



Marco de Rendición de Cuentas frente a los niños, las niñas y los jóvenes afectados por los conflictos armados

Un Marco para la promoción de la rendición de cuentas frente a las violaciones graves cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes afectados por los conflictos armados

Junio de 2015

Declaración de misión

Conflict Dynamics International es una organización independiente, sin ánimo de lucro, fundada para prevenir y resolver los conflictos violentos, así como para aliviar el sufrimiento humano causado por los conflictos y otras crisis en todo el mundo.

Autores

Julia Freedson, Yvonne Kemper, and Simar Singh

Agradecimientos

Conflict Dynamics expresa su sincero agradecimiento a diversos colegas por su contribución al presente Marco, en especial a Gerard Mc Hugh, Sharanjeet Parmar, Patricia Morris, Yang Fu y Daniel Orth.

Conflict Dynamics agradece asimismo el esfuerzo y los aportes del grupo consultivo para el Marco, los equipos de investigación de Colombia, Nepal, la República Democrática del Congo (RDC) y Uganda, así como de los participantes en los talleres de consulta y en los grupos focales. Estamos especialmente agradecidos a los niños, las niñas, los jóvenes y las comunidades afectadas por conflictos armados de Colombia, Nepal, la RDC y Uganda por haber compartido sus experiencias y puntos de vista con los equipos de investigación.

© 2015 Conflict Dynamics International. Todos los derechos reservados.

Créditos de las fotografías

Fotos de la portada: Créditos abajo

Foto página 1: ©UNICEF/NYHQ2014-0295/Haidar

Foto página 7: © Foto: Archivo COALICO 2013 Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia

Foto página 15: © UN Photo/2013-544746/Martine Perret

Foto página 25: © UN Photo/2008-398288/UNAMA

Nota: Las personas que aparecen en estas fotografías no son necesariamente víctimas o supervivientes de abusos o violaciones de los derechos humanos.

Marco de Rendición de Cuentas frente a los niños, las niñas y los jóvenes afectados por los conflictos armados

Un Marco para la promoción de la rendición de cuentas frente a las violaciones graves cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes afectados por los conflictos armados

Junio de 2015



Términos clave utilizados en el presente Marco

Rendición de cuentas frente a los niños, las niñas y los jóvenes afectados por los conflictos armados (NNJ)

se refiere a la prevención y a la reparación de las violaciones graves del derecho internacional cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes afectados por los conflictos armados. En el presente Marco se utiliza de forma intencionada el término rendición de cuentas en su sentido más amplio, que abarca acciones tanto judiciales como no judiciales, que pueden llevarse a cabo en cualquier momento del ciclo de un conflicto armado así como también en diferentes niveles (local, nacional, regional o internacional).¹ Según el Marco, la rendición de cuentas sobre NNJ está formada por cuatro elementos interrelacionados que proporcionan una estructura para el desarrollo de enfoques estratégicos para la rendición de cuentas. Estos elementos son la atribución de responsabilidades, la aplicación de las leyes y normas, la reforma de los sistemas y el empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes. En el presente Marco, la definición de rendición de cuentas sobre NNJ no hace referencia a otros significados del término, como la rendición de cuentas de las organizaciones humanitarias o para el desarrollo en relación a las personas a quienes tratan de ayudar.

Mecanismo de rendición de cuentas sobre NNJ

se refiere a cualquier institución, programa, política, legislación o cualquier otro acuerdo que tenga por objeto abordar un aspecto específico de la rendición de cuentas frente a las violaciones graves cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes afectados por los conflictos armados. En ocasiones los mecanismos de rendición de cuentas sobre NNJ no tratan de forma exclusiva las violaciones cometidas contra estos o no están relacionados únicamente con situaciones de conflicto, sino que se refieren a poblaciones más amplias y a contextos en los cuales no hay conflicto. Este tipo de mecanismos puede desarrollar sus actividades en un ámbito local, nacional, regional (inclusive subregional) e internacional, también pueden operar entre varios ámbitos. En la figura 1 se presentan ejemplos de diferentes tipos de mecanismos de rendición de cuentas sobre NNJ que funcionan en varios niveles.

1 El término "judicial" se refiere a las acciones relativas a un juez, un tribunal o un sistema judicial.

Figura 1: Mecanismos de rendición de cuentas sobre NNJ



Resumen ejecutivo

El *Marco de Rendición de Cuentas frente a los niños, las niñas y los jóvenes afectados por los conflictos armados* es un recurso práctico que promueve mecanismos para abordar casos de violaciones graves derecho internacional cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes en situaciones de conflicto armado (rendición de cuentas sobre NNJ). Elaborado como respuesta al importante vacío existente en materia de prevención y reparación de este tipo de violaciones, este Marco aporta los siguientes elementos:

1. **una definición completa y estructura** para entender la cuestión de la rendición de cuentas sobre NNJ, sustentada en las normas y leyes internacionales y nacionales pertinentes y basada en las funciones y responsabilidades de los agentes estatales, no estatales y de otro tipo;
2. **orientaciones metodológicas prácticas** que pueden ser adaptadas y aplicadas en diferentes contextos con el objeto de aumentar las acciones de rendición de cuentas sobre NNJ.

El Marco diseñado es de carácter global en su ámbito de aplicación y no está vinculado a ningún contexto o región concreta. Se centra en las personas que han sufrido directamente violaciones graves del derecho internacional en situaciones de conflicto armado cuando tenían menos de dieciocho años y abarca todas las infracciones graves del derecho internacional humanitario y las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, además de los delitos contemplados por otros componentes del derecho internacional. El presente Marco está concebido fundamentalmente para ayudar a los responsables políticos y a los profesionales de diversos sectores (entre otros, los sectores de protección de la infancia, derechos humanos, justicia, justicia transicional y consolidación de la paz) que trabajan en el ámbito internacional, regional, nacional y local.

Definición y estructura de la rendición de cuentas sobre NNJ: La rendición de cuentas sobre NNJ se refiere a la prevención y reparación de las violaciones graves del derecho internacional cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes en situaciones de conflicto armado, lo que abarca tanto acciones judiciales como no judiciales que pueden realizarse en cualquier momento del ciclo de un conflicto armado y a diferentes niveles de intervención. **Su definición y estructura** están sustentadas en las normas y leyes internacionales y nacionales pertinentes y se basan en las funciones y responsabilidades de los agentes estatales, no estatales y de otro tipo. La rendición de cuentas sobre NNJ está formada por cuatro elementos interrelacionados entre sí, estos son:

- **atribución de las responsabilidades** por las violaciones cometidas mediante la recopilación, el análisis y la publicación de información sobre los responsables de los hechos;
- **aplicación de las leyes y normas** mediante sanciones, procesamientos o la imposición de otro tipo de consecuencias (legítimas) a los responsables;
- **reforma de los sistemas** a través de la negociación, la elaboración, la adaptación, la aplicación y la sensibilización relativa a las instituciones, leyes, políticas o normas pertinentes;²

2 Las reformas pueden estar relacionadas con instituciones o políticas tanto estatales como no estatales.

- **empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes** y de sus comunidades mediante la participación de los afectados en las decisiones y procesos de rendición de cuentas, garantizando que se beneficien de las medidas tangibles de reparación y accedan a diferentes recursos.

Además, estos cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ se caracterizan por contar con un doble enfoque de la prevención y reparación, interconexión entre los diferentes elementos, acción conjunta a través de todos los elementos, la coordinación y la secuencia de las acciones.

Orientaciones para elaborar enfoques estratégicos para la rendición de cuentas sobre NNJ: Las orientaciones prácticas, establecidas a partir de la definición y estructura, proporcionan una base para determinar las oportunidades y dificultades relacionadas con la rendición de cuentas sobre NNJ y elaborar y priorizar las diferentes opciones a implementar. Para ello se recurre a ejemplos de casos prácticos de nueve situaciones de conflicto armado para ilustrar la metodología, que se presenta en dos partes:

Parte 1: Entender el entorno de la rendición de cuentas	Paso 1: Examinar los factores que influyen.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los factores que influyen en la rendición de cuentas sobre NNJ. • Analizar la naturaleza y el nivel de influencia de cada factor.
	Paso 2: Examinar los mecanismos de rendición de cuentas.	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los mecanismos de rendición de cuentas. • Analizar la funcionalidad de los mecanismos, las conexiones entre ellos y el nivel de actividad (en cada componente y en el contexto en su conjunto).
Parte 2: Elaborar opciones estratégicas	Paso 3: Identificar opciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar la documentación recabada de los ejercicios de análisis. • Determinar nuevas dificultades y oportunidades. • Intercambiar ideas para aprovechar las oportunidades y atenuar las dificultades. • Investigar los precedentes o la experiencia adquirida en ese determinado contexto o en otros contextos para recopilar más ideas o propuestas innovadoras. • Identificar opciones potenciales para avanzar en la rendición de cuentas.
	Paso 4: Priorizar las opciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar los riesgos potenciales y las estrategias de atenuación. • Determinar la capacidad organizativa necesaria para aplicar las opciones. • Determinar la influencia potencial de los factores contextuales en la aplicación eficaz de las opciones. • Establecer la o las opciones prioritarias. • Elaborar un plan de aplicación para la o las opciones prioritarias.

En términos generales, el Marco permite a los usuarios:

- **llamar la atención sobre la urgente necesidad** de lograr que se rindan cuentas frente a las violaciones de los derechos de los NNJ y que los responsables estratégicos de la toma de decisiones se comprometan con este objetivo;

- **elaborar enfoques innovadores** para avanzar en la rendición de cuentas sobre NNJ a partir de un análisis exhaustivo del contexto, de los mecanismos existentes y potenciales y de las oportunidades de establecer vínculos entre los diferentes mecanismos de rendición de cuentas;
- **tomar decisiones fundamentadas** para garantizar que los recursos limitados se destinen a acciones encaminadas a la rendición de cuentas que sean factibles, realistas y que tengan probabilidades de tener repercusiones importantes en los niños, las niñas y los jóvenes y en sus comunidades;
- **aumentar la cooperación** entre los actores que trabajan a diferentes niveles, en ámbitos relacionados con la rendición de cuentas sobre NNJ (entre otros la protección de la infancia, la justicia, la consolidación de la paz o ámbitos afines), así como facilitar la planificación o análisis conjuntos;
- **realizar evaluaciones de impacto sobre los esfuerzos en materia de rendición de cuentas sobre NNJ** e identificar áreas que requieran apoyo técnico, financiero o de otro tipo.

