



El futuro
es de todos

Cancillería
de Colombia

Dirección de Derechos Humanos y DIH, 9 de noviembre de 2020

**COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROPOSICIONES DE DEBATE DE CONTROL POLÍTICO 006/2019 Y 18/2020
RECLUTAMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MENORES DE EDAD
POR GRUPOS ARMADOS ILEGALES QUE CONTINÚAN EN EL PAÍS**

A continuación, se relacionan las respuestas a las preguntas formuladas al ministerio de relaciones exteriores por la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes relativas a las competencias que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores en asuntos de cumplimiento de recomendaciones por parte de organismos internacionales sobre reclutamiento de menores de edad.

Pregunta número 1:

Las recomendaciones realizadas al país por la Representante Especial del Secretario General para Niños y Conflictos Armados, así como del Comité de los Derechos del Niño (las últimas en 2016) y las acciones que deben abordarse en el marco del compromiso que Colombia adquirió frente al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados, son importantes y reflejan la gravedad de la problemática, ¿Cómo este Ministerio aborda esta tarea, se hace seguimiento? ¿Cómo se sanciona el incumplimiento de no realizar dichas acciones? Pasan los años y muchas recomendaciones siguen siendo las mismas y no se toma acción frente a ellas.

Respuesta:

De acuerdo a lo que establece el Decreto 869 de 2016 por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones, el Ministerio ejerce *como interlocutor, coordinador y enlace para todas las gestiones oficiales que se adelanten entre las entidades gubernamentales y los gobiernos de otros países, así como con los organismos y mecanismos internacionales* (numeral 6 artículo 4).

Por lo tanto, la Dirección de Derechos Humanos y DIH socializa con las entidades del orden nacional competentes, los documentos y matrices que contiene las observaciones y recomendaciones finales que producen las siguientes instancias: órganos de tratados (comités creados en virtud de convenciones y pactos ratificados por Colombia); instancias no convencionales ante las cuales el Estado presenta informes periódicos (como el grupo de Examen Periódico Universal, entre otros); instancias permanentes que producen informes periódicos sobre Colombia (como la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos, entre otros); y procedimientos especiales de las Naciones Unidas (Grupos de

trabajo y relatores especiales).

Asimismo, en línea con el Plan de Acción de la Dirección de Derechos Humanos, se realizan reuniones y talleres de capacitación, al igual que el seguimiento con las entidades. Estos escenarios son propicios para reiterar la importancia y fomentar una adecuada comprensión de las recomendaciones, resolviendo inquietudes, y promoviendo su incorporación en los ejes de acción de las entidades. Ello, con el objeto de formular propuestas y conocer las medidas para atenderlas.

A su vez, el Ministerio aprovecha diversos escenarios de articulación Inter sistémica como las comisiones y comités permanentes intersectoriales de Gobierno, en los que promueve la implementación de recomendaciones internacionales. También dispone de otros mecanismos como la elaboración y difusión de material pedagógico sobre compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos (como cartillas). Por ejemplo, las recomendaciones consignadas en el Tercer Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados en Colombia (septiembre de 2011 a junio de 2016) y las formuladas por el Comité de los Derechos del Niño en 2015 con motivo de su examen a los informes periódicos cuarto y quinto combinados presentados por Colombia, han sido socializadas a través de los mecanismos establecidos. Ello, incluye reuniones bilaterales de seguimiento con distintas entidades concernidas (ICBF, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Defensa, Ministerio del Trabajo, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales) y reuniones de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados (CIPRUNNA), de la cual hace parte este Ministerio.

Ahora bien, **sobre la aplicabilidad de sanciones ante "el incumplimiento de no realizar dichas acciones"**, el Ministerio de Relaciones Exteriores carece de competencias misionales o funciones específicas dirigidas a aplicar medidas sancionatorias a otras entidades del Estado. Tanto la jurisprudencia en Colombia¹, las instancias universales especializadas² y la doctrina³ han coincidido en señalar que las observaciones formuladas por órganos de tratado como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (derivado del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos) o el Comité de los Derechos del Niño (Derivada de la Convención sobre los Derechos del Niño) son de carácter **recomendatorio**.

