente desvinculado, como lo dispone la Ley 782 de 2002. En ningún momento los menores de edad deben ser enviados a programas de reeducación.

Al Ministerio Público:

- **Procesos de sensibilización y formación sobre derechos de infancia y adolescencia para Fuerza Pública y Organismos de Seguridad.** Que adelanten jornadas de sensibilización y capacitación dirigidas a Fuerzas Armadas, de Policía y los Organismos de Seguridad del Estado sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes, especialmente de quienes han sido desvinculados de grupos armados ilegales.
- **Garantía de derechos a niñez desvinculada y prevención de su utilización en inteligencia militar.** Que exhorten a las Personerías Municipales, a las Procuradurías Judiciales de Familia, a los defensores del pueblo regionales y seccionales, así como a los defensores públicos, para que adelanten las acciones correspondientes en relación con el respeto y la garantía de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto, especialmente en lo relativo a la prohibición de su utilización en cualquier clase de actividad de inteligencia militar.
- **Garantía del conocimiento informado por parte de la niñez desvinculada, sobre procesos judiciales, administrativos y de restablecimiento de derechos.** Que instruyan a las defensorías regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, para que en cumplimiento de sus funciones, tomen las previsiones necesarias para asegurar que los defensores públicos cumplen con el deber de brindar un conocimiento informado a los menores de edad desvinculados de los grupos armados ilegales a quienes asisten, respecto del proceso judicial que se les adelanta y los trámites propios del mismo, incluido el relacionado con la certificación del CODA y la Jurisdicción Especial para la Paz,

*Que se coordine de manera efectiva con el CODA la solicitud y posterior recibo del Certificado que expide este Comité, de forma que los procesos judiciales que se adelantan contra estos niños, niñas y adolescentes puedan ser resueltos oportunamente.*

Recomendación 65. f) del CDN



“Aplique las directivas institucionales vigentes destinadas a proteger los derechos de los niños, en particular las que ordenan la suspensión de todas las actividades cívico-militares en que participen niños, que deben abarcar las realizadas por la policía, y las que prohíben la utilización de niños para labores de inteligencia militar.”

→ Valoración: no ha funcionado

SITUACIONES QUE EVIDENCIAN LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

- **Desconocimiento de la población sobre el principio de distinción en el DIH.** Los habitantes de Colombia desconocen que las actividades cívico militares están prohibidas, especialmente con la participación de niños, niñas y adolescentes por ser sujetos de protección prioritaria constitucional (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

*De acuerdo con la COALICO en 2017 se registraron 35 eventos de uso de niños, niñas y adolescentes en campañas cívico militares, situación directamente relacionada con las acciones de apoyo al desarrollo, así denominadas actualmente por las Fuerzas Armadas del Ejército y Policía Nacional, desplegadas especialmente en las zonas del sur y oriente del país”*

- **Casos de utilización de la niñez en campañas cívico militares.** De acuerdo con la COALICO en 2017 se registraron 35 eventos de uso de niños, niñas y adolescentes en campañas cívico militares, situación directamente relacionada con las acciones de apoyo al desarrollo, así denominadas actualmente por las Fuerzas Armadas del Ejército y Policía Nacional, desplegadas especialmente en las zonas del sur y oriente del país” (ONCA, 2017). Según este boletín, entre los grupos armados responsables, 21.1% de los eventos individuales o colectivos, corresponden a las fuerzas de Infantería de Marina, el Ejército y la Policía Nacional.

— En territorios muchas veces se confunde la institucionalidad estatal con la presencia militar (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

- **Advertencia en el MRM sobre utilización de la niñez en labores de inteligencia militar.** Se ha advertido sobre tres casos de uso de niños, niñas y adolescentes en labores de inteligencia, espionaje e infiltración en las filas guerrilleras por parte de las Fuerzas Militares, como el caso reportado en 2014 y los dos registrados en 2015, de acuerdo con el Mecanismo de Reporte y Monitoreo (MRM) (Naciones Unidas, 2016).
- **Persistencia de violación del principio de distinción del DIH a pesar de distintos pronunciamientos.** La Defensoría del Pueblo en distintos pronunciamientos ha manifestado su preocupación frente a las actividades de carácter cívico militar adelantadas por la fuerza pública colombiana en contravía del principio de distinción del DIH. A pesar de los llamados realizados por el CDN en 2010 y 2015, estas situaciones se siguen presentando, bajo la denominación de Acciones de Apoyo al Desarrollo a cargo del Grupo Especial de Operaciones Sicológicas (GEOS) de las Fuerzas Militares, concebido como un “Grupo conformado por expertos en operaciones psicológicas con el fin de adelantar cam-

pañas específicas de acción psicológica en apoyo de las operaciones tácticas, estratégicas o de consolidación”<sup>76</sup> (Defensoría del Pueblo, 2014).

Un ejemplo de este tipo de acciones es el siguiente: “El 14 de marzo de 2017 se llevó a cabo una acción cívico militar, en la cancha de microfútbol del corregimiento de San Juan del municipio de Puerto Libertador (Córdoba). Durante la actividad, las familias y los niños, niñas y adolescentes recibieron regalos, atención médica, y además actividades de recreación organizada por el grupo especial de operaciones psicológicas GEOS de la Brigada Móvil No. 16 y de la Fuerza de Tarea Nudo de Paramillo, aún bajo la manifestación del conflicto armado en la zona por la presencia y acción de grupos armados ilegales.” (Comisión Colombiana de Juristas, et. al, 2017).

- **Ubicación de estaciones de Policía cerca de lugares con permanencia de población civil.** En materia de seguridad de la niñez en el marco del conflicto armado, preocupa especialmente la ubicación de las estaciones de Policía en zonas de alta conflictividad, localizadas cerca o en medio de los lugares de residencia y permanencia de la población civil (Defensoría del Pueblo, 2014).

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>77</sup>

Al Gobierno nacional:

- **Información a la ciudadanía en zonas de conflicto armado sobre prohibición de actividades cívico militares.** Que informe a la ciudadanía, particularmente de territorios donde todavía hay conflicto armado, sobre la prohibición de actividades cívico militares puesto que pueden hacer de la población civil un objetivo militar.
- **Garantía de implementación de políticas sociales del Estado por parte de autoridades civiles.** Que materialice las condiciones para que las políticas de asistencia y sociales del Estado lleguen a los territorios por medio de las autoridades civiles y se evite de esta manera exponer a la población civil, en especial a los niños, niñas y adolescentes, a la utilización en acciones de inteligencia y auspicio de nociones militaristas de la vida civil por parte de la fuerza pública, así como a las retaliaciones de los grupos armados no estatales.
- **Eliminación de militarización de la vida civil y fortalecimiento de sanciones penales y disciplinarias.** Que elimine toda forma de militarización de la vida civil, y en cumplimiento del principio de distinción prohíba cualquier tipo de acción de contenido o carácter cívico militar por parte de la fuerza pública, incluyendo a la Policía Nacional y sus diferentes dependencias, en las que se vea involucrada la población civil, especialmente niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo el mecanismo de sanciones penales y disciplinarias, cuando este tipo de actuaciones se presenten.

<sup>76</sup> Definición disponible en: <https://www.fac.mil.co/?idcategoria=65377>, revisado el 31 de mayo de 2018.

<sup>77</sup> Recoge las recomendaciones del grupo de expertos consultados en mayo de 2018 y se adicionan las recomendaciones consultadas en: (Defensoría del Pueblo, 2014) y (Defensoría del Pueblo, 2017).

- **Oferta social del Estado con autoridades civiles en zonas afectadas por el conflicto armado.** Que incremente la presencia efectiva de autoridades civiles en zonas rurales y urbanas afectadas por razones del conflicto armado y la violencia, a través de las cuales se adelantarán las acciones de asistencia y servicios sociales de salud, educación, fomento económico y administración de justicia.

Al Ministerio de Defensa Nacional:

- **Campañas de sensibilización e información a oficiales y suboficiales.** Que continúe adelantando campañas de sensibilización al personal de oficiales y suboficiales a fin de evitar comportamientos y prácticas que puedan afectar a la población civil y especialmente a las comunidades educativas.
- **Fortalecimiento de investigación y sanción a la fuerza pública en casos de seducción, coerción y abuso sexual contra la niñez.** Que fortalezca la aplicación de las directrices y la política de tolerancia cero, a fin de identificar, investigar y sancionar como violación al DIH, los actos de seducción, coerción y abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de integrantes de la fuerza pública.
- **Fortalecimiento de investigación y sanción a la fuerza pública por uso de menores de edad para inteligencia militar.** Que fortalezca la investigación y sanción frente a la utilización de niños, niñas y adolescentes en labores de inteligencia militar.
- **Articulación de estrategias de prevención y atención frente a violencia y explotación sexual.** Que aporte orientaciones precisas a los Consejos de Política Social sobre las estrategias de articulación de acciones de prevención y atención de casos de violencia y explotación sexual contra niñas, niños y adolescentes.
- **Investigación, juzgamiento y sanción en casos de violencia sexual atribuible a miembros de la fuerza pública.** Que tome atenta nota de las situaciones de violencia sexual contra la niñez atribuibles a miembros de la fuerza pública y, sin dilación alguna, adelante todas las acciones de investigación, juzgamiento y sanción de los perpetradores de este tipo de actos, tanto en el ámbito penal, como disciplinario.
- **Reubicación paulatina de instalaciones militares y de Policía.** Que de manera paulatina, pero constante, reubique las instalaciones militares y de Policía apartadas de los lugares de habitación de la población civil como centros urbanos, instituciones educativas, hospitales, lugares destinados a creencias religiosas, entre otros, con énfasis en territorios afectados por confrontaciones armadas y presencia de organizaciones armadas al margen de la ley.
- **Instrucción a miembros de fuerza pública para que se abstengan de participar en acciones sociales.** Que instruya a los oficiales y suboficiales, así como a efectivos de Policía para que en zonas rurales dispersas con poca presencia de entidades civiles eviten asumir responsabilidades sociales, dada la persistencia del conflicto armado.



**Recomendación 65. g) del CDN**

“Asigne suficientes recursos a los programas de información sobre el riesgo de las minas y de atención a las víctimas.”

→ **Valoración: no ha funcionado**

**SITUACIONES QUE EVIDENCIAN LA MAGNITUD DEL PROBLEMA**

- **Persistencia de riesgos por contaminación de los territorios con MAP/MUSE/AEI.** Si bien un análisis comparativo de las cifras oficiales de la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA) muestra que en los últimos dos años el número de accidentes viene descendiendo, preocupa que la contaminación por Minas Antipersonas (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) es una amenaza con efectos de largo alcance. A esto se suma que en la actualidad los grupos paramilitares y el ELN continúan sembrando minas, especialmente en Norte de Santander, Arauca, Chocó, Cauca y Nariño.<sup>78</sup>
- **Dificultades para superar riesgos por contaminación de MAP/MUSE/AEI en territorios con reiteradas alertas.** No obstante, las reiteradas advertencias por parte del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, las regiones que presentan accidentes e incidentes por contaminación de MAP/MUSE/AEI, aún no han logrado superar el riesgo por la presencia de estos artefactos que afectan indiscriminadamente a toda la población que habita en distintos territorios, incluidas las comunidades de los Centros Educativos Rurales (CER) (Defensoría del Pueblo, 2017).
- **Falta de formación a poblaciones sobre los riesgos por presencia de MAP/MUSE/AEI.** Mientras persiste el conflicto armado y a pesar de la recomendación del CDN, las poblaciones carecen de formación acerca de los riesgos por la presencia de MAP/MUSE/AEI en sus territorios, puesto que se ha priorizado la labor de desminado, reduciendo el alcance de las acciones de Educación en el Riesgo de Minas (ERM) (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Afectaciones a la población civil por presencia de artefactos explosivos.** Al respecto el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) indica que “solo en 2016, trabajó con 23 víctimas directas en zonas pobladas. De ellas, 18 se vieron afectadas por accidentes con AEI y cinco por restos de explosivos de guerra. Los técnicos del CICR pudieron observar que en las zonas más afectadas por este fenómeno, los niños temen ir a la escuela, las familias no pueden acceder a sus cultivos o a fuentes de agua, campesinos arriesgan sus vidas para buscar leña y alimentos, y comunidades confinadas no pueden moverse libremente por su territorio” (CICR, 2017, pág. 31).
- **Identificación de comunidades educativas en mayor riesgo.** Igualmente,

<sup>78</sup> La FM. Comandante del Ejército: ELN y Bacrim siguen sembrando minas en el país. Julio de 2017. Disponible en: <http://www.lafm.com.co/orden-publico/comandante-del-ejercito-eln-bacrim-siguen-sembrando-minas-pais/>

el Informe Especial de la (Defensoría del Pueblo, 2017) sobre la situación de las instituciones educativas en el posacuerdo identificó que las comunidades educativas que están en mayor riesgo son las ubicadas en las zonas rurales de Norte de Santander, Putumayo, Cauca y Chocó.