ÍNDICE

Términos clave utilizados en el presente Marco	ii
Resumen ejecutivo	iv

1

Introducción	2
1.1 Antecedentes: Un vacío en materia de rendición de cuentas sobre NNJ	3
1.2 Sobre el presente Marco	4
1.2.1 Objetivos	4
1.2.2 Ámbito de aplicación del Marco	4
1.2.3 Estructura del Marco	5
1.2.4 Público objetivo	6

2

Los fundamentos de la rendición de cuentas sobre NNJ	9
2.1 Las leyes y normas internacionales	10
2.2 Funciones y responsabilidades	13
2.2.1 Los Estados	14
2.2.2 Grupos armados no estatales	15
2.2.3 Organizaciones regionales e internacionales	16
2.2.4 La sociedad civil y otros agentes locales	17

3

Definición y estructura de la rendición de cuentas sobre NNJ 20

3.1	Los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ	21
3.1.1	La atribución de responsabilidades	21
3.1.2	La aplicación de las leyes y normas	21
3.1.3	La reforma de los sistemas	22
3.1.4	El empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes:	22
3.2	Características importantes de la rendición de cuentas sobre NNJ	24
3.2.1	El doble enfoque en la prevención y reparación	24
3.2.2	La interconexión de los diferentes elementos	26
3.2.3	La acción conjunta a través de todos los elementos	28
3.2.4	La coordinación de las acciones	28
3.2.5	La secuencia de las acciones	29

4

Orientaciones para elaborar enfoques estratégicos para la rendición de cuentas sobre NNJ 32

4.1	Entender el entorno de la rendición de cuentas sobre NNJ	33
4.1.1	Paso 1: Identificar los factores de influencia	34
4.1.2	Paso 2: Examinar los mecanismos de rendición de cuentas sobre NNJ	40
4.2	Elaborar opciones estratégicas	53
4.2.1	Paso 3: Identificar opciones	53
4.2.2	Paso 4: Priorizar las opciones	55

1

Introducción al Marco



Introducción

El presente *Marco de Rendición de Cuentas frente a los niños, las niñas y los jóvenes afectados por los conflictos armados* (“Marco de Rendición de Cuentas sobre NNJ”) es un recurso práctico que promueve la rendición de cuentas en casos de violaciones graves del derecho internacional cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes afectados por los conflictos armados (rendición de cuentas sobre NNJ). Esto comprende tanto obtener reparación por las violaciones cometidas en el pasado como evitar que se produzcan en el futuro, para contribuir así a la protección general de los niños, las niñas y los jóvenes y a la prevención a largo plazo de los conflictos armados violentos.

Este Marco ofrece a las personas y organizaciones que trabajan en el sector de la protección a la infancia, la justicia, la consolidación de la paz y sectores afines (los “usuarios”):

1. **una definición completa y estructura** para entender la cuestión de la rendición de cuentas sobre NNJ, sustentada en las normas y leyes internacionales y nacionales pertinentes y basada en las funciones y responsabilidades que desempeñan los agentes estatales, no estatales y de otro tipo para impulsar la rendición de cuentas sobre NNJ.
2. **orientaciones metodológicas prácticas** que los usuarios pueden adaptar y aplicar en diferentes contextos con el objeto de aumentar las acciones de rendición de cuentas sobre NNJ.

El Marco permite concretamente que los usuarios puedan:³

- **llamar la atención sobre la urgente necesidad** de lograr que se rindan cuentas frente a las violaciones de los derechos de los NNJ y que los responsables estratégicos de la toma de decisiones se comprometan con este objetivo;
- **elaborar enfoques innovadores** para avanzar en la rendición de cuentas sobre NNJ a partir de un análisis exhaustivo del contexto, de los mecanismos existentes y potenciales y de las oportunidades de establecer vínculos entre los diferentes mecanismos de rendición de cuentas;
- **tomar decisiones fundamentadas** para garantizar que los recursos limitados se destinen a acciones encaminadas a la rendición de cuentas que sean factibles, realistas y que tengan probabilidades de tener repercusiones importantes en los niños, las niñas, los jóvenes y sus comunidades;
- **aumentar la cooperación** entre los actores que trabajan a diferentes niveles, en ámbitos relacionados con la rendición de cuentas sobre NNJ (entre otros la protección de la infancia, la justicia, la consolidación de la paz o ámbitos afines), como facilitar la planificación o análisis conjuntos;
- **realizar evaluaciones de impacto sobre los esfuerzos en materia de rendición de cuentas sobre NNJ** e identificar áreas que requieran apoyo técnico, financiero o de otro tipo.

3 Puede asimismo resultar útil para los usuarios aplicar los conceptos y las orientaciones contenidos en el presente Marco a un contexto más general de actividades en materia de rendición de cuentas, orientadas a una población civil más amplia.

1.1

Antecedentes: Un vacío en materia de rendición de cuentas sobre NNJ

Los Estados, la sociedad civil, las Naciones Unidas (ONU) y otras instituciones han destacado las repercusiones de los conflictos armados en los niños, las niñas y los jóvenes durante la última década,⁴ aunque los esfuerzos en materia de rendición de cuentas rara vez se traducen en mejoras tangibles para la seguridad y el bienestar de los niños, las niñas y los jóvenes y de sus comunidades. Además, a los autores casi nunca se les hace rendir cuentas por sus acciones, lo que les alienta a seguir cometiendo impunemente violaciones graves contra los niños, las niñas y los jóvenes.

Existe un importante vacío en materia de prevención y reparación de las violaciones graves cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes en situaciones de conflicto armado.⁵ Algunas de las causas de este vacío en materia de rendición de cuentas son las siguientes:⁶

- **La falta de atención a los niños, las niñas y los jóvenes en los procesos generales de rendición de cuentas:** Las iniciativas de este proceso tienen como objetivo reconocer las violaciones cometidas contra una población civil amplia, a menudo tratan a los niños, las niñas y los jóvenes como un subgrupo dentro de una categoría más general como “civiles” o “mujeres y niños”. Como consecuencia, algunos programas y políticas no apoyan adecuadamente las necesidades particulares de los niños, las niñas y los jóvenes.
- **La infrautilización de los mecanismos de rendición de cuentas específicos para los niños, las niñas y los jóvenes:** Los mecanismos de rendición de cuentas específicamente diseñados para abordar las violaciones cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes con frecuencia no se aplican de manera coherente ni eficaz, por lo que no logran desarrollar todo su potencial para impulsar la rendición de cuentas sobre NNJ.
- **Los enfoques fragmentados de la rendición de cuentas sobre NNJ:** La colaboración entre los diferentes tipos de mecanismos de rendición de cuentas y los diversos sectores y niveles para abordar la cuestión de los NNJ es con frecuencia específica a casos concretos o es inexistente. Esto puede deberse a la falta de conocimiento técnico, a la cultura organizacional, a capacidades insuficientes o a otros motivos. Puede, por ejemplo, manifestarse como una interacción débil entre el sector de la protección de la infancia y quienes trabajan

4 Para obtener más información sobre las repercusiones de los conflictos armados en los niños, las niñas y los jóvenes, véase: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados*, A/68/878-S/2014/339 (15 de mayo de 2014); Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y UNICEF, *Examen estratégico 10 años después del informe Machel: La infancia y los conflictos en un mundo en transformación* (New York: 2009).

5 Para obtener más información, véase: Conflict Dynamics International, *Bridging the Accountability Gap: New Approaches to Addressing Violations against Children in Armed Conflict* (Cambridge: 2011); *Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados*, A/68/878-S/2014/339 (2014), párr. 9: Watchlist on Children and Armed Conflict, *Action Plans to Prevent and End Violations Against Children* (New York: 2013).

6 Conflict Dynamics International, *Bridging the Accountability Gap* (2011). Véase también International Center for Transitional Justice, *Through a New Lens: A Child-Sensitive Approach to Transitional Justice* (New York: 2011).

en el sector de la justicia, de la consolidación de la paz o en sectores afines, o bien como una interacción débil entre diferentes tipos de agentes de protección de la infancia, como los que trabajan en el seguimiento y la documentación y quienes se ocupan de la ejecución de programas. Aunque estas interacciones puedan resultar complicadas, la tendencia al trabajo desarticulado supone una pérdida de oportunidades para mejorar los resultados de la rendición de cuentas para los niños, las niñas y los jóvenes.

1.2

Sobre el presente Marco

1.2.1 Objetivos

El objetivo general del Marco de Rendición de Cuentas sobre NNJ es promover la rendición de cuentas frente a violaciones graves del derecho internacional cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes en conflictos armados, a través de la reparación de las violaciones cometidas en el pasado y la prevención de futuras violaciones.

Los objetivos principales del Marco son los siguientes:

- **promover una definición práctica del concepto de rendición de cuentas sobre NNJ** en respuesta a la actual falta de entendimiento común de este concepto entre los usuarios;
- **guiar a los usuarios para que elaboren enfoques estratégicos para la rendición de cuentas sobre NNJ** en respuesta a la falta de orientación práctica de la que disponen los profesionales y los responsables políticos en estos ámbitos;
- **aumentar el nivel de prioridad y de atención que se otorga a los NNJ en los procesos de rendición de cuentas** en respuesta a la tendencia a descuidar a los NNJ en los procesos generales de rendición de cuentas;
- **mejorar la funcionalidad de los mecanismos de rendición de cuentas sobre NNJ** en respuesta a su tendencia a no lograr desarrollar todo su potencial, debido a una aplicación incompleta o inadecuada;
- **aumentar la coherencia de las actividades en materia de rendición de cuentas sobre NNJ** en respuesta a los enfoques fragmentados e ineficaces y a las oportunidades perdidas de colaboración entre las personas e instituciones que trabajan en diferentes aspectos de la rendición de cuentas sobre NNJ a diversos niveles.