Ahora, en lo que respecta al Informe de la Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los niños y los conflictos armados (2016), en el mismo se hacen recomendaciones transversales a los Estados que se sustentan en asegurar la

¹ Ver Sentencias de la Corte Constitucional T-385 de 2005; C-355 de 2006; SU378/14.

² La Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha manifestado que "Las decisiones del comité constituyen una interpretación fehaciente y de fuerza legal del tratado en cuestión. Esas decisiones contienen recomendaciones dirigidas al Estado Parte que no son jurídicamente vinculantes". <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/TBPetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx>

³ Al respecto, el Doctor Rafael Nieto Navia señala "la jurisprudencia la conforman las decisiones judiciales. Las "observaciones", "recomendaciones" -o como se las quiera llamar- de los llamados comités de monitoreo de los tratados de derechos humanos, que carecen de funciones judiciales, no son jurisprudencia. Además, ni la jurisprudencia (nacional o internacional) ni las manidas "observaciones" o "recomendaciones" de los comités de monitoreo son tratados, han sido aprobados por el Congreso y, por consiguiente, no pueden asimilarse a tratados". Nieto-Navia, R. (2011). El valor jurídico de las recomendaciones de los comités de derechos humanos y el bloque de constitucionalidad. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (18), 155-190.

sostenibilidad de la paz y la seguridad de los territorios, adoptando las medidas apropiadas para reintegrar a los menores de edad a la vida civil y atender sus necesidades. Desde esta perspectiva, el Ministerio de Relaciones Exteriores da seguimiento a las recomendaciones que hace la Representante Especial, de conformidad con el procedimiento anteriormente expuesto, de manera tal que se reporte y avance articuladamente en las acciones que el Gobierno Nacional realiza al respecto.

En lo que concierne a las recomendaciones efectuadas por el Comité de los Derechos del Niño, por ejemplo, en las observaciones finales efectuadas el 6 de marzo de 2015 al informe IV y V presentado por el Estado el 25 de octubre de 2013, es necesario indicar que en coordinación con el ICBF y demás entidades del Estado, se viene elaborando una hoja de ruta para verificar el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las entidades. **En este sentido, se avanza para reportar lo necesario en el próximo informe a presentar por el Estado colombiano en agosto del 2021.**

Pregunta número 2

Son muchas las resoluciones que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha destinado para el tema específico de niñez y conflicto armado, en muchas de ellas hace un llamado para acciones de suma importancia a desarrollar por los gobiernos en los países, en diferentes ocasiones se ha referido a la situación de Colombia. **¿Qué seguimiento realiza la Cancillería a las acciones, si estás no se cumplen por las entidades procede algún tipo de sanción? De lo contrario se queda en acciones aspiracionales que no se concretan afectando la situación y agravando la problemática del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual en el país.**

Respuesta:

Para empezar, ninguna de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre niños y conflicto armado hace, en su articulado, alguna referencia explícita a la situación en Colombia. Es cierto, sin embargo, que Colombia ha sido mencionada en los informes del Secretario General adoptados por ese órgano bajo el ítem en su agenda titulado "Los Niños y los Conflictos Armados" desde la creación del mandato del Representante Especial del Secretario General sobre los Niños y los Conflictos Armados.

Adicionalmente, desde el 2003, año en el cual el Secretario General incluyó por primera vez un listado de partes en conflicto que reclutan o utilizan niños en países que no están en la agenda del Consejo de Seguridad, se han incluido en ese listado organizaciones no Estatales originadas en territorio colombiano, a saber, las extintas Autodefensas Unidas de Colombia y sus componentes (AUC), el Ejército de Liberación Nacional y las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Valga precisar, que en el último informe del Secretario General figura únicamente el ELN.

En cualquier caso, las obligaciones derivadas de las resoluciones 1261, 1314, 1379, 1460, 1539, 1612, 1820, 1882, 1998, 2068, 2143, 2225 y 2427 del Consejo de Seguridad, cuyo contenido temático es de carácter general sin especificidad referida a un país particular, han sido cumplidas cabalmente por el Estado colombiano por medio de medidas legislativas y administrativas apropiadas al caso.