- **Insuficiente capacidad técnica y financiera de la autoridad competente.** Por otra parte, la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (DAICMA) no cuenta con la suficiente capacidad operativa y debido a que la financiación proviene de la cooperación internacional, esta entidad ha perdido capacidad de incidencia para definir la destinación de los recursos necesarios para enfrentar este problema (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>79</sup>

Al Gobierno nacional:

- **Incremento de esfuerzos en desminado humanitario para reducción de riesgos.** Que junto con las Fuerzas Militares, aumente los esfuerzos para avanzar en el desminado humanitario, pues la disminución del riesgo dependerá de la agilidad con que se adelanten estas acciones en los departamentos priorizados por el SAT.
- **Posicionamiento de la educación en riesgo de minas en la agenda del sector social.** Que posicione en la agenda interinstitucional del sector social, la importancia de la Educación en Riesgo de Minas para revitalizar los compromisos de las entidades que participan en la Mesa Nacional de ERM en los diferentes modelos de intervención: (i) ERM en situaciones de Emergencia, (ii) ERM en el Ámbito Educativo; y (iii) ERM en operaciones de Desminado Humanitario y Liberación de Tierras. Lo anterior atendiendo al enfoque de derechos, diferencial y acción sin daño.
- **Que adelante las gestiones para ratificar el Protocolo sobre los Restos Explosivos de Guerra (Protocolo V).**
- **Asignación de recursos para desarrollar ERM en zonas rurales y territorios étnicos.** Que asigne recursos del Sistema General de Participaciones para implementar el Plan Nacional de Educación en el Riesgo de Minas 2018 – 2021, en coordinación con las entidades territoriales, las secretarías de educación departamental (SED) y la asistencia técnica del Programa de Acción Integral Contra Minas Antipersona (AICMA) a fin de garantizar que niñas, niños, adolescentes y familias, que habitan en zonas rurales y territorios étnicos tengan mayor información sobre los riesgos que representan estos artefactos y desarrollen comportamientos seguros para reducir su vulnerabilidad.

Al DAICMA. Descontamina Colombia:

- **Formulación de Planes AICMA y fortalecimiento de capacidades locales para enfrentar riesgos por presencia de MAP/MUSE/AEI.** Que acelere la formula-

<sup>79</sup> Recoge las recomendaciones del grupo de expertos consultados en mayo de 2018 y se adicionan las recomendaciones consultadas en (Defensoría del Pueblo, 2017).

ción de los Planes AICMA, así como su capacidad de asistencia técnica y acompañamiento con enfoque de derechos en niñez y diferencial para implementar en los territorios acciones tendientes a crear o fortalecer capacidad instalada en las Autoridades Locales, organizaciones, Centros Educativos Rurales y comunidad en general, que permita enfrentar la presencia y/o sospecha de existencia de MAP/MUSE/AEI, incorporando los componentes de: (i) gestión del conocimiento e información local; (ii) incidencia del AICMA en la Política Pública local; y (iii) gestión social y comunitaria.<sup>80</sup>

- **Impulso a PEGR en zonas con mayores advertencias por contaminación con artefactos explosivos.** Que impulse la formulación de Planes Educativos de Gestión de Riesgos (PEGR) en las comunidades educativas de las zonas que presentan las mayores advertencias de contaminación por estos artefactos explosivos, al tiempo que se aceleran las labores de desminado.
- **Inclusión de ERM en Planes de Acción Territorial con participación de institucionalidad y organizaciones de víctimas.** Que incluya de manera adecuada la ERM en los Planes de Acción Territorial (Ley 1448 de 2011), para lo cual es necesario evaluar la efectividad de los procesos en ERM desarrollados con las entidades territoriales e introducir las mejoras necesarias con la participación de los Consejos Territoriales de Justicia Transicional y las Organizaciones de Víctimas.
- **Incremento de vigilancia y fortalecimiento en la implementación de la ruta para víctimas.** Que incremente la vigilancia de la adecuada implementación de la ruta para las víctimas, incluidos los servicios de salud: (i) pre hospitalario, (ii) urgencias y hospitalario, (iii) rehabilitación médica, física y psicológica, (iv) atención continuada, y (v) reintegración psicosocial escolar y laboral.

*Que impulse la formulación de Planes Educativos de Gestión de Riesgos (PEGR) en las comunidades educativas de las zonas que presentan las mayores advertencias de contaminación por estos artefactos explosivos, al tiempo que se aceleran las labores de desminado.*

Al MEN:

- **Refuerzo a los PEGR con asistencia técnica para la gestión y mitigación del riesgo.** Que refuerce la asistencia técnica para incluir en los Planes Escolares de Gestión del Riesgo (PEGR) lo relacionado con la gestión y mitigación del riesgo, así como la formulación de rutas de protección que orienten la acción de las comunidades educativas en situaciones de riesgo por artefactos explosivos.
- **Elaboración de protocolos para comunidades educativas que les permitan adoptar medidas de prevención y autoprotección.** Que desarrolle protocolos con orientaciones específicas dirigidos a instituciones educativas, padres de familia, estudiantes y docentes, que les permitan adoptar medidas de prevención y autoprotección cuando se informe de pautas para la movilidad y acceso a los establecimientos educativos.

80 (Colombia Descontamina. AICMA, 2017)

- **Articulación interinstitucional para la protección de infraestructuras educativas frente a grupos armados ilegales.** Que coordine con las secretarías de gobierno departamental y con la fuerza pública, la adopción de medidas que eviten el tránsito, la ocupación, deterioro o destrucción de las infraestructuras educativas por parte de actores armados ilegales, así como la instalación de minas, armas trampa o abandono de remanentes explosivos en las instituciones educativas o en sus inmediaciones.

A la UARIV:

- **Fortalecimiento a procesos de retorno de población desplazada en territorios con alertas por contaminación con MAP/MUSE/AEI.** Que fortalezca los procesos de acompañamiento en los retornos de población víctima de desplazamiento, en especial en aquellos territorios donde existen alertas por sospecha o presencia de MAP/MUSE/AEI para evitar que niños, niñas y adolescentes y familias enfrenten nuevas vulneraciones.
- **Seguimiento a las zonas priorizadas por el SAT.** Que haga seguimiento al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en las zonas identificadas con mayor riesgo, en coordinación con la AICMA Descontamina Colombia.

#### Recomendación 65. h) del CDN



“Evalúe la formación impartida a la policía, a las fuerzas armadas y a otros grupos profesionales que se encargan de los niños víctimas de los delitos contemplados en el Protocolo Facultativo y, sobre la base de la experiencia extraída, mejore la calidad y la cantidad de la formación, y vele porque en ella se tengan en cuenta las cuestiones de género.”

→ **Valoración: ha funcionado, pero hay problemas y aspectos a mejorar**

#### AVANCES DEL ESTADO COLOMBIANO

- **Realización de procesos de formación** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Existencia de rutas y protocolos de atención** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

#### FACTORES QUE HAN LIMITADO EL AVANCE SOBRE EL TEMA

- **Capacitación discontinua y desarticulada a miembros de la fuerza pública.** Los procesos de capacitación deben darse de manera más articulada para evitar que se conviertan en cursos aislados y desarticulados que limiten la sólida formación sobre los temas relativos al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, desde un enfoque diferencial (curso de vida, género y pertenencia étnica) (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

- **Persistencia de infracciones al DIH y violaciones de los derechos humanos por parte de algunos miembros de las fuerzas armadas** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Necesidad de transversalizar el enfoque de género.** Faltan desarrollos que permitan transversalizar el enfoque de género en la estructura de las fuerzas militares (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>81</sup>

Al Ministerio de Defensa Nacional

- **Formación sistemática sobre normatividad internacional y nacional para fortalecer la protección integral de la niñez.** Que se implementen procesos de formación sistemáticos y fundamentados en la Convención de los Derechos del Niño, el Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en conflictos armados, el Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía y el Código de la Infancia y la Adolescencia como referentes para brindar una protección integral a niños, niñas y adolescentes, desde la prevención y las rutas de atención que han sido diseñadas, con enfoque diferencial de género y étnico.
- **Abordaje de la violencia sexual desde perspectiva de las víctimas.** Que se fomente el abordaje de los casos de violencia sexual desde la perspectiva de la víctima y no solo como un delito.
- **Inclusión transversal del enfoque de género.** Que se incluya el enfoque de género como un proceso de formación transversal en las Fuerzas Militares y de Policía.

#### Recomendación 65. i) del CDN

“Con arreglo a lo dispuesto por la Corte Constitucional (sentencia C-781 de 2012), considere como víctimas a todos los niños reclutados o utilizados por las BACRIM y a todos los niños reclutados o utilizados en hostilidades por otros grupos armados no estatales, y garantice que sean incluidos en el programa para niños desmovilizados del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y que reciban una reparación adecuada.”



→ **Valoración: ha funcionado, pero hay problemas y aspectos a mejorar**

#### AVANCES DEL ESTADO COLOMBIANO

- **Adopción de una concepción amplia de “conflicto armado”.** Con el pronunciamiento de la Corte<sup>82</sup> sobre la constitucionalidad de la expresión “ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”, contenida en el artículo 3º de la

81 Recomendaciones de expertos consultados. Mayo 17 de 2018.

82 Corte Constitucional. Sentencia C-781 de 2012

Ley 1448 de 2011<sup>83</sup> se adopta una concepción amplia del concepto de “conflicto armado”. Consecuentemente, esta sentencia señala “que una noción estrecha de conflicto armado (...), vulnera los derechos de las víctimas, pero también reduce las posibilidades de cumplimiento del deber de prevención, atención y protección que deben brindar las autoridades a todos los habitantes del territorio colombiano frente a actos violentos y reduce la capacidad de las autoridades militares y de policía para enfrentar este fenómeno, así como las posibilidades de las autoridades judiciales de sancionar a los victimarios”.<sup>84</sup>

- **Pronunciamiento frente a trato diferencial, injustificado y discriminatorio ante exigencia del CODA.** Además la Defensoría del Pueblo demandó la inconstitucionalidad (parcial) del artículo 190 de la Ley 1448 de 2011,<sup>85</sup> por encontrar que la exigencia de presentar el certificado CODA a los niños, niñas y adolescentes desmovilizados que cumplen su mayoría de edad, como requisito previo para ingresar a los programas de reintegración social y económica ofrecidos por la ARN, establece un trato diferencial, injustificado y discriminatorio, en razón a que dicho documento “no es entregado a niños, niñas y adolescentes que se han desvinculado de grupos armados ilegales post-desmovilización, por considerarse que dichas estructuras criminales no forman parte de los actores armados del conflicto”, como es el caso de las bandas criminales conocidas como BACRIM.

*La respuesta estatal frente al fenómeno es mucho más clara cuando se trata de reclutamiento por parte de la guerrilla; mientras que en contextos donde la amenaza proviene de grupos posdesmovilización, la situación se relaciona con delincuencia juvenil y no con utilización, por lo que la institucionalidad no activa las rutas de prevención y protección.*

- **Demanda de la Defensoría del Pueblo para evitar distinciones hacia las víctimas de grupos armados ilegales, cualquiera que sea su denominación.** En esta demanda, la Defensoría del Pueblo sustentó que “El proceso de desmovilización de los grupos al margen de la ley promovido por la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, produjo un cambio en torno al reconocimiento tanto de los actores armados que se encuentran en conflicto al interior del territorio nacional como de las víctimas. Así, mientras algunos consideran que el paramilitarismo ha desaparecido

en su totalidad, otros han encaminado esfuerzos para probar que sus estructuras se mantienen y que, lo que se produjo como consecuencia del proceso de desmovilización fue una especie de mutación de su estructura en grupos criminales denominados “BACRIM”, que continúan operando en las mismas zonas y bajo el mismo modus, aparentemente. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo se aparta de la denominación antes citada y prefiere referirse a ellos como grupos armados ilegales “post-desmovilización”, distintos de los grupos ilegales desmovilizados” (Corte Constitucional, 2016).

