

Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración

-ODDR-

Universidad Nacional de Colombia

Marco jurídico sobre Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes menores de edad, conflicto armado, desvinculación y DDR

Bogotá D.C., febrero de 2011



El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de Unicef en Colombia.



Presentación

Durante el siglo XX y la primera década del siglo XXI se han expedido una serie de instrumentos jurídicos de carácter internacional orientados al reconocimiento de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes menores de edad (NNAJ) como sujetos especiales de derecho. A partir de allí, la vinculación de los menores a la guerra ha dado lugar a múltiples pronunciamientos en el ámbito internacional.

Desde lo institucional, académico y social se han presentado debates en temas como: la edad mínima de reclutamiento, la responsabilidad penal como consecuencia de la participación de los NNAJ en operaciones dentro de un conflicto armado, el alcance jurídico del reclutamiento ilícito y los mecanismos que permiten la reparación de los menores de edad. Lo anterior ha sido incorporado en el abanico de legislaciones propias de cada país, atendiendo las condiciones de cada uno de estos.

En Colombia, históricamente se han vinculado menores de edad a organizaciones de autodefensa y guerrilleras, las cuales han contado con reconocimiento por parte del Estado para acceder a las políticas públicas en materia de DDR. En cuanto a las organizaciones de autodefensa, estas tuvieron entre sus integrantes a menores de edad hasta que ocurrieron los procesos colectivos de desmovilización. Por su parte, las organizaciones guerrilleras los han vinculado desde sus inicios, situación que continúa en el 2011.

Diversas instituciones del Estado atienden a los menores de edad que han salido de las organizaciones de autodefensa y guerrilleras en su proceso de desvinculación y restablecimiento de derechos, así como en el inicio de su proceso de reintegración. Sin embargo, los menores de edad también han estado vinculados a organizaciones armadas ilegales que no tienen el reconocimiento del Estado para acceder a las políticas de DDR. Para ellos es posible la desvinculación y la restitución de derechos, pero no el subsiguiente acceso a los programas de reintegración ofrecidos por el Gobierno Nacional.



Marco jurídico sobre NNAJ, conflicto armado, desvinculación y DDR

En su función de monitoreo, el Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR) viene realizando la recopilación, sistematización y estudio del marco jurídico relativo a los NNAJ generado en los procesos de DDR. En el 2008, se elaboró la primera matriz especializada sobre NNAJ, la cual fue complementada en diciembre del 2009¹.

La actualización de marco jurídico hasta el 15 de enero de 2011 permite registrar las normas internacionales aprobadas y ratificadas por Colombia, declaraciones y resoluciones emitidas por la Organización de Naciones Unidas (ONU). También recoge el marco jurídico nacional, directrices de la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la Nación, así como jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia. Adicionalmente, incluye los documentos Conpes relevantes en la materia.

Dentro del marco internacional se pueden resaltar los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales; el Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración de los Derechos del Niño; el Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación; los Principios de Ciudad del Cabo; los Principios de Paris y la Convención Internacional de Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989. Esta convención marca un punto de inflexión en las consideraciones de la comunidad internacional sobre la infancia, recogiendo una serie de principios, derechos y deberes de los niños que generan criterios orientadores sobre las políticas a implementar por los Estados.

En 1989, luego de la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, se expidió el Código del Menor en Colombia, el cual representa un avance en el reconocimiento de los derechos y responsabilidades de los menores de edad. Ocho años más tarde, en 1997, se promulgó la Ley de Juventud, que establece el marco institucional y orienta las políticas, planes y programas por

¹ ODDR (2009). *Matriz especializada sobre NNAJ* [Inédito].



parte del Estado y la sociedad civil para las personas entre los catorce y veintiséis años de edad².

Con la publicación de la Ley 418 de 1997 se introduce un conjunto de disposiciones para proteger a los menores de edad contra los efectos del conflicto armado y se otorga la responsabilidad de la atención de los menores de edad desvinculados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Este mandato es el fundamento para que esta institución creara el ‘Programa de atención especializada a niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley’.

El Decreto 128 de 2003 confirma y adiciona elementos para la atención de los NNAJ. Así mismo, marca una diferencia entre el momento de la desvinculación y el proceso posterior a la misma. Esa atención se complementa con directrices expedidas en el 2003 por la Procuraduría General de la Nación, que determinan la conducta procedente por parte de las instituciones en el momento de la desvinculación de los menores de edad, y con la directiva de la Presidencia de la República, la cual excluye a los menores de cualquier forma de colaboración o cooperación con la fuerza pública.

En el 2005, Colombia promulgó la Ley de Justicia y Paz³, la cual regula el proceso de Justicia Transicional en el país. Allí se menciona, como requisito de elegibilidad para la desmovilización colectiva, la entrega al ICBF de la totalidad de los menores reclutados (Congreso de Colombia, 2005). Adicionalmente, el Decreto 4760 de 2005, reglamentario de esta ley, señala que estos NNAJ “serán destinatarios de las medidas para promover su recuperación física, psicológica y su reinserción social, las cuales estarán a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ante el cual deberán ser puestos a disposición inmediata”. (Presidencia de la República de Colombia, 2005).

² A inicios del 2011, en el Congreso de la República está en discusión un proyecto de ley que ampliaría la categoría de ‘joven’ hasta los treinta años.

³ Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.