Aunque, la aplicación de las medidas mencionadas en las resoluciones citadas anteriormente corresponde a distintas entidades del orden nacional, la Cancillería se encarga de socializar los textos de resoluciones adoptadas en este sentido, asegurando que las entidades concernidas comprendan adecuadamente las obligaciones derivadas de dichos instrumentos.

Por otro lado, si bien el Consejo de Seguridad ha creado distintos órganos subsidiarios con el fin de establecer sanciones por determinadas actuaciones, **no existe en este momento un comité de sanciones relacionado directamente con niños y conflictos armados**. Los comités de sanciones suelen ser establecidos sobre Estados específicos y sus nacionales; y no por violaciones a un derecho específico o a los derechos de un grupo determinado.

Por tanto, no existe ni a nivel nacional ni a nivel del Consejo de Seguridad un mecanismo de sanciones destinado a fiscalizar las actuaciones de los Estados y las entidades nacionales que los componen con referencia a niños y conflictos armados.

Asimismo, debe precisarse que NO es de competencia del ministerio sancionar a las entidades o ejercer algún tipo de rendición de cuentas sobre estas.

Pregunta 3:

Informar sobre la resolución 1612 de 2015 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la cual marcó un hito en el cual el país de manera voluntaria acepta las violaciones más graves a los derechos humanos de la niñez y la adolescencia en el marco del conflicto armado interno.

- El homicidio o mutilación de niños,
- El reclutamiento o utilización de niños soldados,
- La violencia sexual contra los niños,
- Los ataques a las escuelas u hospitales,
- La denegación del acceso de los niños a la ayuda humanitaria
- El secuestro de niños

Respuesta:

La resolución 1612 del Consejo de Seguridad constituye un hito especialmente importante en la agenda de niños y conflictos armados por dos razones principales:

- a) dio el mandato al Secretario General para establecer el Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes (MRM por sus siglas en inglés) en aquellos países con actores listados en el Anexo I o el Anexo 11 del Informe Anual del Secretario General. El MRM está encargado de supervisar e informar sobre las más serias violaciones de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y en particular sobre el reclutamiento y utilización de niños en conflictos armados.

En atención a que Colombia ha tenido actores armados ilegales listados desde la

inclusión de una lista que incluye a Estados que no están en la agenda del Consejo de Seguridad, desde 2003 el MRM opera en Colombia a través de un Equipo Especial de País (o Country Task Force), copresidido por el representante de UNICEF y el más alto representante de la Organización de las Naciones Unidas en el país (en Colombia estas atribuciones le corresponden al Coordinador Residente).

- b) La resolución 1612 establece el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre Niños y Conflictos Armados, compuesto por los miembros del Consejo. Esto, con el fin de que revise los informes del MRM, haga recomendaciones al Consejo sobre acciones a implementar en los países con actores listados y solicite a otros actores del Sistema de Naciones Unidas su colaboración en asuntos atinentes a niños y conflictos armados. Este entramado institucional ha permitido obtener información fidedigna sobre las situaciones en países en los cuales se han registrado graves violaciones a los derechos de los niños.

Es de señalar que Colombia **ha aceptado someterse de manera voluntaria al monitoreo y la obligación de presentación de informes en el marco de la resolución 1612 de 2005 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.** En Colombia, el principal mecanismo nacido de ese compromiso es la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, Uso, Utilización y la violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO) (CIPRUNNA), (CIPRUNNA), creada con el fin de dar respuesta sistemática y organizar las acciones dispersas a nivel institucional para prevenir el reclutamiento y otras formas de violencia contra los menores de edad.

Entre los mayores avances realizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. se resaltan las acciones implementadas en el marco de la Comisión Intersectorial para la Prevención del reclutamiento, Uso, Utilización y violencia sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados al margen de la ley por grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO) (CIPRUNNA) conformada por 22 entidades del sector.