1.2.2 Ámbito de aplicación del Marco

El Marco diseñado es de carácter global en su ámbito de aplicación y no está vinculado a ningún contexto o región concreta. Los conceptos y las orientaciones que se presentan pueden aplicarse a todos los niveles de intervención (local, nacional, regional e internacional), durante todas las etapas del conflicto (emergente, activa y posconflicto) y se pueden adaptar para su utilización en contextos concretos.

Los conflictos armados afectan de muchas maneras a los niños, las niñas y los jóvenes. El presente Marco se centra en las personas que han sufrido directamente violaciones graves del derecho internacional en el contexto de conflictos armados cuando tenían menos de dieciocho años.⁷

Este Marco abarca *todas* las infracciones graves del derecho internacional humanitario y las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, además de los delitos contemplados por otros componentes del derecho internacional (véase el epígrafe 2.1 – Normas y leyes internacionales), como los asesinatos, las mutilaciones, el reclutamiento forzado o la utilización de niños, niñas y jóvenes, los ataques contra escuelas y hospitales, las desapariciones forzadas, los desplazamientos forzados, las violaciones y otras formas de violencia sexual, los secuestros, la tortura y el trato inhumano entre otros. Así, el ámbito de aplicación abarca, entre otras, las “seis violaciones graves de los derechos los NNJ” reconocidas por el Consejo de Seguridad de la ONU en el contexto del Mecanismo de supervisión y presentación de informes⁸ (véase En detalle: Problemas prácticos para definir quiénes son “los niños, las niñas y los jóvenes afectados por conflictos armados”).

1.2.3 Estructura del Marco

El presente Marco consta de tres partes, cada una de las cuales está diseñada para promover y hacer avanzar la rendición de cuentas sobre NNJ:

- **Fundamentos:** En esta primera parte se describen los dos aspectos fundamentales en los que se sustenta el concepto de rendición de cuentas sobre NNJ.
- **Definición y estructura de la rendición de cuentas sobre NNJ:** En este apartado se presentan los cuatro elementos interrelacionados que definen y proporcionan una estructura para la rendición de cuentas frente a violaciones graves cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes afectados por conflictos armados, así como las características relacionadas con esta definición.
- **Orientaciones para elaborar enfoques estratégicos:** Este apartado proporciona una serie de orientaciones metodológicas prácticas que pueden ser adaptadas y aplicadas en diferentes contextos con el objeto de aumentar las acciones de rendición de cuentas sobre NNJ.

7 Este enfoque está en consonancia con la definición de niño, niña o joven que proporciona el artículo 1 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* (“CDN”) (1989), todo ser humano menor de dieciocho años de edad.

8 La Resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció un mecanismo de supervisión y presentación de informes para proporcionar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a otros organismos información oportuna y fiable sobre las seis violaciones graves de los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes en situaciones de conflicto armado. Estas seis violaciones graves son, causar la muerte o la mutilación, el reclutamiento o la utilización de niños, niñas o jóvenes, los ataques contra escuelas y hospitales, la violación y otras formas de violencia sexual, el secuestro y la denegación del acceso de los niños, las niñas y los jóvenes a la ayuda humanitaria. Nótese que estas seis violaciones se escogieron “teniendo en cuenta su idoneidad para la supervisión y la verificación, su naturaleza atroz así como la gravedad de sus consecuencias en la vida de los niños”. Para más información, véase el documento de trabajo de la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, *The Six Grave Violations Against Children During Armed Conflict: The Legal Foundations*, Documento de Trabajo n.º 1 (New York: 2009/2013); UNICEF, Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), *Guidelines: Monitoring and Reporting Mechanism on Grave Violations against Children in Situations of Armed Conflict* (New York: 2014).

1.2.4 Público objetivo

El presente Marco está concebido para ayudar a las personas y organizaciones que trabajan en el sector de la protección de la infancia, los derechos humanos, la justicia, la justicia transicional, el Estado de derecho, la seguridad, la consolidación de la paz y otros sectores afines, ya sea a nivel local, nacional, regional o internacional. Esto incluye a los responsables políticos y profesionales que desarrollan su labor en sede o en el terreno, como las autoridades nacionales, las partes en los conflictos armados, los representantes de organizaciones regionales e internacionales, los donantes, las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, así como los miembros de la sociedad civil. El Marco también puede ser un recurso útil para los niños, las niñas y los jóvenes y comunidades afectadas por conflictos armados.

EN DETALLE

Problemas prácticos para definir quiénes son “los niños, las niñas y los jóvenes afectados por conflictos armados”

El presente Marco se centra en las personas que han sufrido violaciones graves del derecho internacional aplicable a conflictos armados cuando tenían menos de dieciocho años (véase el epígrafe 1.2.2 – Ámbito de aplicación del Marco), lo que, en algunos casos, puede suponer abordar violaciones de derechos cometidas en el pasado contra niños, niñas y jóvenes que posteriormente hayan cumplido dieciocho años de edad. Como consecuencia, los profesionales y los responsables políticos que trabajan en el ámbito de la rendición de cuentas sobre NNJ podrían tener que hacer frente a diversos retos prácticos relacionados con esta cuestión, como los siguientes:

- estructurar mecanismos de rendición de cuentas para satisfacer las diversas y cambiantes necesidades e intereses de jóvenes y adultos;
- destinar recursos a garantizar que las personas pertinentes reciban una atención adecuada, debido sobre todo a que, con frecuencia, las agencias de protección de la infancia tienen por misión proporcionar servicios exclusivamente a los niños, las niñas y los jóvenes que en ese momento tienen menos de dieciocho años;
- manejar cuestiones relacionadas con la atribución de responsabilidades penales a miembros adultos de las fuerzas armadas o grupos que fueron reclutados o utilizados siendo niños, niñas o jóvenes y que pudieran estar implicados en la comisión de delitos después de cumplir dieciocho años.^{9,10}

9 Las prácticas y normas legales internacionales establecen que, de forma general, los niños, las niñas y los jóvenes reclutados o utilizados por fuerzas armadas u otros grupos y que están implicados en delitos cometidos cuando aún eran menores de dieciocho años deberían ser considerados principalmente como víctimas y, por tanto, no deberían ser procesados penalmente por dichos delitos. Véase el artículo 26 que regula la exclusión de los menores de dieciocho años de la competencia de la Corte: *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* (“Estatuto de Roma”) (1998); UNICEF, *Principios y Directrices de París sobre los niños vinculados a fuerzas o grupos armados* (“Principios de París”) (febrero de 2007), párrs. 8.6, 8.7, 8.9; Asamblea General de la ONU, *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores* (“Reglas de Beijing”), A/RES/40/33 (29 noviembre de 1985), entre otros.

Además, los profesionales pueden igualmente encontrarse ante algunas complejidades relacionadas con el contexto concreto, que dificulten que se pueda definir con precisión el grupo objetivo de las actividades en materia de rendición de cuentas sobre NNJ, según se muestra en los siguientes ejemplos:

- los niños, las niñas y los jóvenes nacidos como consecuencia de una violación o mientras sus madres se encontraban en cautiverio en conflictos armados;
- los niños, las niñas y los jóvenes privados de oportunidades educativas, de atención sanitaria y de otras oportunidades sociales y culturales como consecuencia de conflictos armados;
- los niños, las niñas y los jóvenes vinculados a fuerzas o grupos armados por estar a cargo de adultos miembros de estos grupos;
- los niños, las niñas y los jóvenes separados de sus familias durante un conflicto armado;
- los niños, las niñas y los jóvenes expuestos a maltrato físico o psicológico, explotación o abandono debido al debilitamiento o a la desaparición de las estructuras comunitarias, de la familia o de las instituciones estatales a causa de los conflictos armados o de factores conexos.

10 En algunos casos, los niños, las niñas y los jóvenes afectados por situaciones de conflicto armado, así como sus comunidades, podrían intentar entender y asimilar las causas y las consecuencias de sus actos. Los planteamientos complementarios de la justicia transicional, en consonancia con las reglas y normas internacionales, pueden facilitar los objetivos de la rendición de cuentas frente a delitos en los que están implicados niños, niñas y jóvenes. Entre ellos, cabe señalar los procedimientos de declaración de la verdad, las ceremonias tradicionales y los monumentos y actos conmemorativos, así como también las reparaciones en forma de servicios a la comunidad.

2

**Los fundamentos
de la rendición de cuentas
sobre NNJ**

Los fundamentos de la rendición de cuentas sobre NNJ

Las leyes y normas internacionales así como las funciones y responsabilidades de los agentes pertinentes, constituyen los fundamentos esenciales de la rendición de cuentas sobre NNJ. Ambos aspectos proporcionan una base normativa en la que se sustenta la definición del Marco para la rendición de cuentas sobre NNJ (véase el epígrafe 3 – Definición y estructura de la rendición de cuentas sobre NNJ). Estos fundamentos establecen asimismo unos parámetros básicos para que los profesionales y los responsables políticos elaboren enfoques estratégicos para avanzar en la rendición de cuentas (véase el epígrafe 4 – Orientaciones para elaborar enfoques estratégicos para la rendición de cuentas sobre NNJ).

En este apartado se presentan los fundamentos de la rendición de cuentas sobre NNJ, entre otros:

Las leyes y normas

- el derecho internacional humanitario.
- el derecho internacional de los derechos humanos.
- el derecho penal internacional.
- el derecho internacional de los refugiados.
- las normas, declaraciones y resoluciones.

Las funciones y responsabilidades de los agentes principales

- los estados.
- los grupos armados no estatales.
- las organizaciones regionales e internacionales.
- la sociedad civil y otros agentes locales.