83 Que define el concepto de víctima para efectos de la aplicación de la mencionada ley.

84 Corte Constitucional. Sentencia C-781 de 2012

85 ARTÍCULO 190. NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DEL RECLUTAMIENTO ILÍCITO: Todos los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento, tendrán derecho a la reparación integral en los términos de la presente ley. Los niños, niñas y adolescentes víctimas del delito de reclutamiento ilícito podrán reclamar la reparación del daño, de acuerdo con la prescripción del delito consagrada en el artículo 83 del Código Penal. La restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes estará a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Una vez los niños, niñas y adolescentes cumplan la mayoría de edad, podrán ingresar al proceso de reintegración social y económica que lidera la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas de Grupos Alzados en Armas, siempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo de la Dejación de las Armas.”

- **Sentencia para que la niñez desvinculada cuente con el CODA al cumplir 18 años, sin importar la denominación del grupo armado ilegal.** Por lo anterior, mediante la Sentencia C-069 de 2016 la Corte resolvió declarar exequible la expresión “[s]iempre que cuenten con la certificación de desvinculación de un grupo armado organizado al margen de la ley expedida por el Comité Operativo de la Dejación de las Armas”, contenida en el artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, en el entendido que la certificación de desvinculación que expide el Comité Operativo de la Dejación de las Armas (CODA) se debe entregar a todas las víctimas de reclutamiento ilícito, en el contexto del conflicto armado, que cumplan la mayoría de edad, sin importar el grupo armado ilegal del que se hayan desvinculado.
- **Acción para que la niñez desvinculada de estructuras criminales no reconocidas sea remitida a los programas especializados del ICBF.** Con esta demanda, la Defensoría del Pueblo, buscó evitar que los menores de edad víctimas de reclutamiento ilícito por parte de estructuras criminales no reconocidas como actores del conflicto armado interno, en vez de ser enviados a programas especializados del ICBF fueran remitidos a programas de programas de inclusión social y productiva.

#### FACTORES QUE HAN LIMITADO EL AVANCE SOBRE EL TEMA

- **Falta de activación de rutas de prevención y protección para la niñez desvinculada de estructuras armadas ilegales, diferentes a grupos guerrilleros.** La respuesta estatal frente al fenómeno es mucho más clara cuando se trata de reclutamiento por parte de la guerrilla; mientras que en contextos donde la amenaza proviene de grupos posdesmovilización, la situación se relaciona con delincuencia juvenil y no con utilización, por lo que la institucionalidad no activa las rutas de prevención y protección (Defensoría del Pueblo, 2015).
- **Confluencia de múltiples vulneraciones de la niñez por parte de grupos armados no estatales.** Las dificultades en la respuesta estatal se relacionan con problemas en la aplicación de los diferentes conceptos y por la complejidad que resulta de la confluencia de múltiples vulneraciones de la niñez ante diversos grupos armados no estatales (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Fallas en la respuesta a necesidades de la niñez, por estandarización de procesos.** Los mecanismos adoptados no responden adecuadamente a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes víctimas. Falta de seguimiento caso a caso, por tendencia a estandarizar los procesos (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Debilidad institucional, impunidad frente al reclutamiento o utilización por parte de las AUC y fallas en la aplicación del enfoque de derechos y diferencial.** A juicio de la Defensoría del Pueblo<sup>86</sup> existe una alta impunidad para los niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento o utilización por parte de grupos armados bajo la Ley de Justicia y Paz debido, entre otros, a los siguientes factores:

86 (Defensoría del Pueblo, 2015)

- La no entrega oficial de la totalidad de los menores de edad cuando se dieron las desmovilizaciones de las AUC, permitió que muchos menores de edad (como se mencionó antes) pasaran a formar parte de estructuras armadas ilegales, situación que les negó el derecho a ser reconocidos como víctimas del conflicto armado, lo mismo que acceso a la atención y reparación integral en programas especializados a fin de promover su inclusión social y productiva.
- Por otra parte, en el marco de las audiencias de los altos mandos de las AUC, quienes confesaron numerosos casos de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, se presentó debilidad institucional para ubicar a todas las víctimas para que fueran incluidas en las sentencias condenatorias por este delito.
- Adicionalmente, también se evidenciaron dificultades por parte de las entidades competentes para ubicar el lugar de residencia de los menores de edad que fueron víctimas de reclutamiento y utilización, a fin de garantizar y verificar que se diera cumplimiento a los procesos de restablecimiento de derechos para cada uno de ellos y ellas.
- La falta de aplicación del enfoque de derechos de niñez por parte de los servidores públicos del sector judicial y de los operadores de programas de atención y restablecimiento de derechos dirigidos a los colombianos menores de 18 años, ha significado que muchos de los menores de edad víctimas de reclutamiento y utilización terminen en el SRPA.

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>87</sup>

Al Gobierno nacional:

- **Reforma de la Ley 1448/11 para ampliar el reconocimiento de los diferentes actores del conflicto armado.** Que presente un proyecto de reforma de la Ley 1448 de 2011, por cuanto se precisa un reconocimiento amplio de los actores que hacen parte del conflicto armado histórico del país, puesto que, en muchos casos, se trata de estructuras organizadas que ejercen control social y territorial sobre poblaciones y que, al igual que los anteriores grupos paramilitares, se financian de economías ilegales como el narcotráfico y despojan a los campesinos y a las poblaciones étnicas de sus territorios.
- **Investigación y judicialización por reclutamiento y/o utilización ante desmovilizaciones donde no se entregue oficialmente a la niñez víctima.** Que, en casos de desmovilizaciones de grupos armados ilegales en los que no se constate la entrega pública y oficial de los menores de edad que hayan estado en poder de dichos grupos, inicie las investigaciones tendientes a establecer el delito de reclutamiento ilícito y/o utilización y se judicialice a los responsables de conformidad con los mandatos legales correspondientes.

A la Fiscalía General de la Nación:

- **Inclusión de variables investigativas para establecer conexiones con estructuras ilegales que hacen parte del conflicto armado, frente a casos de adolescentes en conflicto con la ley.** Que la Unidad de Análisis y Contexto incluya en sus investigaciones variables, que permitan develar las posibles conexiones entre los casos

<sup>87</sup> Recoge las recomendaciones del grupo de expertos consultados en mayo de 2018 y se adicionan las recomendaciones consultadas en: (CSPPDF, 2016), (Defensoría del Pueblo, 2014), (Codhes, 2017) y (Defensoría del Pueblo, 2017).

de adolescentes en conflicto con la ley y su vinculación a estructuras urbanas o rurales que financian grupos armados ilegales (cualquiera que sea su denominación) lo cual los hace víctimas del conflicto y no parte de la delincuencia juvenil.

- **Derivación a la JEP de investigaciones por reclutamiento y/o utilización de menores de edad.** Que adelante la investigación y judicialización de quienes reclutan y utilizan a niños, niñas y adolescentes (sin importar la denominación del grupo armado) y de ser pertinente deriven a la JEP los casos sobre los que este tribunal tenga competencia, a fin de superar la impunidad por este delito, condición necesaria para avanzar en el restablecimiento de los derechos de las víctimas.
- **Inclusión de variables en el SPOA para identificar casos de reclutamiento y/o utilización.** Que incluya dentro del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) variables que permitan identificar situaciones de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados posdesmovilización y organizaciones con otras denominaciones.

A la UARIV:

- **Reconocimiento de la niñez víctima del conflicto armado para contribuir con justicia, reparación y verdad.** Que reconozca, sin restricción alguna, a los niños, niñas y adolescentes vinculados a grupos armados ilegales como víctimas de reclutamiento, utilización y violencia sexual, lo anterior no solamente como medida reparadora y de justicia, también como contribución para alcanzar una verdad reparadora.

A la Agencia de Reincorporación Nacional (ARN):

- **Acceso de todos los menores de edad desvinculados de grupos posdesmovilización a programas de reparación integral e inclusión social.** Que implemente estrategias que permitan a todos los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados posdesmovilización, acceder a los programas de reparación integral, una vez cumplida la mayoría de edad, teniendo en cuenta el fallo de la Corte Constitucional C-069/16.



#### Recomendación 65. j) del CDN

“Siga velando por que las opiniones, intereses y necesidades de los niños se tengan en cuenta durante el proceso de paz en curso.”

→ **Valoración: ha funcionado, pero hay problemas y aspectos a mejorar**

### AVANCES DEL ESTADO COLOMBIANO

- **Elaboración del Comunicado 70 en el marco de las negociaciones del Acuerdo Final con las FARC-EP, de donde surge el Programa Camino Diferencial de Vida** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Existencia (en lo normativo y formal) de espacios y escenarios de participación** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

- **Realización e implementación en lo formal, de la mesa de participación niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el proceso paz** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

#### FACTORES QUE HAN LIMITADO EL AVANCE SOBRE EL TEMA

- **Ausencia de una concepción de los niños, niñas y adolescentes como sujetos prevalentes de derechos y ciudadanos plenos** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **No consideración de la opinión de adolescentes víctimas de desplazamiento en las decisiones que les atañen.** Según el informe presentado a la Corte Constitucional por la Fundación Dos Mundos,<sup>88</sup> los adolescentes víctimas de desplazamiento expresaron que “no se les toma en cuenta en absoluto para la adopción de determinaciones trascendentales para sus vidas, o bien se les oye de manera formal, sin tomarlos en serio” en instancias de formulación de la política pública y de adopción de decisiones que les atañen directamente.
- **No materialización de los desarrollos jurisprudenciales y de política pública sobre participación.** Lo que se ha desarrollado en materia de participación de infancia y adolescencia (en la jurisprudencia y en la política pública) no se materializa en el territorio (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **No implementación del Protocolo de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Conflicto Armado Colombiano.**<sup>89</sup> Este estipula la participación de la niñez garantizando que su voz sea tenida en cuenta en la planeación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de proyectos, programas y planes de acción orientados a su atención y reparación integral, tanto como víctimas, como en calidad de sujetos de protección especial constitucional. No se ha vinculado la voz de niños, niñas y adolescentes desplazados en el diseño y aplicación de estrategias dirigidas a ellos.
- **Falta de financiación para procesos de participación.** No existen presupuestos destinados a la promoción de la participación activa de niños, niñas y adolescentes como agentes de cambio y constructores de paz (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Falencias en entidades territoriales para garantizar una participación cualificada y real de las víctimas.** Según la CMSLV frente a la participación de las víctimas el mayor nivel de respuesta de las administraciones territoriales se concentra en actividades de apoyo logístico para las reuniones de las Mesas Municipales y el cumplimiento de apoyo para su asistencia a las cesiones obligatorias de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT). Sin embargo, no se registran: (i) necesidades de formación para cualificar la participación de las víctimas, (ii) proyectos de difusión sobre la normatividad, e (iii) impulso a

88 (Corte Constitucional, 2008) Fundación Dos Mundos. Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades. Informe presentado a la Corte Constitucional en junio de 2008.

89 Adoptado por la Resolución No. 00623 de 2014 de la Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), expedida en septiembre de 2014.

la recomposición del tejido social, por ejemplo, en municipios donde se implementan procesos de retorno o proyectos de reparación colectiva.