Al respecto, es necesario señalar que el Ministerio de Relaciones Exteriores aparece como responsable en algunos de los objetivos generales planteados en el *Plan de Acción* lanzado recientemente por el Gobierno Nacional en cabeza de la CIPRUNNA, mediante el cual se pretende dar cumplimiento a la Línea de política pública de prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO).

Como parte de su cumplimiento, desde el 2011, se implementa *la iniciativa de Diplomacia Deportiva y Cultural* orientada a fortalecer las relaciones exteriores, mediante la promoción del deporte y la cultura como caminos para la reconciliación. Esta se materializa a través de programas de intercambios deportivos y culturales con niños, niñas y adolescentes que se benefician de entornos seguros y protectores creados por el Gobierno, llamados Casas Lúdicas.

A la fecha se han realizado 149 intercambios (113 deportivos y 36 culturales) a 52 países, con la participación de 1.844 jóvenes y 331 adultos provenientes de 91

municipios en 24 departamentos. Desde agosto de 2018, se han realizado 17 intercambios (12 deportivos y 5 culturales) a 15 países con la participación de 166 jóvenes y 23 adultos de 19 Casas Lúdicas. Estas últimas, se crearon entre los años 2013 y 2018 para garantizar el desarrollo de menores entre 6 y 17 años, a través de actividades deportivas, culturales y educativas realizadas durante el tiempo libre. Estos espacios fueron entregados a las alcaldías que son las responsables de su funcionamiento. Actualmente existen 30 casas en 19 departamentos del país, que benefician a cerca de 12.000 niños, niñas y adolescentes).

Últimas acciones:

En virtud de lo anterior, el 7 de abril de 2020, a través de la Misión de Colombia ante Naciones Unidas en Nueva York, se remitieron las observaciones **al Informe Anual Global** a presentar por la Representante Especial del Secretario General para los Niños y los Conflictos Armados ante el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que abarcó el periodo de enero a diciembre de 2019.

- En el informe se hacía mención a los seis (6) tipos de violaciones graves contra los derechos de los niños en el marco del conflicto armado, a saber: reclutamiento y uso de niños; homicidios y mutilaciones; violencia sexual; secuestro; ataques a escuelas; y negación de acceso de ayuda humanitaria.
- **La metodología que se empleó en las observaciones presentadas por el Estado colombiano**, incluyó las consideraciones aportadas por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, el Ministerio de Defensa Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. En esta ocasión, se llamó la atención para que se incluyeran las fuentes de información de las cifras que reportaba este organismo, con el propósito de fomentar transparencia para la evaluación, contraste y/o comentarios que emitiera el Estado y así, asegurar que las afirmaciones allí contenidas tuvieran un origen contrastable.
- En la publicación del mencionado informe que se dio el 9 de junio de 2020, el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas expresó **preocupación sobre los grupos armados que continúan reclutando y utilizando niños, en particular menciona al Ejército de Liberación Nacional (ELN)**. Se instó en esta oportunidad a todos los grupos armados a que cesaran los actores violatorios de los derechos humanos de menores y liberaran a todos los niños que estuvieran en su poder.

Pregunta 4 (en relación con la pregunta anterior)

Favor informar que ha pasado con este mecanismo, si desde la firma del Proceso de Paz se redefinieron los TDR, cómo opera este mecanismo, como se promueve la sanción de los casos detectados, cómo se hace seguimiento y qué mecanismo opera cuando las entidades no cumplen con las acciones que deben realizar.

Respuesta:

Como bien se señaló, en virtud de la adopción de la Resolución 1612 de 2005 del Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados, Colombia se sometió de manera voluntaria al Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes sobre niños y conflictos armados (MRM). De este mecanismo surge la precitada Fuerza de Tarea de País de las Naciones Unidas sobre monitoreo e informe (o United Nations Country Task Force on monitoring and reporting in Colombia).