2.1

Las leyes y normas internacionales

Las leyes y normas internacionales otorgan a los niños, las niñas y los jóvenes afectados por conflictos armados el derecho a protección y cuidados especiales debido a la etapa de desarrollo físico y mental en que se encuentran. Estas leyes y normas están concebidas para proteger a los niños, las niñas y los jóvenes afectados por conflictos armados así como para prohibir, prevenir, sancionar y obtener reparación por las violaciones cometidas contra ellos. Algunas leyes y normas regionales son igualmente pertinentes.

Algunas de las fuentes más importantes de las obligaciones internacionales que rigen la rendición de cuentas sobre NNJ son las siguientes:¹¹

¹¹ Para obtener más información sobre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en materia de violaciones graves cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes en conflictos

- **Derecho Internacional Humanitario (DIH)**, entre otros, los cuatro Convenios de Ginebra y sus dos protocolos adicionales, así como otros convenios relativos a la conducta en situaciones de guerra y los medios y métodos de combate,¹² así como las normas del derecho internacional humanitario consuetudinario;¹³
- **Derecho Internacional de los Derechos Humanos**, entre las que se incluyen la Declaración Universal de Derechos Humanos, los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y su Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en conflictos armados, y el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 182);^{14,15} así como los convenios regionales en materia de derechos humanos;¹⁶
- **Derecho Penal Internacional (DPI)**, que incluye el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, así como la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales,¹⁷ además del derecho internacional consuetudinario;
- **Derecho Internacional de los Refugiados**, incluida la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, además de otras leyes de aplicación a los refugiados;¹⁸

armados, véase Oficina Internacional de los Derechos de los Niños, *Children and Armed Conflict: a Guide to International Humanitarian and Human Rights Law* (Montreal: 2010); UNICEF, Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y DOMP, *Field Manual: Mecanismo de supervisión y presentación de informes sobre las violaciones más graves contra los derechos de los niños en situaciones de conflicto armado. Anexo 2: Normas y fundamentos legales internacionales* (New York: 2014); Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, Documento de Trabajo n.º 1 (2009/2013).

- 12 Esto comprende: la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de de minas antipersonal y sobre su destrucción* (1997); la *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción* (1994); la *II Convención de La Haya relativa a las leyes y usos de la guerra terrestre* (1899) y la *IV Convención de la Haya relativa a las leyes y usos de la guerra terrestre* (1907).
- 13 El derecho internacional consuetudinario establece normas que emanan de "una práctica general aceptada como derecho" y existen con independencia del derecho de los tratados. Para obtener más información, véase Comité Internacional de la Cruz Roja, "Customary IHL Database," <https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home> [Consulta: 8 de abril de 2015].
- 14 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil n.º 182*, ("Convenio 182") (1999) normalmente se enmarca en el ámbito de las Normas Internacionales de Derechos Humanos, pero técnicamente pertenece al derecho internacional del trabajo.
- 15 Otros tratados internacionales pertinentes en materia de derechos humanos son los siguientes: el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966); el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966); la *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* ("CCT") (1984) y la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* (2006).
- 16 Entre ellos se encuentran los siguientes: el *Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales* (1950) y sus protocolos adicionales ("Convenio Europeo de Derechos Humanos"); la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* ("Pacto de San José, Costa Rica") (1969); la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* ("Carta de Banjul") (1981); la *Carta Africana sobre los derechos y el bienestar del niño* ("CADBN") (1990); la *Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África* ("Convención de Kampala") (2009) y el *Protocolo de la Carta Africana de derechos humanos y de los pueblos relativo a los derechos de la mujer en África* ("Protocolo de Maputo") (2003).
- 17 Entre los "tribunales penales internacionales" se encuentran la Corte Penal Internacional y otros tribunales internacionales encargados del enjuiciamiento de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad además de otros delitos pertenecientes al ámbito del derecho internacional.
- 18 Se tienen en cuenta igualmente la *Convención por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África* ("Convención de la OUA") (1969), la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados* ("Declaración de Cartagena") (1984), así como las declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo Consultivo del Alto Comisionado para los Refugiados.

- **Las Normas, declaraciones y resoluciones** entre las que se incluyen las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en especial las resoluciones del Consejo de Seguridad en materia de niños, niñas y jóvenes y conflictos armados, así como las resoluciones sobre un país concreto, las resoluciones de la Asamblea General sobre los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes, los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de infracciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones,¹⁹ así como otros documentos afines.²⁰

Las leyes y políticas nacionales pueden reforzar la aplicación de las leyes y normas internacionales en el contexto concreto de cada país. En ciertos casos, las leyes nacionales pueden ofrecer una protección mayor que las normas y leyes internacionales. Por ejemplo, mientras que el Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la participación de niños en conflictos armados permite el alistamiento de personas mayores de quince años, muchos países han fijado la edad mínima de alistamiento en las fuerzas armadas estatales en dieciocho años. Por otro lado, en situaciones en las que no existe un marco legislativo nacional o cuando este ofrece un grado de protección inferior al que ofrecen las disposiciones internacionales, deberían prevalecer las normas y leyes internacionales, dependiendo de lo establecido por las normas del derecho de cada país.²¹

Algunas normas y leyes internacionales en las que se sustenta la rendición de cuentas sobre NNJ contienen ciertos aspectos del derecho internacional consuetudinario que son aplicables a todos los Estados, con independencia de los compromisos particulares adquiridos por ese Estado en virtud de tratados y cualquiera que sea el derecho local. Algunos ejemplos son los siguientes:²²

- el derecho de los niños, las niñas y los jóvenes a una protección especial en los conflictos armados;²³
- la obligación de garantizar que los niños, las niñas y los jóvenes sufran el menor daño posible;²⁴

19 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* ("Principios y Directrices Básicos"), A/RES/60/147 (21 de marzo de 2006).

20 Entre ellas: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Un mundo apropiado para los niños*, A/RES/S-27/2 (11 de octubre de 2002); UNICEF, *Principios de París* (2007); Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), *Resolución 2005/20: Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos*, E/RES/2005/20 (22 de julio de 2005) y las Resoluciones 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004), 1612 (2005), 1882 (2009), 1998 (2011), 2068 (2012) y 2143 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

21 Varios tratados internacionales incluyen disposiciones específicas relativas a la implementación de las normas internacionales en el ámbito interno de los estados, como ocurre con los *Convenios de Ginebra I a IV* (1949), la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* (1948) y la *CCT* (1984).

22 Algunas disposiciones del derecho internacional consuetudinario también son aplicables a las partes no estatales de un conflicto. Véase *Prosecutor v Sam Hinga Norman*, decisión sobre la petición preliminar por falta de competencia (reclutamiento de niños), caso n.º SCSL-2004-14-AR72(E), Tribunal Especial para Sierra Leona, 31 de mayo de 2004, párr. 22. Cabe señalar que la decisión cita, entre otros, el siguiente documento: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños* ("Informe Machel"), A/51/306 (26 de agosto de 1996).

23 Véase *IV Convenio de Ginebra* (1949), arts. 14, 17, 24, 38(5), 50, 76, 82, 89, 94, 132; *Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra* ("Protocolo adicional I") (1977), arts. 70, 77; *Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra* ("Protocolo adicional II") (1977), art. 4(3); *CDN* (1989), art. 38(4); *CADB* (1990), arts. 22, 23, 24; *Convención Americana sobre Derechos Humanos* ("Pacto de San José, Costa Rica") (1969), art. 19.

24 Véase *I a IV Convenios de Ginebra* (1949), artículo común 3; *IV Convenio de Ginebra* (1949), en general; *Protocolo adicional I* (1977), arts. 48, 77; *Protocolo adicional II* (1977), arts. 4, 13.

- la prohibición de ataques indiscriminados y desproporcionados;²⁵
- la prohibición del reclutamiento o la utilización de niños, niñas y jóvenes menores de quince años.²⁶

Las leyes y normas internacionales pertinentes también contemplan obligaciones en materia de derechos humanos que los Estados deben observar en toda circunstancia, incluso durante periodos de emergencia y conflictos armados. Estos derechos “irrevocables” incluyen, entre otros, normas contra la tortura, las desapariciones forzadas, la esclavitud y la privación del derecho a la vida.

2.2

Funciones y responsabilidades

Los Estados, las partes en conflicto, las organizaciones regionales e internacionales, así como los niños, las niñas y los jóvenes y las comunidades afectados por conflictos son algunos de los agentes que desempeñan funciones y responsabilidades en materia de rendición de cuentas sobre NNJ. Entre estas funciones y responsabilidades se encuentran la protección de los niños, las niñas y los jóvenes frente a la violación de sus derechos, el abordaje y solución de las violaciones de derechos cometidas en el pasado y la prevención de ulteriores violaciones.

EN DETALLE

Tipos de responsabilidades

El término “responsabilidad” tiene dos acepciones principales. El presente Marco abarca ambos aspectos de este concepto:

- **responsabilidad individual** de quienes cometen violaciones de los derechos de los NNJ (es decir, los autores);
- **responsabilidad de los diferentes agentes estatales** y no estatales con obligaciones legales y de otro tipo establecidas por el derecho internacional (y en algunos casos, por el derecho nacional) en materia de prevención y reparación de las violaciones de los derechos de los NNJ (véase el epígrafe 2.2 – Funciones y responsabilidades).

25 Véase *Estatuto de Roma* (1998), art. 8(2)(e); *Protocolo adicional I* (1977), arts. 48, 51, 52, 57; *Protocolo adicional II* (1977), arts. 4, 13.

26 El reclutamiento o la utilización de los niños, las niñas y los jóvenes menores de quince años en situaciones de conflicto armado están prohibidos según lo establecido por el *Protocolo adicional I* (1977), art. 77(2); el *Protocolo adicional II* (1977), art. 4(3); el *Estatuto de Roma* (1998); *CDN* (1989); la *CADB* (1990) y *OIT, Convenio 182* (1999). Véase también *Prosecutor v. Sam Hinga Norman*, párrs. 52-53 y Consejo General de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre el establecimiento del Tribunal Especial para Sierra Leona*, Adjunto: Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona, S/2000/915 (4 de octubre de 2000), art.4(c).