- **Obstáculos para que la niñez ejerza su derecho a la participación.** El estudio de la Fundación Dos Mundos reveló que el ejercicio de este derecho se ve obstaculizado por diversos factores concurrentes: (i) la inseguridad de los lugares de asentamiento; (ii) las amenazas a niños, niñas y adolescentes que participan en actividades comunitarias, cívicas, sociales o escolares; (iii) la falta de apoyo de parte de las autoridades y de la sociedad a sus formas propias de organización,<sup>90</sup> y (iv) la desinformación de los adolescentes sobre su derecho fundamental a la participación, su contenido específico y los medios para ejercerlo plenamente.
- **La participación fue un tema tenido en cuenta por presión de los medios de comunicación.** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **No se da retroalimentación sobre los resultados de las consultas realizadas con niños, niñas y adolescentes.** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **No garantía de participación de los adolescentes en los programas especializados del ICBF.** En entrevistas de la Defensoría del Pueblo se evidenció que en el caso particular de adolescentes desvinculados de grupos armados no estatales, la percepción de los adolescentes entrevistados sobre programas específicos del ICBF, es que sus opiniones no son tenidas en cuenta y que no se les presta atención.<sup>91</sup>
- **Estigmatización hacia adolescentes desvinculados.** Por una parte a los adolescentes varones se les considera peligrosos y poco dignos de confianza. Por otra parte, a las adolescentes se les atribuye frecuentemente una condición de víctimas de violencia sexual. Al ser consultadas las adolescentes expresaron “[en el grupo armado] las mujeres cumplíamos otros roles y no nos pueden reducir a ser objetos sexuales” (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2014).
- **Ausencia de directrices para implementar la Cátedra Para la Paz,<sup>92</sup> en tanto iniciativa para generar ambientes más pacíficos desde las aulas de Colombia** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Ausencia de avances en materia de participación de niños, niñas y adolescentes.** El informe al Congreso de la República presentado por la CMSLV no registra

*Según el informe presentado a la Corte Constitucional por la Fundación Dos Mundos, los adolescentes víctimas de desplazamiento expresaron que “no se les toma en cuenta en absoluto para la adopción de determinaciones trascendentales para sus vidas, o bien se les oye de manera formal, sin tomarlos en serio”.*

90 “Según perciben los mismos adolescentes, sus formas organizativas son invisibles incluso para las organizaciones de la población desplazada.” (Fundación Dos Mundos, 2008)

91 Defensoría del Pueblo (2006). Caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales. UNICEF.

92 Ley 1732 de 2015 establece la implementación de la Cátedra de La Paz, que es de obligatorio cumplimiento en todas las instituciones educativas del país, en preescolar, básica y media, tanto de carácter oficial como privado.

avances en este tema, a pesar que este derecho está establecido en el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado<sup>93</sup> que supone la creación de Comités Temáticos de niños, niñas y adolescentes. Por otra parte, la Resolución 388 de 2013 consideraba la creación de un protocolo específico para la participación de niños, niñas y adolescentes con base en el Código de la Infancia y la Adolescencia para los 10 meses siguientes a tal instrumento.<sup>94</sup>

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>95</sup>

Al Gobierno nacional:

- **Pacto Político Nacional para la reconciliación y la convivencia pacífica, con participación de la niñez.** Que lidere la promoción de un Pacto Político Nacional que busque la reconciliación nacional y la convivencia pacífica entre colombianas y colombianos con el apoyo del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia<sup>96</sup> (CNPRC) donde se tengan en cuenta las opiniones de la niñez víctima.
- **Diseño e implementación del Sistema Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas.** Que “diseñe e implemente un Sistema Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, que articule, tanto a nivel territorial como nacional, todos los espacios de incidencia de las víctimas con las iniciativas y recursos existentes en las distintas entidades que conforman el SNARIV, con el fin de concertar políticas pertinentes, diferenciales y particulares para las víctimas del conflicto armado” según lo estipula la (Resolución 00623, 2014).

*Que implemente articuladamente el Protocolo para la participación de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado colombiano. Guía metodológica (con enfoque diferencial), según lo establece la Resolución 338 de 2013 en su artículo 40.*

A la UARIV:

- **Reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como agentes activos en la reparación integral y transformadora.** Que implemente articuladamente el Protocolo para la participación de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado colombiano. Guía metodológica<sup>97</sup> (con enfoque diferencial), según lo establece la Resolución 338 de 2013 en su artículo 40, de manera que se garantice el GED a partir del reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como agentes activos en su proceso de reparación integral y transformadora.
- **Prevención de la estigmatización de adolescentes desvinculados para su inclusión social igualitaria.** Que censure la estigmatización hacia las y los adolescentes desvinculados, considerando que las experiencias vividas en los grupos armados ilegales hay que escucharlas sin crear estereotipos, de forma

93 Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). Resolución 388 de 2013. Artículo 39. 2013.

94 *Ibíd.* Artículo 42.

95 Recoge las recomendaciones del grupo de expertos consultados en mayo de 2018 y se adicionan las recomendaciones consultadas en: (Codhes, 2017) y (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2014).

96 Decreto Ley 885 de 2017 “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”.

97 (USAID, OIM, ICBF, UARIV, 2014)

que la reinserción reconozca espacios de participación y agencia en igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.<sup>98</sup>

- **Garantías para la participación de la niñez víctima en las instancias donde se materializa la oferta de la UARIV.** Que garantice la participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado en todos los programas, planes y proyectos destinados a este grupo poblacional, en tanto sujetos de derecho, desde la visión territorial y el enfoque de acción sin daño. En todo caso las acciones no podrán socavar derechos o desmejorar la situación de los ciudadanos menores de edad.

A la UARIV e ICBF:

- **Condiciones para la participación de la niñez víctima en programas de reparación integral.** Que reconozca la centralidad de las víctimas, particularmente de la niñez, y materialice las instancias para su efectiva participación en el diseño de los programas de atención, asistencia y reparación integral dirigidos a niños, niñas y adolescentes; en especial en las cuatro fases de la etapa de implementación:<sup>99</sup> exploración, afianzamiento, agendamiento e interlocución con actores estratégicos.
- **Garantías de participación de la niñez víctima en los procesos institucionales.** Que hagan explícita la estructura operativa para la participación de la niñez víctima en los flujogramas de las entidades, indicando los responsables y la asignación presupuestal.
- **Fortalecimiento de una real participación de la niñez víctima en las instancias territoriales.** Que fortalezcan los procesos de participación de la niñez víctima del conflicto armado habilitando que, en las mesas de participación y Comités Territoriales de Justicia Transicional, los niños, niñas y adolescentes puedan expresar sus opiniones y que estas sean tenidas en cuenta.

A la ART:

- **Identificación de activos y capacidades territoriales de identidad, cohesión y sentido de pertenencia con participación de la niñez víctima.** Que convoque la participación de niños, niñas, adolescentes víctimas del conflicto armado<sup>100</sup> y sus familias en la identificación de los activos y capacidades presentes en el territorio relacionados con elementos que fomentan identidad, cohesión y sentido de pertenencia territorial, los actores que cuentan con el reconocimiento de la comunidad y los espacios legítimos de diálogo social.
- **Participación genuina de la niñez víctima en los PDET.** Que priorice la participación de niños, niñas y adolescentes en la formulación participativa de los

98 Según la investigación del ICTJ "dado que para algunas niñas la pertenencia a un grupo armado ilegal les da una sensación de poder y control, que no pueden experimentar de otra manera al vivir en una sociedad relativamente conservadora y machista, la salida del grupo puede significar, en algunos casos, pérdida de un status que ellas entienden como ganado".

99 (USAID, OIM, ICBF, UARIV, 2014)

100 De acuerdo con la Resolución 338 de 2014 "Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado."

PDET como escenarios genuinos de diálogo social, renovación de la confianza, promoción de la legitimidad institucional y continuidad de los procesos sociales que permite avanzar en la garantía de derechos, desde una perspectiva incluyente y democrática.

Al Departamento Administrativo de la Función Pública:

- **Integración de pedagogía sobre cultura de paz y participación política en procesos formativos para funcionarios públicos.** Que en sus planes de formación vincule las iniciativas de pedagogía y cultura de paz del CNPRC, a fin de implementar programas de formación y comunicación para la apropiación del Acuerdo Final con las FARC-EP, en especial sobre los diseños de participación política y social dirigidos a funcionarios públicos en cargos de dirección, en los niveles nacional, departamental y municipal.

Al MEN:

- **Construcción conjunta con organizaciones de la sociedad civil, para avanzar en pedagogía social de paz.** Que presente un informe sobre la implementación de la Cátedra Para la Paz, como línea de base para hacer un ejercicio de construcción conjunta con organizaciones de la sociedad civil que tienen experiencia en procesos de participación de la niñez, a fin de reconocer los logros y avanzar en procesos de participación genuina de niños, niñas y adolescentes tanto víctimas como no víctimas de conflicto armado en la pedagogía social para la paz.
- **Impulso a programas de pedagogía social para la paz con participación de instituciones educativas.** Que haga partícipes a las instituciones educativas del país de los programas de pedagogía social para la paz, promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto, teniendo en cuenta el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres y la niñez colombiana.

A la Mesa Nacional de Víctimas:

- **Incidencia para visibilizar los obstáculos y superar las barreras que limitan el ejercicio de la participación de la niñez víctima.** Que emprenda acciones de incidencia política para visibilizar los obstáculos reales que enfrenta la participación de las víctimas, particularmente la de niños, niñas y adolescentes, en relación con lo estipulado en la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo Final con las FARC-EP, de manera que se visibilicen los retrocesos, bloqueos institucionales o posibles prácticas inconstitucionales que están afectando este derecho.
- **Consideración de las opiniones de la niñez víctima en el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP.**
- **Inclusión de las opiniones de la niñez en el proceso de negociación con el ELN.** Que incida ante el Gobierno nacional para incluir la participación no directa de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en las instancias de participación de víctimas relativas al proceso de negociación con el ELN.

#### Observación 69 del CDN

“El Comité lamenta que las medidas adoptadas por el Estado parte no basten para proteger a los niños víctimas y testigos de delitos.”

#### Recomendación 70 del CDN

“El Comité recomienda al Estado parte que vele por que las leyes, políticas, programas y prácticas que tengan plenamente en cuenta las Directrices sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos (Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social).”



➤ **Valoración: no ha funcionado**

### SITUACIONES QUE EVIDENCIAN LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

- **Registro de amenazas, ataques y atentados contra defensores de derechos humanos y líderes sociales.** Se registran amenazas, ataques y atentados en contra de defensores de derechos humanos, líderes de organizaciones de víctimas, organizaciones y movimientos políticos de oposición, por medio de la estigmatización, panfletos amenazantes, homicidios y desapariciones, hechos que constituyen uno de los más serios obstáculos para avanzar en la implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP (Plan de Respuesta Humanitario 2018, 2017) y (Defensoría del Pueblo, 2017).
- **Incremento en asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos.** Pese a reportar la tasa de homicidio más baja en los últimos 10 años<sup>101</sup> la Defensoría del Pueblo, “registró entre enero de 2016 y el 27 de febrero de este año [2018] un total de 282 asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país.” (El Espectador, 2018).
- **Impunidad que conlleva a la persistencia de los delitos contra defensores de derechos humanos.** Históricamente el alto nivel de impunidad en materia de agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos, ha sido una de las causas estructurales de repetición de estos graves crímenes (Observatorio para la protección de los defensores de derechos humanos, 2018).
- **Persistencia de factores causales de vulneración hacia la población afectada por el conflicto armado.** Asimismo, existe preocupación porque persisten los desplazamientos forzados y las causas que los generan, tales como el despojo de tierras, la explotación de recursos naturales, la implementación de proyectos agroindustriales o de infraestructura, las hostilidades entre los diversos grupos armados, entre otros (Comisión Colombiana de Juristas, 2012).
- **Instancias judiciales no cuentan con garantías de seguridad para la niñez víctima y testigo de delitos.** Los procesos de investigación judicial no cuentan con escenarios confiables y con garantías de seguridad para los menores de edad, ante la constante vigilancia de los grupos armados a ellos y ellas como testigos y víctimas desvinculados de sus filas.

101 Según Forencis. Datos para la vida, la tasa nacional de homicidios pasó de 35,15 casos por cada 100.000 habitantes en 2007 a 23,66 casos por cada 100.000 habitantes en 2016. (INML CF, 2016).

- **Desconocimiento por parte de autoridades de la condición de víctima de la niñez desvinculada.** Las autoridades desconocen la calidad de víctimas de niños, niñas y adolescentes desvinculados, privilegiando su condición de victimarios, lo cual le resta importancia al impulso de investigaciones judiciales que determinen la responsabilidad de los reclutadores (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Ausencia de medidas diferenciales para proteger a la niñez víctima, frente a intimidaciones y represalias.** Dada su vulnerabilidad, el Estado colombiano está en la obligación de adoptar medidas diferenciales y culturalmente pertinentes para proteger la intimidad de las víctimas y sus representantes, frente a la intimidación y represalias. En igual medida debe proteger a sus familiares y testigos, antes, durante y después del procedimiento judicial, administrativo o de otro tipo (Codhes. Papeles de incidencia N° 2, 2017).
- **Ausencia de aplicación del principio de distinción de la población civil para adoptar medidas de protección.** De manera que las medidas de protección dirigidas a la población civil no se tomen bajo un enfoque de inteligencia militar (Defensoría del Pueblo, 2017).
- **Falta de consulta de las expectativas legítimas de la niñez víctima en los procesos judiciales.** En los temas de justicia no se identifican contenidos que provengan de la manifestación de intereses, necesidades o expectativas legítimas de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Pocos procesos disciplinarios en relación con omisión o faltas al deber de protección por parte de los servidores públicos hacia la niñez víctima** (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Limitación a la participación de la niñez víctima en los procesos judiciales que les atañen.** Los mecanismos de participación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en procesos judiciales son limitados, más allá de ser concebidos como víctimas o sujetos de representación judicial (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).
- **Deficiente atención psicosocial para la niñez víctima y testigo de delitos.** Se presenta una deficiente atención psicosocial para la niñez víctima y testigo de delitos, particularmente en zonas rurales y para grupos étnicos (Afirmación de expertos consultados. Mayo 17 de 2018).