En el 2006, ocurrieron dos hechos fundamentales en materia de DDR. El primero es la creación de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), que acompaña y asesora al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento, la desvinculación de los menores de edad de “grupos armados organizados al margen de la ley”, así como su posterior reintegración. El segundo suceso es la expedición del nuevo Código de Infancia y Adolescencia, que atiende disposiciones de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, introduce los conceptos de restablecimiento de derechos y reparación del daño, y realiza importantes adecuaciones sobre la responsabilidad penal de los menores de edad. Además, complementa la regulación en materia de colaboración de los NNAJ con la fuerza pública, prohibiendo de manera especial la realización de cualquier tipo de interrogatorio o la participación en labores de inteligencia.

Ante la persistencia del fenómeno de reclutamiento, en el 2007 se creó la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes por Grupos Organizados al Margen de la Ley, que congrega a una serie de entidades para trabajar en la prevención de este fenómeno⁴.

Como elemento innovador, en abril del 2008 se involucra el reclutamiento ilegal de menores al Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley, el cual tuvo vigencia hasta el 22 de abril del 2010. A partir de allí, quienes aspiran a obtener una reparación por ser víctimas de reclutamiento ilícito solo pueden tramitar esta solicitud por la vía judicial.

En diciembre del 2008, el Departamento Nacional de Planeación elaboró el documento Conpes 3554, que define la “Política Nacional de Reintegración Social

⁴ Esta comisión está integrada por el vicepresidente de la República, el ministro del Interior y de Justicia, el ministro de Relaciones Exteriores, el ministro de Defensa, el ministro de la Protección Social, el ministro de Educación Nacional, el director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el alto consejero para la Reintegración, el director del Programa Presidencial Colombia Joven y el director general del ICBF.



y Económica -PRSE-” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2008). Este documento establece la atención a los menores de edad desvinculados en una lógica de restitución de derechos vulnerados, bajo la responsabilidad de ICBF. Adicionalmente, establece que cuando los NNAJ cumplen la mayoría de edad y han terminado el proceso de restablecimiento de derechos deben continuar su ruta de atención e iniciar el proceso de reintegración con la supervisión de la ACR, el cual debe estar enmarcado en estrategias diferenciadas.

También en diciembre del 2008, Colombia acogió la aplicación de la Resolución 1612 de 2005, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como consecuencia, en agosto del 2009, el secretario general de esa institución presentó un primer informe en el que expone la situación del reclutamiento entre enero y diciembre del 2008. En el documento, el secretario reconoce los avances del “Gobierno de Colombia para proteger a los niños” y realiza una “serie de recomendaciones destinadas a reforzar las medidas de protección de los niños afectados por el conflicto armado en Colombia”. (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2009).

El Estatuto de Roma tipifica como ‘crimen de guerra’ al reclutamiento o alistamiento de personas menores de quince años para participar activamente en hostilidades. En el 2009, inició la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en Colombia para juzgar crímenes de guerra.

En el 2010, se formuló la Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y de Grupos Delictivos Organizados, mediante la expedición del Conpes 3673. Con esta iniciativa se establecen las directrices, estrategias y líneas de acción de la “Política Intersectorial de Prevención formulada desde la Vicepresidencia de la República en cumplimiento del Decreto 4690 de 2007”. El enfoque de esta política se enmarca en la “protección integral”, considerando los compromisos de Colombia en materia de Derechos Humanos (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2010).

En enero del 2011 se encuentra en trámite en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 107 de 2010 “por la cual se dictan medidas de atención,



reparación integral y restitución de tierras a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario [...]”. Este proyecto establece que los menores de edad que hayan sido víctimas del reclutamiento ilícito y se hubieran desvinculado de los grupos armados organizados al margen de la ley antes de cumplir los dieciocho años tendrán derecho a reparación integral, restitución de sus derechos y a ingresar, cuando cumplan la mayoría de edad, al proceso de reintegración liderado por la Alta Consejería para la Reintegración⁵.

En términos generales, en la doctrina, convenios y tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, así como en la legislación nacional, quedan planteadas cinco caracterizaciones de vulnerabilidad de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes menores de edad que han participado en el conflicto armado: víctimas de violencia política, víctimas del delito de reclutamiento forzado, víctimas de las peores formas de trabajo infantil, víctimas de infracciones sexuales en persona protegida y víctimas de violación del derecho a ser protegidos contra las guerras y los conflictos armados internos y contra la utilización y reclutamiento por parte de grupos armados organizados al margen de la ley.

Catálogo jurídico especializado sobre NNAJ, conflicto armado, desvinculación y DDR

Como aporte al tema de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes menores de edad (NNAJ) vinculados al conflicto armado interno, el ODDR ha realizado un ejercicio de compilación y organización del marco jurídico generado sobre la materia. Este material se ha dispuesto en una modalidad digital e interactiva para ser consultado por los especialistas y la comunidad interesada.

Esta herramienta presenta de manera ágil y dinámica la secuencia histórica de su promulgación en línea de tiempo, dando cuenta de la adecuación de la normatividad. Adicionalmente, ofrece la posibilidad de acceder al contenido completo de cada una de las normas. Se discrimina también el ente emisor,

⁵ Para mayor información, puede consultar el documento *La reparación como consecuencia del reclutamiento de menores de edad*. Disponible En: <http://www.observatorioddrr.unal.edu.co/productos2.html>



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración – ODDR –

estableciendo su carácter internacional o nacional. Para las normas de carácter internacional, se han incluido las leyes que ratifican el tratado o convenio y la fecha de su vigencia.

Este catálogo especializado puede ser consultado en forma digital en el cd adjunto y en la página oficial del ODDR: <http://www.observatoriioddr.unal.edu.co>.