2.2.1 Los Estados

Los Estados, incluidos aquellos que son parte de un conflicto armado, son los principales responsables de proteger a los niños, las niñas y los jóvenes, así como de prevenir y garantizar el acceso a las reparaciones por las violaciones graves de los derechos de los NNJ. En virtud del derecho internacional, los Estados están expresamente obligados a:

- llevar a cabo investigaciones rápidas, justas, exhaustivas y auténticas y, cuando existan pruebas suficientes, a procesar de manera imparcial e independiente a quienes hayan cometido presuntamente las violaciones;²⁷
- actuar con el fin de proporcionar un recurso efectivo a las víctimas, incluyendo reparaciones, y evitar que se produzcan violaciones similares en el futuro, cuando se determine que un Estado es responsable de infracciones al DIH o violaciones de las normas internacionales de derechos humanos o haya fallado en prevenir o sancionar su vulneración;²⁸
- prevenir, investigar, sancionar y garantizar reparación para las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes estatales y por terceras partes, como actores privados, empresas comerciales u otros agentes no estatales;²⁹
- ofrecer una protección eficaz, así como asistencia, a las víctimas y testigos de delitos;³⁰
- promover la "recuperación física y psicológica así como la reintegración social de todo niño víctima de (...) conflictos armados".³¹

Entre los agentes estatales pertinentes están las autoridades nacionales y locales, los ministerios gubernamentales (Ministerio de Defensa, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Justicia y Ministerio de Asuntos Sociales, entre otros), las fuerzas de seguridad nacional (el ejército, la policía y los servicios de inteligencia, entre otros) así como los agentes judiciales (los jueces y los fiscales, entre otros).

27 El Estatuto de Roma confirma en su preámbulo de manera explícita el deber de todo Estado de ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales y refuerza dicha obligación mediante la aplicación del principio de complementariedad. Véanse también las obligaciones sobre el deber de enjuiciar según se establece en el *I Convenio de Ginebra* (1949), art. 49; el *II Convenio de Ginebra* (1949), art. 50; el *III Convenio de Ginebra* (1949), art. 129; el *IV Convenio de Ginebra* (1949), art. 146 y el *Protocolo adicional I* (1977), art. 85; así como la CCT (1984), arts. 4–6; la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas* (2006), art. 4–7 y Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y Directrices Básicos* (2006), párr. 4.

28 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y Directrices Básicos* (2006), según se afirma en *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, decisión que establece los principios y los procedimientos que deben aplicarse para las reparaciones, caso n.º ICC-01/04-01/06, Corte Penal Internacional, 7 de agosto de 2012.

29 Véase *supra*: Nota a pie de página 27.

30 *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos* (2001), arts. 24–25. Véase también ECOSOC, E/RES/2005/20 (2005); Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y Directrices Básicos* (2006), párrs. 5, 12, 22.

31 CDN (1989), art. 39, citado por *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, párr. 212.

2.2.2 Grupos armados no estatales

Los grupos armados no estatales (GANE) están sometidos a obligaciones legales y de tipo práctico en virtud del derecho internacional, que sigue evolucionando.³² De conformidad con el DIH, los grupos armados no estatales (GANE), como parte en los conflictos, tienen el deber de proteger a los niños, las niñas y los jóvenes y a los demás civiles.³³ Al igual que las partes estatales en conflicto, los GANE están expresamente sometidos a las siguientes obligaciones:

- proteger a los civiles, los heridos y los enfermos y recogerlos y atenderlos;³⁴
- proporcionar cuidados, asistencia y educación a los niños, las niñas y los jóvenes y prohibir el reclutamiento o la utilización de personas menores de quince años en las fuerzas o grupos armados;³⁵
- conducir las hostilidades conforme a las obligaciones contempladas en el artículo común 3 de los cuatro Convenios de Ginebra.³⁶

Además, en virtud del derecho penal internacional, los miembros de los GANE y otros grupos pueden ser considerados penalmente responsables por crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio.³⁷

Por otra parte, algunos GANE han confirmado sus obligaciones mediante la adopción de compromisos, declaraciones, códigos de conducta y acuerdos especiales para respetar las obligaciones contempladas en el derecho internacional, como los planes de acción de las Naciones Unidas³⁸ o la Escritura de Compromiso del Llamamiento de Ginebra.³⁹

32 La práctica seguida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y sus resoluciones e informes reconoce ciertas circunstancias en las que los GANE tienen el deber de cumplir las normas de derechos humanos. Véanse las Resoluciones del Consejo General de las Naciones Unidas 1265 (1999), Preámbulo; 1193 (1998), párrs. 12, 14; 814 (1993), párr. 13. Véase también Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Philip Alston: Misión a Sri Lanka, E/CN.4/2006/53/Add.5 (27 de marzo de 2006); Andrew Clapham, "Obligaciones dimanantes de los derechos humanos para los actores no estatales en situaciones de conflicto," *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 88, n.º 863 (septiembre de 2006), 497. Véase también Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos* (10 de diciembre de 1948), Preámbulo y la aplicación de la prohibición de la tortura a los GANE (*Prosecutor v. Anto Furundzija*, sentencia, caso n.º IT-95-17/1-T, Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, 10 de diciembre de 1998, párr. 162; Comité de Derechos Humanos, *Sadiq Shek Elmi v. Australia*, Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, 25 de mayo de 1999, párr. 6.5). El *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados* (2000) es uno de los pocos tratados de derechos humanos en los que se hace referencia a los GANE de manera explícita y prohíbe que los grupos armados recluten o utilicen personas menores de dieciocho años en las hostilidades.

33 *I a IV Convenio de Ginebra* (1949), artículo común 3 y *Protocolo adicional I* (1977).

34 *Ibidem*.

35 *Protocolo adicional II* (1977), art. 4(3). Se considera que el Protocolo adicional II se activa cuando los GANE operan bajo la dirección de un mando responsable y ejercen control sobre una parte del territorio, de manera que puedan realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el Protocolo.

36 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 1991/71 (1991), párrafo 6 del preámbulo, párrafo operativo 9. Véanse asimismo las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 45/172 (1990) y 46/133 (1991); Jean S. Pictet, Comité Internacional de la Cruz Roja, "Commentary, IV, Geneva Convention. Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War," (Geneva: 1958), pág. 37; Anne-Marie La Rosa y Caroline Wuerzner, "Armed groups, sanctions and the implementation of international humanitarian law," *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 90, n.º 870 (junio de 2008), 328 y *Prosecutor v. Sam Hinga Norman*, párr. 22.

37 Véase *Estatuto de Roma* (1998), art. 25.

38 Un plan de acción es un compromiso que una parte en conflicto armado establece con las Naciones Unidas para poner fin a las violaciones graves de los derechos de los niños en situaciones de conflicto armado a través de medidas concretas sujetas a plazos y otras disposiciones. Los planes de acción recibieron su primer mandato a través de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1539 (2004), párr. 5. Para más información sobre los planes de acción y la rendición de cuentas sobre NNJ, véase *Watchlist on Children and Armed Conflict, Action Plans to Prevent and End Violations Against Children* (New York: 2013).

39 Llamamiento de Ginebra, "Escritura de Compromiso con el Llamamiento de Ginebra para la protección de los

Además, los planes de acción normalmente incluyen disposiciones sobre rendición de cuentas, en las que se exigen repercusiones en caso de que quienes estén al mando, u otros miembros de las fuerzas o grupos armados, no observen el plan de acción.

2.2.3 Organizaciones regionales e internacionales

Las organizaciones regionales e internacionales a menudo desempeñan un papel fundamental a la hora de establecer y aplicar las normas, obligaciones y reglas que sustentan la rendición de cuentas sobre NNJ. Así, organismos internacionales como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pueden ordenar una comisión de investigación independiente para documentar las violaciones cometidas (lo que también es pertinente para los agentes estatales ya que es probable que incluyan recomendaciones para el Estado y otros agentes relevantes). Las organizaciones y acuerdos regionales y subregionales, como la Unión Africana (UA) y la Unión Europea (UE), también pueden jugar un papel en las actividades en materia de rendición de cuentas, en función de sus mandatos concretos.⁴⁰

Las funciones y responsabilidades de **las agencias de las Naciones Unidas y de las ONG** internacionales en materia de rendición de cuentas sobre NNJ varían dependiendo de su mandato o misión. Algunas agencias de las Naciones Unidas y ONG internacionales que trabajan en el sector de los derechos humanos o de la justicia realizan labores destinadas específicamente a mejorar la rendición de cuentas frente a las violaciones graves del derecho internacional. Algunas de sus actividades son la documentación, las labores de promoción política y la prestación de asistencia técnica.

Las organizaciones humanitarias y otras organizaciones operativas normalmente se centran en el suministro de bienes y servicios humanitarios y no necesariamente dan prioridad a las medidas relacionadas con la rendición de cuentas. Sin embargo, sus mandatos o misiones pueden converger con la rendición de cuentas sobre NNJ en cuanto a la protección de civiles y a la prevención de ulteriores violaciones. Cuando los Estados no pueden o no desean cumplir con sus obligaciones en materia de protección de niños, niñas y jóvenes, las organizaciones humanitarias u operativas con frecuencia apoyan a los Estados o trabajan con su aprobación para gestionar sistemas de protección de la infancia. Entre ellos se puede citar la prestación de servicios de salud, las oportunidades educativas, la búsqueda y reunificación de las familias, los lugares seguros y otros programas afines.

niños y las niñas contra los efectos del conflicto armado," http://www.genevacall.org/wp-content/uploads/dim_uploads/2013/12/DoC-Protecting-children-in-armed-conflict.pdf [consulta: 8 de abril de 2015]. Para más información sobre los firmantes de los distintos compromisos del Llamamiento de Ginebra para los GANE, véase Llamamiento de Ginebra, "Actores armados no estatales," <http://www.genevacall.org/es/enfoque/actores-armados-no-estatales/> [consulta: 8 de abril de 2015].