#### SUGERENCIAS AL ESTADO COLOMBIANO<sup>102</sup>

Al Congreso de la República:

- **Revisión de programas para protección de la niñez víctima, que garanticen la satisfacción de expectativas en materia de justicia.** Que revise los progra-

<sup>102</sup> Recoge las recomendaciones del grupo de expertos consultados en mayo de 2018 y las realizadas por la (Comisión Colombiana de Juristas, 2012) y (Codhes. Papeles de incidencia N° 2, 2017)

mas de protección a víctimas, según lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Ley 1448, para prevenir nuevas violaciones a los derechos humanos de la niñez víctima y se adopten medidas seguras de participación de las víctimas en los procesos penales, a fin de garantizar impactos concretos y reales frente al GED y a las expectativas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de niños, niñas y adolescentes.

A la UNP:

- **Realización de un diagnóstico de la implementación de medidas de protección, desde la entrada en vigencia del Código de Infancia y Adolescencia.**
- **Formación a operadores de justicia en medidas de protección para niñez víctima y testigo de delitos.** Que forme a los funcionarios operadores de justicia en las directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos (Resolución 2005/20) (Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, 2005).
- **Implementación de protocolo de protección integral para la niñez víctima y testigo de delitos.** Que ponga en marcha un protocolo de protección integral para niñas, niños y adolescentes víctimas y testigos de delitos que abarque los derechos: (i) a un trato digno y comprensivo, (ii) a ser protegidos contra la discriminación, (iii) a ser informados, (iv) a ser oídos y a expresar opiniones y preocupaciones, (v) a recibir una asistencia eficaz, (vi) a la intimidad, (vii) a ser protegidos de sufrimientos durante el proceso de justicia, (viii) a la seguridad, (ix) a la reparación, y (x) a medidas preventivas especiales.
- **Oferta interinstitucional de protección para la niñez víctima de reclutamiento, utilización, violencia sexual y testigo de delitos.** Que defina programas, protocolos interinstitucionales y rutas de protección específicas para niñas, niños y adolescentes, particularmente quienes fueron víctimas de reclutamiento, utilización, violencia sexual y testigos de delitos.
- **Garantía de protección para mujeres denunciantes junto con sus hijos.** Que garantice para las mujeres denunciantes una oferta institucional de protección que debe cobijarlas a ellas y a sus hijos e hijas, ya que en la práctica no se hace y estas medidas son parte esencial para garantizar el cuidado de la vida misma.
- **Garantías de protección en planes, programas y prácticas de instituciones competentes.** Que garantice la protección de la niñez víctima de reclutamiento, utilización y testigos de delitos en la implementación de los planes, programas y prácticas que involucren a las instituciones competentes.

*Que revise los programas de protección a víctimas, según lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Ley 1448, para prevenir nuevas violaciones a los derechos humanos de la niñez víctima y se adopten medidas seguras para su participación en los procesos penales*

A la UNP, el MADT y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD):

- **Articulación para implementar medidas de protección a la niñez en procesos de restitución de tierras.** Que implementen mecanismos de articulación para proteger a la niñez víctima especialmente en casos relacionados con procesos de restitución de tierras; igualmente que establezcan canales de coordinación de todos los programas de protección existentes con los programas de protección de la FGN y de la PGN.

A la JEP:

- **Implementación de canales seguros para la denuncia entre la Justicia Ordinaria y la JEP.** Que, junto con la FGN, pongan en marcha canales seguros entre la Justicia Ordinaria y la Jurisdicción Especial para la Paz para tomar la denuncia.

*Que en casos de violencia sexual, realice un primer proceso de acompañamiento institucional desde la perspectiva psicosocial que permita abordar los hechos, las circunstancias desde una mirada terapéutica, y que explique detalladamente los procedimientos, tiempos y aclare expectativas antes de realizar la respectiva denuncia judicial.*

- **Priorización de apoyo psicosocial para la niñez víctima de violencia sexual antes de la denuncia judicial.** Que en casos de violencia sexual, realice un primer proceso de acompañamiento institucional desde la perspectiva psicosocial que permita abordar los hechos, las circunstancias desde una mirada terapéutica, y que explique detalladamente los procedimientos, tiempos y aclare expectativas antes de realizar la respectiva denuncia judicial.

- **Garantía de procesos psicosociales que eviten la revictimización en casos de violencia sexual.** Que para casos de violencia sexual, garantice los procesos psicosociales previos a la denuncia para mitigar el impacto psicológico, asegurando la escucha apropiada y adecuada orientación, a fin de evitar revictimizaciones o reactivar efectos postraumáticos que no hayan sido atendidos.

- **Aplicación de justicia con enfoque diferencial, de forma que responda al contexto de las víctimas.** Que fortalezca las capacidades en la aplicación del enfoque diferencial étnico-racial y de género para responder a la realidad contextual de las víctimas y poder garantizar la verdad, justicia, reparación y principalmente la garantía de no repetición.

- **Reconocimiento del impacto diferenciado por ciclo vital en casos de violencia sexual, para garantizar los derechos de víctimas incluso si ya son mayores de edad.** Que cuente con un mecanismo especial que garantice los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual, incluso si la víctima es mayor de edad, pero la violencia sexual se produjo cuando era menor de edad. Esto implica un reconocimiento de los impactos diferenciados por ciclo vital, y de las medidas de reparación restaurativa que esperarían las víctimas en su vida adulta.

- **Medidas que faciliten la efectiva participación de la niñez víctima, en especial la perteneciente a grupos étnicos.** Que disponga de los recursos necesarios que faciliten la participación efectiva en los procesos judiciales, incluidas las iniciativas de investigación de víctimas pertenecientes a grupos étnicos, tales como: gastos de desplazamiento, alojamiento, alimentación, así como los relativos a traducciones de documentos, presencia de traductores a sus lenguajes y otras medidas apropiadas en los términos establecidos en los artículos 32 de Decreto Ley 4633 y 35 del Decreto Ley 4635.
- **Implementación de sistema de justicia flexible para víctimas pertenecientes a grupos étnicos.** Que implemente un sistema flexible de notificaciones y mecanismos de apelación para los casos de víctimas pertenecientes a grupos étnicos.



# Reflexiones finales

**E**sta sección recoge de manera especial los planteamientos expresados por los expertos que fueron entrevistados de forma individual y que, si bien reconocen los grandes esfuerzos realizados por la institucionalidad, así como los beneficios que reporta el Acuerdo Final con las FARC-EP, identifican ciertas condiciones del macro contexto nacional que es necesario interpelar de una manera crítica.

Lo anterior, toda vez que aún queda un largo camino por recorrer para garantizar el goce efectivo de los derechos de la niñez, en tanto principales víctimas del conflicto armado, al igual que sus derechos como ciudadanos con capacidad de agencia para la transformación de imaginarios y prácticas que impiden la reconciliación nacional y la convivencia pacífica.

En este sentido, cabe anotar que la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP no representa el fin del conflicto armado del país. La reconfiguración de los grupos armados ilegales para copar los territorios dejados por esta organización armada es una de las causas de la actual crisis humanitaria, que deja a la población más vulnerable en medio de hostilidades, amenazas y asesinatos de defensores de derechos humanos y líderes sociales, todo lo cual reproduce el desplazamiento ante los riesgos de confinamiento, reclutamiento, nuevas modalidades de utilización de la niñez y violencia sexual exacerbada.

*Como balance, luego de 14 años de la Sentencia T-025 que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional y de siete años de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la institucionalidad nacional y territorial no solo enfrenta una crisis de implementación, sino que también exhibe un déficit de cumplimiento.*

El país vive una situación de violencia estructural e histórica que perdura ante la escasa presencia institucional en regiones dispersas del territorio nacional. Lo anterior facilita la proliferación de grupos armados ilegales (cualquiera que sea su origen y denominación) que están en constante confrontación por el control de territorios y de las rentas ilegales resultantes de cultivos ilícitos, minería ilegal, contrabando, redes de prostitución y trata de personas, entre otros fenómenos delictivos. A esto se suma la ausencia de una política de investigación penal centrada en patrones de macro criminalidad, lo que resulta

en altos niveles de impunidad. Desde esta óptica, la población campesina, indígena, afrodescendiente, mujeres, niñas, niños y adolescentes están inermes ante la grave desprotección de sus derechos humanos por parte del Estado.

Así las cosas, se necesita una lectura más amplia de la situación humanitaria, desde el referente de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno, que consideran que las personas se desplazan, no solo por el conflicto armado, sino por la confluencia de diversidad de factores que se expresan en una profunda inequidad y que resultan de situaciones de violencia estructural, corrupción, abandono estatal y fracaso de la política social; como lo evidencian las muertes de niñas y niños en La Guajira, no por las balas, sino por el hambre.

Colombia se caracteriza por los contrastes. Si bien el país se está recuperando de una fuerte desaceleración económica causada por la caída internacional de los precios del petróleo; acaba de ser aceptado como nuevo miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) por ser una nación de renta media que demostró tener unas instituciones sólidas y buenas prácticas fiscales y económicas.

Sin embargo, hay un indicador que no da lugar a confusiones: la inequidad. Las anteriores bonanzas de la economía no se tradujeron en un mayor gasto social que impulsara las reformas necesarias para alcanzar condiciones de vida más equitativas para la población en su conjunto. Por esto, con los mismos argumentos con los que se ha ingresado a la OCDE, el país debería mostrar su compromiso frontal con los millones de víctimas de cinco décadas de un conflicto armado que no ha llegado a su fin.

Como balance, luego de 14 años de la Sentencia T-025 que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional y de siete años de implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la institucionalidad nacional y territorial no solo enfrenta una crisis de implementación, sino que también exhibe un déficit de cumplimiento, reflejado en las numerosas sentencias de la Corte y autos de seguimiento, que llaman la atención sobre la necesidad de superar la distancia entre lo normativo y la realidad.

Por esta distancia, 15% de la población colombiana que es víctima del conflicto armado, en su mayoría en situación de desplazamiento forzado, continúa experimentando múltiples vulneraciones; lo que ha impedido lograr transformaciones sustantivas en el goce efectivo de los derechos humanos particularmente de niñas, niños, adolescentes y mujeres.

Continuando con los contrastes. El Acuerdo Final con las FARC-EP significó un hito internacional en materia de procesos para la salida negociada a los conflictos; como también constituye un hito nacional que por primera vez se admita abiertamente la insurgencia, el despojo de tierras, los graves crímenes contra los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y sobre todo, que se reconozca a las víctimas. Y aún así, este acuerdo tiene dividido al país.

Una parte de la sociedad colombiana continúa rechazando el Acuerdo Final, particularmente los sectores urbanos que no han sufrido los embates de la guerra y han podido participar de las opciones del progreso y del desarrollo. Para ciertas esferas que detentan poder social, político y económico el fin del conflicto es deseable, pero sin que este suponga grandes esfuerzos fiscales y reformas. Mientras que otra porción significativa de la sociedad desea una paz real, que represente cambios políticos y transformaciones sociales, a fin de profundizar la democracia e incluir a la población rural, cuyos derechos han sido postergados, y con quienes es posible construir una senda de desarrollo humano incluyente.