Es de resaltar que en desarrollo de este, el Secretario General de las Naciones Unidas presenta al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas informes periódicos titulados "Niños y conflictos armados en Colombia". **En total**, el Secretario General de las Naciones Unidas **ha presentado cuatro informes**, en 2009, 2012, 2016 y 2020. Los hallazgos y casos registrados en el informe son socializados por la Cancillería entre las Entidades concernidas, a efectos de validar la información correspondiente y tomar las medidas que correspondan en el marco de sus competencias misionales. **El cuarto informe publicado el 31 de diciembre de 2019, comprende el periodo del 1º de julio de 2016 al 30 de junio de 2019.** En este se destacan los esfuerzos realizados por el Gobierno de Colombia para reforzar el marco orientado a poner fin a las violaciones graves cometidas contra menores, prevenirlas y responder a ellas, incluida la puesta en marcha de estrategias de prevención.

Por otro lado, la Fuerza de Tarea de País, de la que no participa el Gobierno Nacional, continúa operando y la información que recopila constituye un importante insumo para la elaboración del informe sobre Colombia que presenta el Secretario General. Cabe agregar que el Grupo ha conservado sus funciones, indistintamente de la firma del Acuerdo Final para la terminación del Conflicto Armado con las FARC-EP.

Al respecto, resulta preciso indicar que en reunión sostenida el 10 de julio de 2020, en la cual participó el Equipo Especial de la Resolución 1612 en Colombia, la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos y la Viceministra de Asuntos Multilaterales, **se presentó la Propuesta de Plan de Trabajo formulada entre el Gobierno Nacional con el Task Force nacional de la resolución 1612 del Consejo de seguridad.** Esta propuesta está siendo formalizada mediante nota verbal. Los ejes temáticos de este Plan se centran en: la atención a las víctimas, la asistencia técnica para la implementación de la política pública de prevención, y el diálogo con el gobierno dirigido al fortalecimiento de capacidades.

Las actividades propuestas para los ejes temáticos, respectivamente, son: i) la generación de un mecanismo de intercambio de información -en tiempo real- sobre el riesgo de reclutamiento, uso y utilización de NNA que permita al Estado adoptar medidas inmediatas para la protección de menores; ii) la prestación de asistencia para el desarrollo de acciones encaminadas a cumplir con el objetivo estratégico 1.2 de la Política y; iii) el Mecanismo de diálogo con el Gobierno para presentar propuestas de acción con enfoque de resultados, frente a los desafíos que enfrenta el Gobierno Nacional en materia de prevención del reclutamiento, utilización y uso de niños por parte de grupos armados organizados.

Pregunta 5 (relacionado con la pregunta 3) Presentar avances de este Ministerio frente a las 11 recomendaciones específicas (3 aspiracionales y 8 concretas) y que el CDN presenta frente a distintos aspectos que se requieren para la obligación constitucional de protección a la niñez.

Respuesta:

En adición a los principales avances enunciados en la respuesta a la Pregunta 3 sobre las acciones de esta cartera en el marco de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, el Uso/Utilización y la Violencia Sexual en contra de Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados organizados y por grupos delictivos organizados (CIPRUNNA), consideramos especialmente importante destacar el renovado compromiso del Gobierno del Presidente Iván Duque con la prevención de este flagelo.

En este sentido, el Gobierno Nacional consolidó su compromiso con la prevención del reclutamiento, uso y utilización de menores por parte de grupos armados, mediante el lanzamiento de la estrategia #súmatePorMí que realizó el Presidente de la República, el pasado 29 de julio. Esta estrategia diseñada desde la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, con el respaldo del Despacho de la Primera Dama de la Nación, 22 entidades del Estado, UNICEF, OIM Y USAID pretende crear entornos de protección para la niñez y adolescencia para la prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes. La estrategia se implementará en 197 municipios y tres corregimientos del país.

Así, mediante múltiples proyectos sociales - entre los cuales se incluye el programa de diplomacia deportiva y cultural en las Casas Lúdicas - el Gobierno ha buscado prevenir el reclutamiento infantil a través de la focalización de políticas nacionales en aspectos como la asistencia psicosocial familiar e individual; proyectos socioeconómicos; formación para el reconocimiento de los Derechos Humanos y derechos de los niños, niñas y adolescentes; fortalecimiento de entornos protectores y rutas de prevención, denuncia y gestión; formación deportiva, lúdica y cultural y movilización social.