40 Las Directrices de la Unión Europea sobre los niños y los conflictos armados ofrecen varias herramientas para que sus miembros se involucren con los países que figuran en los anexos del Informe anual del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados por haber cometido violaciones graves, como el diálogo político, operaciones de gestión de crisis y capacitación, entre otras medidas (véase Unión Europea, *Directrices de la UE sobre los niños y los conflictos armados*, 15634/03, (9 de diciembre de 2003)). La Unión Africana también ha asumido el compromiso de incluir la protección de los NNJ en sus políticas y operaciones de paz y seguridad (véase Unión Africana, *Open Session of the Peace and Security Council of the African Union on "Children and Armed Conflicts in Africa"*, nota conceptual (8 de mayo de 2014)).

2.2.4 La sociedad civil y otros agentes locales

Las comunidades locales asumen normalmente algunas funciones para hacer efectiva la responsabilidad de los Estados en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones de protección de la infancia, prevención y reparación de las violaciones cometidas. En muchos casos, las comunidades también apoyan a los Estados para que observen sus obligaciones. En especial, los líderes tribales, religiosos o de otro tipo también pueden asumir responsabilidades concretas en materia de rendición de cuentas sobre NNJ, en función de las costumbres locales. Por ejemplo, cuando las prácticas tradicionales se solapan con las normas y leyes internacionales, los líderes culturales pueden actuar en calidad de mediadores o realizar ceremonias para facilitar que las familias o la comunidad acepten a los niños, las niñas y los jóvenes que han sido separados de ellos o que han estado vinculados a fuerzas o grupos armados. Muchas ONG locales y nacionales tienen misiones concretas en materia de rendición de cuentas sobre NNJ y trabajan en ámbitos como la supervisión y presentación de informes, la promoción política y la prestación de servicios, entre otros.

Los niños, las niñas y los jóvenes afectados por conflictos a menudo expresan el deseo de desempeñar un papel activo en los procesos de consolidación de la paz y en la toma de decisiones en la rendición de cuentas para buscar la verdad, la justicia y la reparación. La sociedad civil, entre otros agentes, puede contribuir a que los niños, las niñas y los jóvenes afectados por conflictos armados asuman este papel de una manera adecuada a su edad y a su desarrollo evolutivo.

3

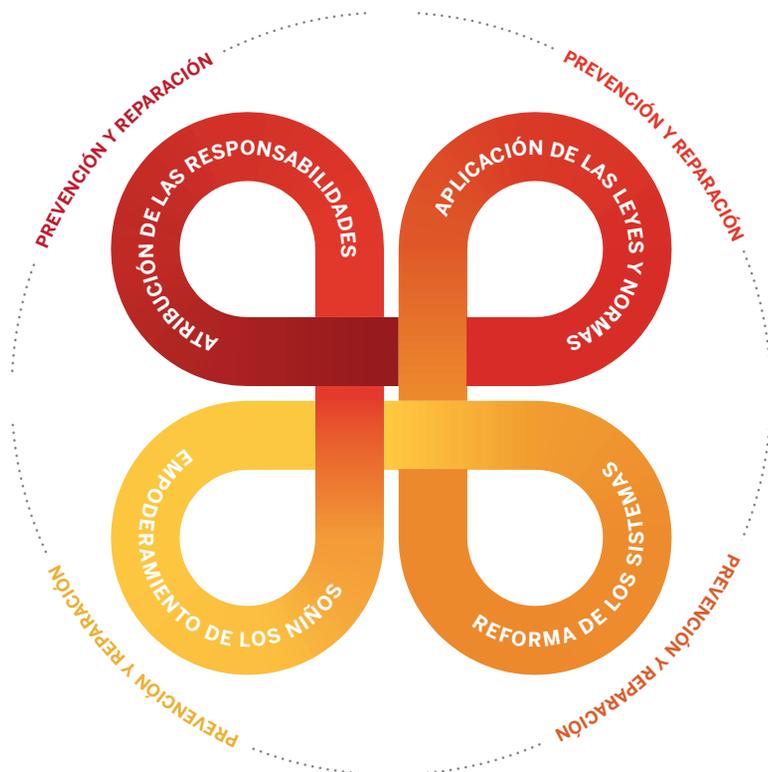
Definición y estructura de la rendición de cuentas sobre NNJ

Definición y estructura de la rendición de cuentas sobre NNJ

La rendición de cuentas sobre NNJ se refiere a la prevención y reparación de las violaciones graves del derecho internacional cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes afectados por los conflictos armados, lo que abarca acciones tanto judiciales como no judiciales que puedan realizarse en cualquier momento del ciclo de un conflicto armado y a diferentes niveles de intervención (es decir, a nivel local, nacional, regional e internacional). La rendición de cuentas sobre NNJ está formada por cuatro elementos interrelacionados entre sí, estos son:

- **la atribución de responsabilidades**
- **la aplicación de las leyes y normas**
- **la reforma de los sistemas**
- **el empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes.**

Estos elementos proporcionan una estructura para elaborar enfoques estratégicos para la rendición de cuentas (véase el epígrafe 4 – Orientaciones para elaborar enfoques estratégicos para la rendición de cuentas sobre NNJ). La rendición de cuentas sobre NNJ está sustentada en los fundamentos de la rendición de cuentas sobre NNJ, las normas y leyes internacionales, y las funciones y responsabilidades de los agentes pertinentes (véase el epígrafe 2 – Los fundamentos de la rendición de cuentas sobre NNJ).



3.1

Los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ

Los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ describen varios conjuntos de acciones que son necesarias colectivamente para proporcionar reparación frente a las violaciones cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes en el pasado y para prevenir que este tipo de violaciones se produzcan en el futuro. Cada elemento comprende acciones judiciales y no judiciales, así como acciones punitivas y no punitivas. Además de definir la rendición de cuentas sobre NNJ, estos cuatro elementos proporcionan una estructura para elaborar enfoques estratégicos que permitan avanzar la rendición de cuentas (véase Sección 4: Orientaciones para elaborar enfoques estratégicos para la rendición de cuentas sobre NNJ).



3.1.1 La atribución de responsabilidades

Este elemento se refiere a la recopilación, el análisis o la publicación de información para atribuir las responsabilidades que corresponda a quienes hayan cometido violaciones contra los niños, las niñas y los jóvenes afectados por los conflictos armados. Los autores de estas violaciones pueden ser personas, grupos o instituciones. Este elemento también podría suponer la atribución de responsabilidades a los Estados u otros agentes por no haber evitado las violaciones. El establecimiento de los hechos y el análisis de las causas subyacentes son también resultados importantes en el proceso de atribución de responsabilidades.



3.1.2 La aplicación de las leyes y normas

Este elemento se refiere a la aplicación de las normas, políticas y leyes existentes, normalmente mediante sanciones, enjuiciamientos o la imposición de otro tipo de consecuencias (legítimas) a los autores de las violaciones de los derechos de los NNJ, como la remoción de cargos públicos. Las acciones para aplicar las normas y leyes nacionales, regionales e internacionales pertinentes están encaminadas a que los autores rindan cuentas directamente por sus acciones, a ejercer un efecto disuasorio sobre autores potenciales y asimismo a contribuir al establecimiento o al restablecimiento del Estado de derecho.



3.1.3 La reforma de los sistemas

Este elemento se refiere a la reforma (o a la creación) de políticas o instituciones estatales y no estatales para fortalecer o construir sistemas que proporcionen solución a las violaciones cometidas en el pasado y prevengan ulteriores violaciones.⁴¹ Algunas de las acciones son, entre otras, la negociación, elaboración, adaptación, aplicación y sensibilización de las instituciones, leyes, políticas o normas pertinentes. Este elemento también implica resolver los factores estructurales subyacentes que hayan contribuido o puedan contribuir a que se produzcan violaciones contra los NNJ.



3.1.4 El empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes

Este elemento se refiere a la participación de los niños, las niñas y los jóvenes y las comunidades afectadas por situaciones de conflicto armado en las decisiones, en consonancia con sus diferencias en razón de sexo y edad, y en los procesos de rendición de cuentas, así como a garantizar que se beneficien de medidas tangibles de acceso a recurso y prevención. Este elemento se basa en el potencial para incorporar al proceso de toma de decisiones la voz y los puntos de vista de los niños, las niñas, los jóvenes y las comunidades afectadas por conflictos armados, de modo que asuman su papel en calidad de partes interesadas de la sociedad, así como en los procesos de paz y de rendición de cuentas.⁴²

En el cuadro 1 se presentan los principales objetivos y ejemplos de acciones para cada uno de los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ y se proporcionan ejemplos pertinentes de acciones o mecanismos de las mismas. Algunas de las acciones que figuran como ejemplos pueden estar relacionadas con más de un elemento, como es el caso de los enjuiciamientos penales, las reparaciones, el desarme, la desmovilización y la reintegración (véase el epígrafe 3.2.2 – La interconexión de los diferentes elementos).

41 Algunos ejemplos de sistemas son, entre otros, los sistemas de protección a la infancia, los sistemas de justicia transicional y los sistemas judiciales nacionales.

42 Las reparaciones revisten especial importancia para el empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes y las comunidades ya que obligan al Estado y a otros agentes a reconocer de manera pública las violaciones que han tenido lugar. La experiencia del reconocimiento público de las violaciones contribuye a reafirmar los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes afectados por conflictos armados (véase el epígrafe 3.2.2 – La interconexión de los diferentes elementos).