Sin embargo, a más de un año de la firma del Acuerdo Final el 24 de noviembre de 2016, se evidencia una modesta implementación de lo pactado. Según el Observatorio para la Implementación del Acuerdo de Paz del marco normativo e institucional que se requiere para implementar lo pactado, solo llega a un 18,3%. Al revisar los avances para cada uno de los puntos, la Reforma Rural Integral ha avanzado un 5%; la Participación Política 19%; el Fin del Conflicto 33%; el Desarrollo Alternativo para acabar con la economía ilícita de las drogas un 6%; lo pactado en relación con las víctimas un 9,3%; y las medidas de implementación un 23%.<sup>1</sup>

1 Observatorio de seguimiento a la Implementación del acuerdo de Paz (OIAP). (OIAP, 2018)

Por ejemplo, de los ocho millones de hectáreas que fueron despojadas, el Gobierno nacional se propuso restituir dos millones en 10 años. Si bien la meta es modesta, luego de siete años solo se han restituido 300 mil hectáreas<sup>2</sup>, lo que equivale a un 15%. De los 522 sujetos étnicos de reparación colectiva caracterizados, solo hay cuatro programas en curso, frente a los cuales las comunidades han presentado varias objeciones, entre otras, porque los enlaces no son locales, sino externos.<sup>3</sup>

Este entorno es claramente preocupante, primero porque deja en vilo los derechos de las víctimas, pero también porque envía mensajes de incumplimiento frente a lo pactado, tanto a los desmovilizados de las FARC-EP, a otros grupos guerrilleros, como también a los denominados grupos posdesmovilización, algunos de los cuales han propuesto acuerdos de sometimiento a la justicia.

En este contexto, el problema de los cultivos ilícitos recobra importancia, puesto que el Acuerdo Final propone como solución una política agraria incluyente. De no ser implementado el punto de la Reforma Rural Integral, vinculado con la tenencia de la tierra, fracasará también el cuarto punto relacionado con el Desarrollo Alternativo, escenario en el que país estaría en una posición mucho más difícil para luchar contra la economía ilegal de las drogas.<sup>4</sup>

De igual manera, es necesario reiterar que en Colombia subsiste una grave crisis de derechos humanos que responde a tres elementos principales que se retroalimentan entre sí: (i) el alto nivel de violencia sociopolítica, (ii) el alto nivel de impunidad; y (iii) el alto nivel de inequidad.<sup>5</sup>

Aunque el país puede mostrar que los índices de homicidio han descendido de manera importante, la violencia contra defensores de derechos humanos y líderes sociales está tomando unas proporciones alarmantes, lo que muestra el alto nivel de violencia sociopolítica que continúa caracterizando al país. Una seria implementación del Acuerdo Final con las FARC-EP, podría constituir un escenario favorable para marcar el principio de la transformación que se requiere. Paradójicamente, la negociación para el desarme, desmovilización y reintegración de un grupo guerrillero, terminó ofreciendo posibilidades de ampliación de justicia para la sociedad colombiana en su conjunto, lo cual se podría materializar con la puesta en marcha de la JEP, tal y como fue concebida.

Por tanto, el momento actual es crítico para consolidar las ganancias de lo pactado y para robustecer a las instituciones de manera que, superando la sectorialidad, se puedan implementar políticas públicas poblacionales en un marco transicional, con capacidad técnica y financiera, para lograr la reparación integral de la niñez víctima, la construcción de una memoria histórica como requisito para la verdad, y la implementación de una justicia restaurativa, con garantías de no repetición.

2 Periódico El Tiempo, mayo 6 de 2018, a partir de información de la Unidad de Restitución de Tierras (URT). (El Tiempo, 2018)

3 Entrevista a Gustavo Gallón, director de la Comisión Colombiana de Juristas, realizada el 7 de junio de 2018.

4 Entrevista a Marco Romero, director de CODHES, realizada el 24 de mayo de 2018.

5 Entrevista a Gustavo Gallón, director de la Comisión Colombiana de Juristas, realizada el 7 de junio de 2018.

Sin embargo, en el actual escenario de crisis humanitaria persisten las falencias estructurales del Estado, razón por la cual es deseable que la comunidad internacional continúe acompañando los desarrollos y desafíos que se están presentando, a fin de promover la consolidación de lo pactado en el Teatro Colón y la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, incluyendo los Decretos Ley para los grupos étnicos.

Además de los esfuerzos para el fortalecimiento institucional, la armónica coordinación de programas, planes y proyectos en los niveles nacional y territorial, así como una continua asignación de recursos suficientes y oportunos; es crucial promover el desarrollo de una política de Estado para combatir la inequidad. Aunque falta mucho para superar los altos índices de violencia sociopolítica y de impunidad, que son dos de los elementos que caracterizan la crisis de derechos humanos, en realidad el factor más rezagado tiene que ver con la inequidad, que a su vez se traduce en más violencia e impunidad.

Consecuentemente, es crucial que la sociedad civil organizada se fortalezca de manera que con independencia pueda liderar procesos que apunten a una paulatina transformación de las construcciones culturales anacrónicas y lesivas para el goce efectivo de derechos de las poblaciones más excluidas y vulneradas históricamente: niñas, niños, adolescentes, mujeres, campesinos, indígenas, palenqueros, raizales, afrodescendientes y pueblo Rom.

Para superar las lógicas de la violencia y verificar la implementación de medidas con efecto reparador que contribuyan a recuperar la confianza de las comunidades en el Estado y en todos los sectores de la sociedad, es necesario que el Gobierno y la comunidad internacional garanticen y protejan el desarrollo de los instrumentos del SVJRGNR (CEV, UBPD y JEP), de las Medidas de Reparación Integral para la Construcción de la Paz, las Garantías de No Repetición, así como de la UNP, ARN, UARIV-SNARIV y CSIVI.<sup>6</sup> En particular, se requiere:<sup>7</sup>

*El problema de los cultivos ilícitos recobra importancia, puesto que el Acuerdo Final propone como solución una política agraria incluyente. De no ser implementado el punto de la Reforma Rural Integral, vinculado con la tenencia de la tierra, fracasará también el cuarto punto relacionado con el Desarrollo Alternativo, escenario en el que país estaría en una posición mucho más difícil para luchar contra la economía ilegal de las drogas*

1. Incorporar lo pactado en el Acuerdo Final con las FARC-EP en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, extendiendo el plazo de su vigencia, para que la respuesta institucional garantice el GED de niñas, niños, adolescentes y familias víctimas, logrando celeridad en los procedimientos y efectividad de las medidas establecidas.
2. Visibilizar la afectación que el conflicto armado ha tenido en la niñez, así como en las poblaciones más vulnerables, a través de una difusión intensiva en medios de comunicación sobre los resultados del trabajo del CNMH y de la CEV, a fin de sensibilizar a las comunidades, a las nuevas generaciones y evitar que se repitan las prácticas violentas y las situaciones de exclusión que se han presentado.
3. Acordar que los resultados de los procesos de memoria histórica y esclarecimiento de los

6 Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.

7 Tomado de (Defensoría del Pueblo, 2014)

hechos relacionados con el conflicto armado sean parte de los contenidos obligatorios en los programas académicos de educación básica primaria, básica secundaria, media vocacional y universitaria, para superar los sesgos en la enseñanza de la historia nacional, de manera que la construcción de paz sea un proceso de continua reflexión.

4. Invitar a los medios de comunicación públicos y privados para que sean partícipes de la construcción de la memoria histórica, sin exaltar a los victimarios y dignificando a las víctimas, especialmente a niñas, niños, adolescentes y mujeres; lo mismo que a campesinos, indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros y Rom, a través de producciones audiovisuales que dejen huella en la memoria colectiva. Esta construcción de la memoria y la verdad histórica debe tener un enfoque territorial que reconozca el impacto diferenciado en términos locales, así como las prácticas, actores y afectaciones específicas, en especial para los grupos étnicos.
5. Crear mecanismos para que la sociedad civil comprenda que la construcción de paz es una tarea conjunta, no el resultado de negociaciones con grupos armados ilegales, sino el fruto de procesos de sensibilización, nuevas prácticas de convivencia y reconciliación en los que toda la ciudadanía está llamada a participar.
6. Estimular el reconocimiento de las opiniones de niñas, niños y adolescentes por medio de expresiones artísticas y culturales, a fin de promover y facilitar su participación en procesos de memoria y generación de condiciones para alcanzar una paz estable y duradera.

En este sentido, gran parte de las medidas que son necesarias para transformar la vida de la niñez víctima del conflicto armado, también dependen de una sólida base social y comunitaria (la cual incluye a los servidores públicos), que desarrolle una apropiación cultural del enfoque de derechos humanos y que esté comprometida con el desarrollo del país en condiciones de equidad. El camino de las leyes, si bien es necesario e importante, no es el que viabilizará las transformaciones que Colombia requiere. Prueba de ello es que la tradición normativa del país no ha logrado cerrar la brecha entre las aspiraciones democráticas y la realidad de las condiciones de vida de los ciudadanos.





# Anexo 1

## Síntesis de la valoración sobre la implementación de las recomendaciones del CDN

**D**e acuerdo con la metodología definida para la elaboración del presente informe, en el taller de expertos realizado el 17 de mayo de 2018 se analizaron tres grandes bloques temáticos que abarcaron 18 recomendaciones presentadas por el CDN al Estado colombiano, según sus respectivos numerales.

Este ejercicio colectivo, adelantado mediante un mecanismo cualitativo de semáforo, tuvo en cuenta el número de temas analizados en cada bloque temático y clasificó las recomendaciones según su nivel de implementación, lo cual permitió establecer una valoración porcentual específica y general.

**TABLA 6 - RESUMEN DE LA VALORACIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES PRESENTADAS POR EL CDN**

Bloques temáticos	Temas	Numeral	Calificación	Clasificación			#	Valoración		
								%	%	%
Niñez víctima de desplazamiento	4	56.a		3	1	0	4	75%	25%	0%
		56.b								
		56.c								
		56.d								
Niñez víctima perteneciente a grupos étnicos	3	58.a		1	2	0	3	33,3%	66,3%	0%
		58.b								
		58.c								
Niñez víctima de delitos contemplados en el Protocolo Facultativo sobre participación de la niñez en conflictos armados	11	65.a		8	3	0	11	72,7%	27,3%	0%
		65.b								
		65.c								
		65.d								
		65.e								
		65.f								
		65.g								
		65.h								
		65.i								
		65.j								
69 - 70										
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>18</b>		<b>12</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>18</b>			

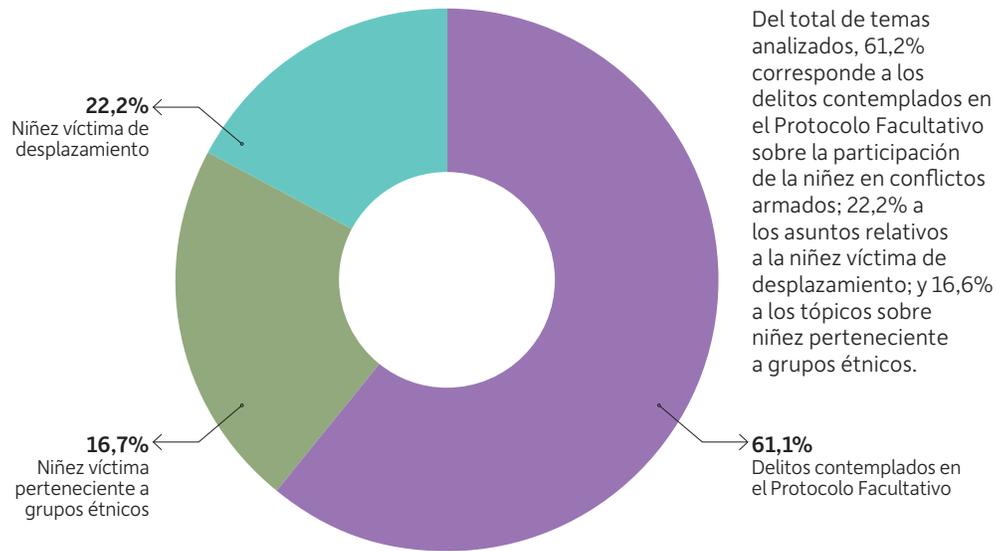
Fuente: elaboración propia a partir de los datos documentados en el taller con expertos

Escala de clasificación

- No ha funcionado
- Ha funcionado, pero existen problemas y aspectos por mejorar
- Ha funcionado

FIGURA 18

Distribución porcentual de las recomendaciones analizadas por bloque temático

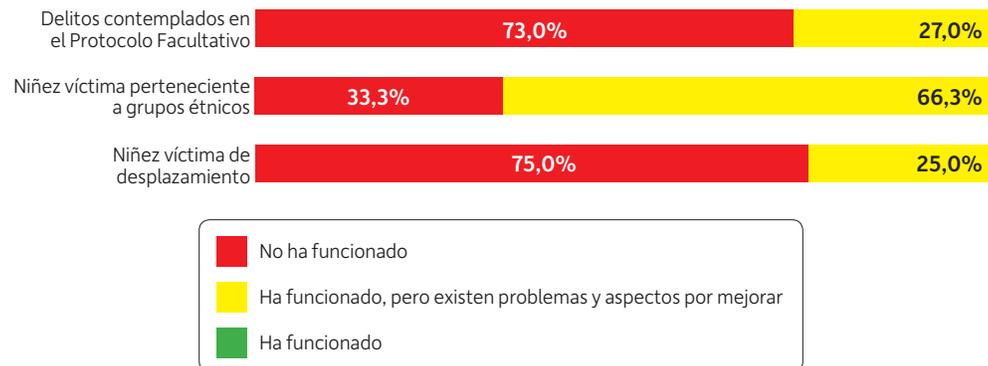


Fuente: elaboración propia a partir de los datos documentados en el taller con expertos

Al observar cada bloque temático, en las recomendaciones relativas a los delitos contemplados en el Protocolo Facultativo sobre la participación de la niñez en los conflictos armados, se registra un incumplimiento de 73% y un insuficiente cumplimiento de 27%. Sobre los temas relacionados con la niñez víctima de desplazamiento el incumplimiento alcanza 33,3%, mientras que el cumplimiento insuficiente es de 66,3%. Por último, las recomendaciones correspondientes a la niñez perteneciente a grupos étnicos reportan un incumplimiento de 75% y un insuficiente cumplimiento de 25%. Para los tres bloques temáticos analizados, la completa implementación de las recomendaciones es de 0%.

FIGURA 19

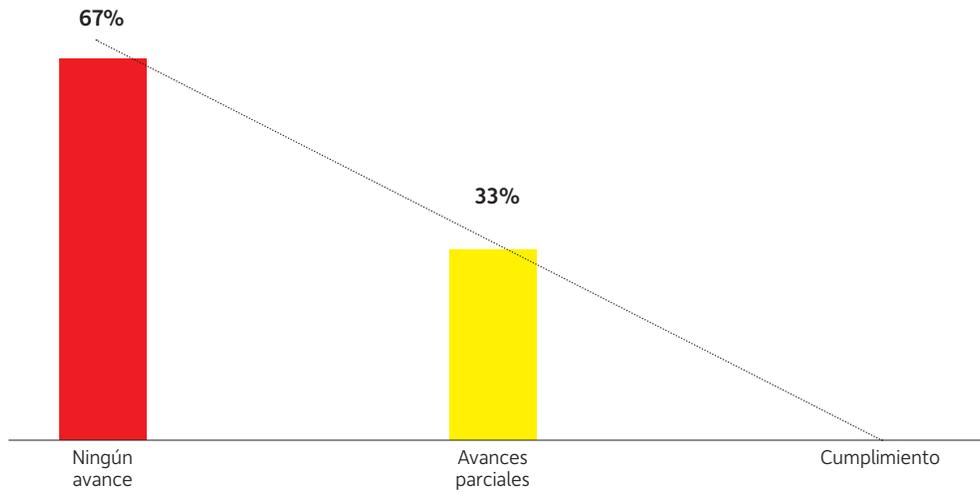
Valoración de la implementación en cada bloque temático analizado



Fuente: elaboración propia a partir de los datos documentados en el taller con expertos

FIGURA 20

Estado general de la implementación según escala de valoración



Fuente: elaboración propia a partir de los datos documentados en el taller con expertos

En general, se evidencian bajos niveles de implementación donde 12 recomendaciones se califican con rojo (no ha funcionado) por lo que se registra un 67% de incumplimiento; 6 recomendaciones son calificadas con amarillo (ha funcionado, pero existen problemas y aspectos por mejorar) que equivalen a 33% de insuficiente implementación. Por último, ninguna de las recomendaciones se considera implementada al cien por ciento (color verde: ha funcionado).





# Anexo 2

## Organizaciones participantes y perfiles de expertos entrevistados

#### MIEMBROS DE LA ALIANZA POR LA NIÑEZ COLOMBIANA

---

- Aldeas Infantiles SOS
- Corporación Infancia y Desarrollo
- Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, Fondo Acción
- Fundación Antonio Restrepo Barco
- Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, Cinde
- Fundación PLAN
- Fundación Save the Children Colombia
- World Vision Colombia

#### COALICIÓN CONTRA LA VINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES AL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA, COALICO

---

- Benposta
- Secretaría de la Coalico

#### OTRAS

---

- Comisión Colombiana de Juristas
- Elsa Castañeda, Consultora Independiente
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Unicef
- Fundación PLAN
- GIZ, Propaz
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, OACNUDH
- Pastoral Social
- PLAN Internacional Suecia
- Terre des Hommes Alemania
- Terre des Hommes Suisse
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV
- War Child

### **GUSTAVO GALLÓN GIRALDO**

Gustavo Gallón Giraldo es abogado de la Universidad Externado de Colombia, obtuvo un Diploma de Estudios a Profundidad (D.E.A por sus siglas en francés, equivalente a Master) en Ciencia Política de la Universidad de París I y estudios de doctorado en Sociología Política en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París.

Es Director de la Comisión Colombiana de Juristas, organización no gubernamental defensora de derechos humanos con estatus consultivo ante Naciones Unidas, filial de la Comisión Internacional de Juristas (con sede en Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (con sede en Lima).

Ha sido profesor universitario en las universidades de los Andes, Nacional, Externado de Colombia, Javeriana e investigador visitante del Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame.

Ha sido representante especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para Guinea Ecuatorial y experto independiente nombrado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Haití. Fue presidente y es miembro del Consejo Directivo del Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) en Washington, y fue miembro del Consejo Directivo del Servicio Internacional por los Derechos Humanos y del Comité Ejecutivo de la Comisión Internacional de Juristas en Ginebra.

En el plano nacional, ha sido miembro de la Comisión para la Superación de la Violencia (1991) y de la Comisión de Investigación de las Masacres de Trujillo (1994). En 1993 y 2009 fue juez de la Corte Constitucional. Fue miembro de la Comisión Redactora de un Nuevo Código Penal Militar (1995). Actualmente es columnista de El Espectador, miembro del Foro Nacional por Colombia – capítulo región central y es uno de los representantes por las plataformas de derechos humanos en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, instancia creada para la formulación de lineamientos de política para desmantelar los grupos sucesores del paramilitarismo.

Ha publicado varios libros como *Desafiando la Intransigencia* (Comisión Colombiana de Juristas, 2013), *Peace, Democracy and Human Rights in Colombia* (con Christopher Welna como coeditores, U. de Notre Dame, 2007), *La República de las Armas* (CINEP, 1983), *Quince años de estado de Sitio en Colombia* (Edit. América Latina, 1979), entre otros.

### **HILDA BEATRIZ MOLANO CASAS**

Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, con estudios de maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para litigio estratégico ante organismos internacionales de la Universidad Santo Tomás, actualmente es la Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia–COALICO-.

### **JUAN MANUEL LUNA**

Coordinador Reintegración y Prevención al Reclutamiento RPR. Organización Internacional para las Migraciones

Más de 30 años de experiencia profesional con programas de desarrollo comunitario y desarrollo infantil que incorporan planificación institucional, administración organizacional y diseño, implementación y evaluación de proyectos. Experiencia adicional en esfuerzos de generación de ingresos, negociación de conflictos, cultura de paz y procesos de DDR con niñez y juventud, en el diseño de políticas públicas relevantes para la protección, reparación y reintegración de niños, niñas y adolescentes. Docente universitario.

### **MARCO ROMERO**

Marco Romero es un Activista de Paz y Defensor de Derechos Humanos. Es Profesor de la Universidad Nacional y Director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES. Profesional en Ciencia Política, Magíster en “Science Politique et Philosophie Politique” de la Université Paris-Est, con un interés persistente sobre los problemas de la equidad, la justicia y la democracia. Es fundador, vocero público y secretario técnico de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado.

El vínculo entre su trabajo académico y su activismo social ha sido su principal búsqueda. En el campo de los derechos humanos se ha vinculado a la tarea de organizaciones cuyo punto focal son los derechos de las personas desplazadas, refugiadas y migrantes forzados dentro y fuera del país. Para Marco las víctimas son pieza clave para la consolidación de la paz.

### **MARIA CRISTINA HURTADO SAENZ**

Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, Politóloga de la Universidad Javeriana, Magister en Estudios Políticos, con énfasis en Políticas Públicas, Especialista en política social, derechos de infancia y familia y derecho laboral. Docente e investigadora de las Universidades Nacional y Javeriana.

Se ha desempeñado como consultora del PNUD en las Consejerías presidenciales de Política social y de Juventud, mujer y familia, fue subdirectora de Intervención social y de políticas poblacionales de la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá, fue Defensora delegada para los derechos de la Mujer, la niñez y la juventud de la Defensoría del Pueblo de Colombia, fue Directora del Área de Género y Poblaciones vulnerables de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, fue Subsecretaria de Mujer, género y diversidad sexual de la Alcaldía de Bogotá, fue Directora Poblacional de la Secretaria de Integración Social de Bogotá y fue Vicevedora Distrital.

Fue Defensora del Pueblo Delegada para derechos de infancia, adolescencia y juventud hasta Septiembre de 2016 y participó en la mesa de negociación de la Habana como experta en infancia en la mesa del acuerdo 70 para desvinculación de niños y adolescentes de las filas de las FARC- EP, fue redactora y coautora de la ley 1257/2008 sobre violencia intrafamiliar y violencias de género y del código de infancia y adolescencia 1098/ 2006.



# Trabajos citados

- **ACNUR.** (2016). The GRID: Global internal displacement in 2016. Recuperado el mayo de 2018, de [www.acnur.org](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11170): <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11170>
- **Agencia de la ONU para los refugiados.** (24 de enero de 2018). ACNUR manifiesta su preocupación por incremento en desplazamientos masivos y situación de riesgo de comunidades. Recuperado el 20 de mayo de 2018, de [www.acnur.org](http://www.acnur.org/noticias/noticia/acnur-manifiesta-su-preocupacion-por-incremento-en-desplazamientos-masivos-y-situacion-de-riesgo-de-comunidades/): <http://www.acnur.org/noticias/noticia/acnur-manifiesta-su-preocupacion-por-incremento-en-desplazamientos-masivos-y-situacion-de-riesgo-de-comunidades/>
- **Alianza por la Niñez Colombiana.** (2017). Informe alterno sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes en Colombia.
- **Auto 373.** (2016). Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011.
- **Campaña Violaciones y otras violencias: Saquen mi cuerpo de la guerra.** (2017). ENVISE. Encuesta de prevalencia de violencia Sexual contra las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano 2010-2015. Bogotá.
- **Centro Internacional para la Justicia Transicional.** (Octubre de 2014). Reparación integradora para niños, niñas y jóvenes víctimas de reclutamiento ilícito en Colombia. Bogotá.
- **CGR.** (2015). Primera Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013. Obtenido de [http://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias16/postconflicto/Libro\\_ENV\\_CGR-2013\\_\(16-01-2015\).pdf](http://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias16/postconflicto/Libro_ENV_CGR-2013_(16-01-2015).pdf)
- **CGR.** (22 de agosto de 2017). Persiste el incumplimiento en la implementación de la Ley y los Decretos Leyes de Víctimas y Restitución de Tierras. Recuperado el 28 de mayo de 2018, de [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co/resultados?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=792321&_101_type=content&_101_urlTitle=persiste-el-incumplimiento-en-la-implementacion-de-la-ley-y-los-decretos-leyes-de-victimas-y-restitucion-de-tierras&inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%3Fp_p_id%3D101%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_101_struts_action%3D%252Fasset_publisher%252Fview): [https://www.contraloria.gov.co/resultados?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_assetEntryId=792321&\\_101\\_type=content&\\_101\\_urlTitle=persiste-el-incumplimiento-en-la-implementacion-de-la-ley-y-los-decretos-leyes-de-victimas-y-restitucion-de-tierras&inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%3Fp\\_p\\_id%3D101%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dmaximized%26p\\_p\\_mode%3Dview%26\\_101\\_struts\\_action%3D%252Fasset\\_publisher%252Fview](https://www.contraloria.gov.co/resultados?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=792321&_101_type=content&_101_urlTitle=persiste-el-incumplimiento-en-la-implementacion-de-la-ley-y-los-decretos-leyes-de-victimas-y-restitucion-de-tierras&inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%3Fp_p_id%3D101%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_101_struts_action%3D%252Fasset_publisher%252Fview)
- **CICR.** (2017). Informe Colombia: Retos y perspectivas.
- **Ciprunna.** Boletín 3. (2013). Oportunidades, desafíos y retos de la Política Pública para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados. Bogotá.
- **CMSDL (CGR, PGN, Defensoría del Pueblo).** (2017). 5º Informe al Congreso de la República. Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes de Comunidades Étnicas Víctimas del Conflicto. Bogotá.