Cuadro 1: Resumen de los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ

Elemento	Objetivo principal	Ejemplos de acciones o mecanismos de rendición de cuentas
<p>La atribución de responsabilidades mediante la recopilación, el análisis o la publicación de información</p>	<p>Determinar a las personas, grupos o instituciones responsables de haber cometido (o de no haber evitado) las violaciones de los derechos de los NNJ.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Judiciales: Investigaciones penales (nacionales, regionales, internacionales, mixtas), demandas civiles (demandas legales, declaraciones juradas, declaraciones de testigos) • No judiciales: Comisiones de investigación, misiones de verificación, algunas formas de supervisión y presentación de informes y procedimientos de declaración de la verdad, sistemas de presentación de informes ante organismos creados en virtud de tratados, mecanismos de justicia tradicional o comunitarios
<p>La aplicación de leyes y normas mediante sanciones, procesamientos o la imposición de otro tipo de consecuencias (legítimas) a los autores de las violaciones contra NNJ</p>	<p>Aplicar las leyes, políticas y normas existentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Judiciales: Procesamiento penal (locales, nacionales, regionales, internacionales, mixtos), demandas civiles (recuperación de activos, responsabilidad empresarial, reparaciones ordenadas por un juez) y otras reparaciones judiciales (multas y sanciones) • No judiciales: Remoción de cargos políticos, prohibición de viajar, congelación de activos
<p>La reforma de los sistemas a través de la negociación, la elaboración, la adaptación, la aplicación o la sensibilización en materia de las instituciones, normas, políticas o leyes pertinentes</p>	<p>El fortalecimiento (o desarrollo) de sistemas de rendición de cuentas sobre NNJ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Judiciales: Reforma de las leyes o del marco legal, inclusive la reforma del poder judicial y de las leyes de protección de la infancia, creación de instrumentos jurídicos (p. ej., tribunales, fiscales especiales y unidades policiales) • No judiciales: Las estrategias, planes y compromisos formales (p. ej., los planes de acción de las Naciones Unidas o la Escritura de Compromiso del Llamamiento de Ginebra), la reforma del sector de la seguridad (RSS) y otras reformas institucionales, incluidos los procesos de investigación de antecedentes,⁴³ la reforma de la justicia transicional y la mejora de la capacidad institucional⁴⁴

43 Los procesos de investigación de antecedentes normalmente implican un proceso formal para la identificación y remoción de las personas que hayan cometido abusos, especialmente si forman parte de la policía, de los servicios penitenciarios, del ejército y del poder judicial. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y la justicia transicional en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, S/2004/616 (23 de agosto de 2014), párr. 52.

44 Aumentar la capacidad institucional puede comportar la necesidad de apoyo financiero, la contratación de personal con cualificación especializada, la sensibilización así como la prestación de capacitación, entre otras.

Cuadro 1: Resumen de los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ (continuación)

Elemento	Objetivo principal	Ejemplos de acciones o mecanismos de rendición de cuentas
<p>El empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes. al implicarles en las decisiones y procesos de rendición de cuentas (reflejando de manera apropiada distinciones de género y edad), de modo que se contribuya a su recuperación y se construya resiliencia</p>	<p>Facilitar la participación de los niños, las niñas, los jóvenes y las comunidades y garantizar que se beneficien de medidas tangibles de recurso y prevención</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Judiciales: Programas o políticas que faciliten el acceso de los niños, las niñas y los jóvenes a la justicia y reparaciones ordenadas por un juez • No judiciales: La participación de los niños, las niñas y los jóvenes en los procesos de documentación de las violaciones de derechos, las consultas a los niños, las niñas y los jóvenes sobre las reformas institucionales, el apoyo a las iniciativas dirigidas por niños, niñas y jóvenes, la programación de actividades humanitarias (como los programas de reintegración, la reunificación familiar, el apoyo psicosocial, económico o de otro tipo), las disculpas públicas y los monumentos y actos conmemorativos

3.2

Características importantes de la rendición de cuentas sobre NNJ

Los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ están además determinados por cinco características que aportan una explicación sobre sus objetivos, las relaciones entre ellos y su aplicación. Estas características son las siguientes:

- el doble enfoque en la prevención y la reparación;
- la interconexión de los diferentes elementos;
- la acción conjunta a través de todos los elementos;
- la coordinación de las acciones;
- la secuencia de las acciones.

3.2.1 El doble enfoque en la prevención y reparación

Cada uno de los cuatro elementos se centra tanto en la prevención como en la reparación. Aunque no sea obligatorio, en ciertos casos puede ser posible que un solo programa, política o acción se centre tanto en la prevención como en la reparación. Por ejemplo, un programa gubernamental que conceda becas educativas u oportunidades

de recuperación del aprendizaje a los niños, las niñas y los jóvenes que hayan sufrido secuestro también puede mejorar su resiliencia frente a ulteriores violaciones de sus derechos. Esto ilustra la sólida relación entre la gestión del pasado y la toma de medidas proactivas para evitar que ocurran o vuelvan a ocurrir violaciones de los derechos.

En el cuadro 2 se ofrecen ejemplos de algunos aspectos relativos tanto a la prevención como a la reparación, para cada uno de los cuatro elementos.

Cuadro 2: El doble enfoque en la prevención y reparación

Elemento	Reparación	Prevención
La atribución de responsabilidades	Revelar quién es el autor y reconocer públicamente la violación cometida.	<ul style="list-style-type: none"> Alertar a las comunidades, disuadir a potenciales autores de violaciones, inspirar y documentar la respuesta.
La aplicación de las leyes y normas	Luchar contra la impunidad, garantizar el derecho de los niños, las niñas y los jóvenes a la justicia y su acceso a ella.	<ul style="list-style-type: none"> Disuadir a los potenciales autores de violaciones y reforzar el Estado de derecho.
La reforma de los sistemas	Cambiar el sistema que permitió que se produjera la violación de derechos.	<ul style="list-style-type: none"> Cambiar el sistema para poner a salvo a los niños, las niñas y los jóvenes de ulteriores violaciones.
El empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes	Apoyar la recuperación de los niños, las niñas y los jóvenes y proporcionarles recursos para la reparación del daño sufrido.	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la capacidad de los niños, las niñas y los jóvenes para protegerse o proteger a otros frente a las violaciones de sus derechos.

3.2.2 La interconexión de los diferentes elementos

Los cuatro elementos están íntimamente vinculados entre sí y se basan unos en otros. Esta interconexión de los elementos puede tener un efecto multiplicador positivo en los resultados de la rendición de cuentas sobre NNJ.

- **“El empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes” y “La reforma de los sistemas”**

Consultar a los niños, las niñas y los jóvenes de manera significativa, es decir, de modo que se integren sus experiencias, opiniones y puntos de vista en la toma de decisiones relativas a los procesos de rendición de cuentas, puede legitimar y alimentar las reformas institucionales.

Figura 2: Ejemplo: Interconexión del “empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes” y “la reforma de los sistemas”



Consultas significativas a los niños, las niñas y los jóvenes pueden legitimar y alimentar las reformas institucionales

- **“La reforma de los sistemas” y “la aplicación de las leyes y normas”**
Reestructurar y mejorar la capacidad de los agentes del sector judicial o de seguridad puede facilitar las acciones encaminadas a que los autores rindan cuentas.
- **“La aplicación de las leyes y normas” y “la atribución de responsabilidades”**
Imponer sanciones a los autores de las violaciones de derechos de los NNJ puede animar a otros agentes a documentar las violaciones de derechos cometidas por los mismos u otros autores.

Estos elementos también pueden estar interconectados a través de acciones o de programas que vinculan múltiples elementos. Por ejemplo, los **programas de reparación** son especialmente importantes para impulsar la rendición de cuentas sobre NNJ ya que están relacionados con cada uno de los cuatro elementos. En los Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas se especifican cinco formas de reparación, a saber, restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.⁴⁵

El cuadro 3 muestra la relación que existe entre las diferentes formas de reparación y cada uno de los elementos.

⁴⁵ Para obtener una definición completa de cada una de estas formas, véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y Directrices Básicos* (2006).

Cuadro 3: Los elementos de rendición de cuentas sobre NNJ y las reparaciones

Ejemplos de reparaciones	Elemento pertinente de rendición de cuentas sobre NNJ	Forma pertinente de reparación
Disculpas públicas por parte de una de las partes en conflicto por las violaciones de derechos de los NNJ	Atribución de responsabilidades	Satisfacción (declaraciones oficiales, disculpas y homenajes a las víctimas)
Congelación de activos por parte de un organismo internacional o regional contra el supuesto autor o autores de las violaciones de derechos de los NNJ	Aplicación de las leyes y normas	Satisfacción (medidas efectivas destinadas al cese de las violaciones)
Política de las fuerzas armadas nacionales que prohíba las violaciones de los derechos de los NNJ	Reforma de los sistemas	Garantía de no repetición (asegurar el control civil efectivo sobre las fuerzas militares y de seguridad)
Prestación de asistencia médica por parte de las autoridades nacionales a los niños, las niñas y los jóvenes que hayan sufrido lesiones físicas debido a un conflicto armado	Empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes	Restitución (asistencia médica y psicológica y acceso a servicios sociales y legales)

Los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) son otro ejemplo de la interconexión de estos cuatro elementos a través de un programa o sistema. Al contrario que los programas de reparaciones, un programa de DDR no necesariamente tiene que estar diseñado para cumplir con un objetivo de rendición de cuentas. Sin embargo, el programa puede reflejar muchos elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ, como ilustran los siguientes ejemplos:

- La información recopilada mediante el proceso de DDR puede servir como base para realizar acciones destinadas a responsabilizar a grupos o personas por haber reclutado y utilizado niños, niñas y jóvenes y por haber cometido otras violaciones contra ellos.⁴⁶ (Atribución de responsabilidades)
- La información obtenida mediante procesos de DDR puede contribuir a la aplicación de medidas coercitivas contra los autores. (Aplicación de las leyes y normas)
- Los procesos de DDR a menudo forman parte de un proceso más amplio de reforma del sector de la seguridad, que puede abarcar medidas para evitar el reclutamiento o la utilización de niños, niñas y jóvenes. (Reforma de los sistemas)
- Las medidas de reintegración puede ser programas destinados a empoderar a

46 UNICEF, *Principios de París* (2007), párr. 6.15.

los niños, las niñas y los jóvenes, como las oportunidades de recuperación educativa y de capacitación para la vida, entre otras. (Empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes)

3.2.3 La acción conjunta a través de todos los elementos

El presente Marco destaca la necesidad de utilizar un enfoque multidimensional para abordar la rendición de cuentas sobre NNJ. Cada uno de los cuatro elementos representa una parte esencial de la rendición de cuentas sobre NNJ y juntos reflejan el derecho fundamental a la verdad, a la justicia y a las medidas efectivas de recurso y reparación, incluidas las garantías de no repetición.⁴⁷ Por tanto, la rendición de cuentas depende de las acciones realizadas en relación a los cuatro elementos y en cualquier contexto dado.