- **CNMH.** (2012). ¡Basta ya! Memorias de guerra y dignidad. Bogotá.
- **CNMH.** (2017). Una guerra sin edad. Bogotá, Colombia.
- **CNMH.** (2018). Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano. Bogotá.
- **CMSLV.** (2017). Procuraduría General de la Nación. Recuperado el 21 de abril de 2018, de [www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co): <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/CUARTO-INFORME-VICTIMAS-CONGRESO-PGN.pdf>
- **Coalico.** (noviembre de 2009). Informe alterno al informe del Estado colombiano sobre el cumplimiento del Protocolo Facultativo Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados. Recuperado el mayo de 2018, de [http://coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/informe\\_alterno\\_ninos.pdf](http://coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/informe_alterno_ninos.pdf)
- **Codhes.** (2017). Propuesta general para la complementación De los marcos normativos sobre niñez y adolescencia víctima del conflicto armado. Papeles para la Incidencia No. 8. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento y Programa de Participación y Reparación Colectiva a las Víctimas en Colombia, Bogotá.
- **Codhes.** (2017). Un año y saldo en rojo: Breve balance sobre los derechos de las víctimas en la implementación normativa del acuerdo de paz en Colombia.
- **Codhes.** (2017). Violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en Colombia. Bogotá.
- **Codhes.** (2017). Propuesta general para la complementación de los marcos normativos sobre niñez y adolescencia víctima del conflicto armado. Bogotá.
- **Codhes.** Papeles de incidencia N° 2. (2017). Garantías y mínimos para la participación de las víctimas en la Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá.
- **Codhes.** (2017). Alternativas para garantizar los derechos de las víctimas pertenecientes a pueblos étnicos en la implementación del Acuerdo de Paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP. Bogotá.
- **Codhes.** USAID. (2017). Un año y saldo en rojo: Breve balance sobre derechos de las víctimas en la implementación normativa del acuerdo de paz en Colombia.
- **Colombia Descontamina.** AICMA. (2017). Estándar Nacional de la Gestión Territorial.
- **Comisión Colombiana de Juristas.** (7 de mayo de 2012). Observaciones y recomendaciones a los programas de protección existentes en Colombia en el contexto de implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como “Ley de Víctimas”. Recuperado el 20 de mayo de 2018, de [www.coljuristas.org](http://www.coljuristas.org): [http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro\\_2012-05-07.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro_2012-05-07.pdf)
- **Comisión Colombiana de Juristas, et. al.** (2017). Informe conjunto de las organizaciones de derechos humanos colombianas para el Examen Periódico Universal de Colombia.

- **Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.** (s.f.). Definir qué se entiende por utilización es una tarea difícil. Bogotá, Colombia.
- **Corte Constitucional.** (2008). Auto 251. Bogotá.
- **Corte Constitucional.** (2016). Auto 373. Bogotá.
- **Corte Constitucional.** (18 de febrero de 2016). Sentencia C-069 de 2016. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co): <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-069-16.htm>
- **Cristian Correa, A. M.** (2014). Reparación integradora para niños, niñas y jóvenes víctimas de reclutamiento ilícito en Colombia. ICTJ.
- **CSPPDF.** (2016). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado Análisis sobre el estado de cosas inconstitucional Volumen 15. Bogotá.
- **Defensoría del Pueblo.** (2008). Promoción y Monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencias intrafamiliar y sexual. Bogotá.
- **Defensoría del Pueblo.** (2016). XIV Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República. Parte I.
- **Defensoría del Pueblo.** (2014). Justicia Transicional. Voces y oportunidades para los niños, niñas y adolescentes en la construcción de la paz en Colombia. Bogotá.
- **Defensoría del Pueblo.** (2015). Los niños invisibles del conflicto: Víctimas de reclutamiento y utilización en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente – SRPA-. Obtenido de [www.defensoria del pueblo.gov.co: http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Los\\_invisibles\\_del\\_conflicto.\\_Adolescentes\\_victimas\\_de\\_reclutamiento\\_y\\_utilizacion\\_dentro\\_del\\_Sistema\\_de\\_Responsabilidad\\_Penal\\_Adolescente\\_SRPA.pdf](http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Los_invisibles_del_conflicto._Adolescentes_victimas_de_reclutamiento_y_utilizacion_dentro_del_Sistema_de_Responsabilidad_Penal_Adolescente_SRPA.pdf)
- **Defensoría del Pueblo.** (2017). Vigésimo Cuarto Informe del Defensor del Pueblo. Recuperado el 20 de abril de 2018, de [www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co): <http://www.defensoria.gov.co/es/public/Defensor/454/Informes-al-congreso.htm>
- **Defensoría del Pueblo.** (2017). Posacuerdo y nuevos escenarios de riesgo para los entornos educativos en Colombia. Bogotá.
- **Defensoría del Pueblo.** (Marzo de 2018). Boletín No. 1 (enero - febrero 2018). Dinámicas de desplazamiento, riesgo de desplazamiento y confinamiento. Bogotá.
- **DNP.** (29 de junio de 2018). La Agenda 2030 en Colombia. Obtenido de [www.ods.gov.co](https://www.ods.gov.co): <https://www.ods.gov.co/tools/data-explorer?state=%7B%22goal%22%3A%221%22%2C%22indicator%22%3A%221.1%22%2C%22dimension%22%3A%22COUNTRY%22%2C%22view%22%3A%22line%22%7D>
- **Equipo Técnico SNBF.** (2016). - Lineamientos para la inclusión de la primera infancia, la infancia y la adolescencia en los planes territoriales de desarrollo. Bogotá.

- **El Espectador.** (7 de marzo de 2018). El Espectador. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/paz/onu-son-alarmanes-los-asesinatos-de-defensores-derechos-humanos-en-colombia-articulo-743041>
- **El Tiempo.** (12 de febrero de 2018). Casi 17.000 menores fueron reclutados para la guerra entre 1960 y 2016.
- **El Tiempo.** (2 de Mayo de 2018). 300.000 hectáreas ya han sido devueltas a víctimas del conflicto.
- **Federación Nacional de Personerías.** FENALPER. (2016). Orientaciones para defender a las mujeres de la violencia dentro y fuera del conflicto armado
- **Fundación Dos Mundos.** (2008). Niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento: por un presente de oportunidades y un futuro de posibilidades. Bogotá.
- **Gallón, G.** (11 de septiembre de 2009). Conferencia Consultiva de Justicia Penal Internacional, Naciones Unidas, Nueva York, Gustavo Gallón, Comisión Colombiana de Juristas. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de [oljuristas.org: http://coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/informe\\_alterno\\_ninos.pdf](http://coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/informe_alterno_ninos.pdf)
- **Fundación Plan.** (2015). Documento Cartografía con Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes.
- **Fundación PLAN.** (2015). Niños y Niñas: Determinantes en la Construcción de la Paz Territorial, Estable y Duradera. Bogotá, Colombia: Editorial Fundación PLAN.
- **Hurtado, M. C.** (2009). Justicia desigual. Género y derechos de las víctimas en Colombia. Bogotá.
- **Ibáñez, A. M.** (2006). ¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados?: Análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción. Obtenido de <https://ideas.repec.org/p/col/000089/003789.html>
- **ICBF, OIM, Unicef.** (2014). Impacto del conflicto armado en el estado psicosocial de niños y adolescentes. Bogotá, Colombia.
- **ICBF, OIM, UNICEF.** (2014). Impacto del conflicto armado en el estado psicosocial de niños y adolescentes. Bogotá, Colombia.
- **Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia, S/2009/434, párr. 60.** (28 de agosto de 2009). [www.un.org](http://www.un.org). Recuperado el 30 de mayo de 2018, de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2009/434>
- **Mesa de Conversaciones.** (2017). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá.
- **Mesa de trabajo: Mujer y conflicto armado.** (2015). XII Informe sobre violencia sociopolítica de mujeres, jóvenes y niñas en Colombia.

- **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial.** (28 de mayo de 2017). Presidencia de la República. Recuperado el 28 de mayo de 2018, de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- **Ministerio del Interior.** (2012). Ley de víctimas y restitución de tierras 1418.
- **MSPS Profamilia.** (2015). Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDS 2015. Ministerio de Salud y Protección Social. Bogotá: CTP All solutions S.A.S.
- **Naciones Unidas.** Consejo Económico y Social. (10 de agosto de 2005). Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de [www.acnur.org](http://www.acnur.org): <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3773.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2005/3773>
- **Naciones Unidas.** (septiembre de 2016). Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados en Colombia (septiembre de 2011 a junio de 2016). Recuperado el 18 de abril de 2018
- **NiñezYA.** Sociedad civil por la infancia y la adolescencia. (6 de febrero de 2018). La niñez no da espera: una mirada a su situación desde la sociedad civil. Bogotá, Colombia.
- **Observatorio para la protección de los defensores de derechos humanos.** (mayo de 2018). Informe de misión de investigación. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de [http://www.omct.org/files/2018/05/24862/informe\\_colombia.pdf](http://www.omct.org/files/2018/05/24862/informe_colombia.pdf)
- **OACNUDH.** (2017). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia. Recuperado el 20 de mayo de 2018, de [www.hchr.org.co](http://www.hchr.org.co): <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/8775-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2016>
- **OCHA, Sala Humanitaria.** (2018). Humanitarian Needs Overview. Obtenido de [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/180117\\_hno\\_2018\\_es\\_vf.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/180117_hno_2018_es_vf.pdf)
- **OIAP.** (31 de mayo de 2018). La paz en deuda. Informe No. 5. Bogotá. Obtenido de <https://oiap.co/category/informe/>
- **ONCA.** Coalico. (2017). Boletín de monitoreo No. 18 del Observatorio de Niñez y Conflicto Armado de la COALICO - ONCA. Bogotá.
- **OPS.** (2016). INSPIRE. Siete estrategias para poner fin a la violencia contra los niños y las niñas. World Health Organization (WHO) - Organización Panamericana de la Salud (OPS), 112. Recuperado el 22 de 11 de 2017, de <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/33741>
- **PGN, CGR, Defensoría del Pueblo.** (2017). Cuarto Informe de seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Plan de Respuesta Humanitario 2018. (diciembre de 2017). OCHA. Recuperado el 20 de abril de 2018, de [www.humanitarianresponse.info](https://www.humanitarianresponse.info): <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/colombia/document/colombia-humanitarian-response-plan-2018-es>

- **República de Colombia.** (7 a 18 de Mayo de 2018). Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Colombia.
- **Resolución 00623.** (2014). Protocolo para la participación de niñas, niños y adolescentes víctimas del conflicto armado colombiano.
- **Samper, J. D.** (2018). ¿Cómo cambiar la cultura del avivato? Revista Semana.
- **Sistema de Alertas Tempranas.** Informe de riesgo N°037. (2016). Defensoría del Pueblo. Bogotá.
- **Torrado, M. C.** (Julio de 2009). ¿Pueden las políticas públicas incidir en el estrés familiar para mejorar el cuidado de la primera infancia? Espacio para la infancia.
- **UARIV.** (febrero de 2018). Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Recuperado el 22 de mayo de 2018, de [www.unidadvictimas.gov.co](http://www.unidadvictimas.gov.co): <http://www.unidadvictimas.gov.co/en/node/40646>
- **UARIV.** (12 de Febrero de 2018). Esperanza en movimiento', unidos por los derechos de la niñez en Colombia. Bogotá.
- **Unicef.** (2016). Informe Anual Unicef.
- **USAID, OIM, ICBF, UARIV.** (2014). Protocolo para la participación de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado colombiano. Guía metodológica. Bogotá.
- **Viva la Ciudadanía.** (2017). Resumen del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Obtenido de [viva.org.co](http://viva.org.co/cajavirtual/svc0514/pdfs/RESUMEN%20ACUERDOS.pdf): <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0514/pdfs/RESUMEN%20ACUERDOS.pdf>
- **Zorio, S.** (2015). Tierras, mujeres y niñez. Familia y conflicto armado. Derecho del Estado n.º 35, 295-315.

**NIÑEZ**  
**VÍCTIMA**  
EN UN  
**CONFLICTO**  
**ARMADO**  
QUE AÚN  
**PERSISTE**

© Alianza por la Niñez Colombiana

Noviembre de 2018  
Bogotá, D.C.