Esto no quiere decir que la actuación de un mecanismo de rendición de cuentas individual tenga que actuar sobre más de un elemento, sino que significa que, en su conjunto, los diferentes mecanismos trabajarían en torno a los cuatro elementos para lograr resultados para los niños, las niñas y los jóvenes y sus comunidades. Por ejemplo, no se lograría por completo la rendición de cuentas si algunas organizaciones documentan y presentan informes de graves violaciones de derechos de NNJ sin que se lleven a cabo otras acciones en el ámbito de los otros tres elementos, como imponer sanciones a los autores implicados, mejorar la capacidad de las administraciones estatales para la prevención y la prestación de asistencia, entre otras medidas de apoyo adecuadas para los niños, niñas, jóvenes y comunidades afectados.

3.2.4 La coordinación de las acciones

La rendición de cuentas sobre NNJ es más efectiva cuando se produce lo más cerca posible en el tiempo al momento en que tuvo lugar la violación de derechos. Actuar de forma rápida puede contribuir a atenuar las consecuencias sobre el niño, niña o joven por la violación de sus derechos y a incrementar la potencial capacidad preventiva de la acción. Así, si un grupo armado ataca a niños, niñas o jóvenes camino a la escuela, proporcionar una respuesta inmediata (investigar el incidente, buscar a adultos que acompañen a los alumnos a la escuela para protegerlos y prestar a los niños, las niñas y los jóvenes la atención adecuada para tratar las lesiones físicas o psicológicas) puede tener una serie de repercusiones positivas, como permitir que los niños, las niñas y los jóvenes sigan asistiendo a la escuela de manera segura. Al reaccionar de forma rápida e integral, los mecanismos de rendición de cuentas o agentes afines pueden reducir las consecuencias negativas de las violaciones de derechos sobre el desarrollo de los niños, las niñas y los jóvenes y transmitir a los autores, a las comunidades y a otros el mensaje de que las violaciones de los derechos de los niños no son aceptables y que cometerlas acarrea consecuencias graves.

En algunos casos, los responsables políticos vinculan la rendición completa de cuentas sobre NNJ a los avances de los procesos de paz, aunque estos pueden ser largos y

⁴⁷ Estos cuatro derechos también guían los planteamientos de la justicia transicional, cuyos elementos fundamentales son la rendición de cuentas judicial, las investigaciones y enjuiciamientos penales, además de la búsqueda de la verdad y la conmemoración, las reparaciones y las reformas institucionales. Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios y Directrices Básicos* (2006).

pueden estar cuestionados desde el punto de vista político. Este planteamiento puede retrasar las acciones urgentes de reparación y prevención de violaciones, lo que puede repercutir de forma negativa en las oportunidades para construir una paz sostenible a largo plazo. Además, este enfoque da por sentado que un acuerdo de paz o un proceso de transición política traerá consigo nuevas oportunidades para abordar las cuestiones relativas a la rendición de cuentas, lo que no siempre es el caso.

El presente Marco destaca la pertinencia de los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ en todos los momentos del ciclo de un conflicto, inclusive en las etapas emergente y activa, así como en la fase de posconflicto. Existen una serie de acciones para la rendición de cuentas que los responsables políticos y los profesionales que trabajan en este ámbito pueden llevar a cabo, incluso en las condiciones más inestables. Las Naciones Unidas pueden establecer un diálogo con las partes del conflicto armado, independientemente del estatus político de las partes o de la etapa en la que se encuentra el conflicto, con el fin de apoyar la adopción de un plan de acción para poner fin a las violaciones graves de los derechos de los NNJ.

3.2.5 La secuencia de las acciones

La naturaleza de los elementos hace que no sean secuenciales, lo que permite dar prioridad a los cuatro elementos al mismo tiempo. Lo ideal es que diferentes mecanismos emprendan acciones en el ámbito de cada uno de los elementos de forma paralela, según su capacidad y su mandato concreto. Sin embargo, en algunos casos puede existir una dependencia entre determinadas acciones, lo que haría necesario establecer una secuenciación. Por ejemplo, las investigaciones penales siempre preceden a los enjuiciamientos y a la imposición de las penas.

En algunos contextos en los que no sea posible impulsar en la misma medida los cuatro elementos en un momento concreto, los progresos realizados en uno de los elementos pueden generar oportunidades o crear el espacio para que se avance posteriormente en otras áreas. Por ejemplo, en medio de un conflicto armado intenso, podría no ser factible o posible que los tribunales nacionales llevaran a cabo enjuiciamientos penales, aunque la sociedad civil y otros agentes pueden seguir supervisando de cerca y documentando casos de violencia o violación sexual para poder utilizarlos en procedimientos legales o en otras labores relacionadas con la rendición de cuentas. Sin embargo, cabe observar que en tal caso también pueden existir otros métodos para aplicar las leyes y normas que podrían resultar prácticos y ser posibles, como la imposición de sanciones, la congelación de activos o la prohibición de viajar, impuesta a las fuerzas o grupos armados que se sepa hayan cometido actos de violencia sexual en el contexto de un conflicto armado.



4

**Orientaciones para elaborar
enfoques estratégicos
para la rendición de cuentas
sobre NNJ**

Orientaciones para elaborar enfoques estratégicos para la rendición de cuentas sobre NNJ

Los fundamentos, la definición, la estructura y las características de la rendición de cuentas sobre NNJ son los elementos en los que se basa este apartado para ofrecer a los usuarios (las personas y organismos que utilizan este Marco) una serie de orientaciones prácticas para elaborar enfoques estratégicos con el objeto de aumentar las acciones de rendición de cuentas en materia de NNJ. Orienta a los usuarios para que identifiquen las oportunidades y las dificultades vinculados a la rendición de cuentas de NNJ y para que desarrollen y prioricen alternativas de actuación.

Las orientaciones prácticas consisten en varios pasos, organizados en dos partes:

Entender el entorno de la rendición de cuentas sobre NNJ

Paso 1: Examinar los factores de influencia

Paso 2: Examinar los mecanismos de rendición de cuentas sobre NNJ

Elaborar opciones estratégicas

Paso 3: Elaborar opciones

Paso 4: Priorizar las opciones

Los usuarios pueden adaptar las orientaciones a sus necesidades específicas mediante el ajuste de los ejercicios a los elementos siguientes:

- un contexto específico (p. ej., un país o región concreto afectado por un conflicto armado);
- un nivel específico (p. ej., local, nacional, regional o internacional);
- un sistema o un mecanismo de rendición de cuentas específico (p. ej., el sistema judicial nacional, el régimen de derechos humanos de las Naciones Unidas, el mecanismo de supervisión y presentación de informes dirigido por las Naciones Unidas);
- una violación concreta de los derechos de los NNJ (p. ej., ataques a escuelas y hospitales, la denegación del acceso de los niños, las niñas y los jóvenes a la ayuda humanitaria).

Durante el proceso para llevar a cabo los pasos aconsejados e incluso después del mismo, es importante que los usuarios examinen su trabajo de forma regular y realicen ajustes cuando sea necesario, de modo que se reflejen las circunstancias ligadas a la evolución de los conflictos armados así como las experiencias, necesidades e intereses también cambiantes de los niños, las niñas y los jóvenes. Cuando sea posible, puede resultar útil anotar los resultados de los ejercicios que se plantean en estas orientaciones.

4.1

Entender el entorno de la rendición de cuentas sobre NNJ

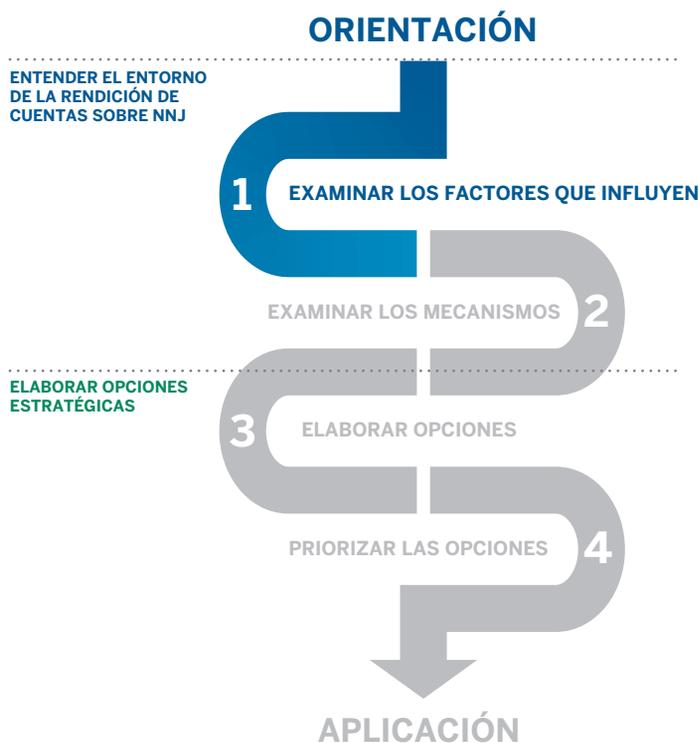
Es fundamental entender el contexto para elaborar un enfoque estratégico en materia de rendición de cuentas sobre NNJ. Existen varios aspectos que los usuarios deben tener en cuenta en cualquier contexto, que pueden variar en su naturaleza e importancia relativa de una situación de conflicto a otra. Los primeros pasos (paso 1 y paso 2) proporcionan orientaciones a los usuarios para que analicen estos aspectos. Los principales aspectos a tener en cuenta son:

- los factores contextuales que influyen en la rendición de cuentas sobre NNJ;
- la funcionalidad y otros aspectos de los mecanismos de rendición de cuentas sobre NNJ;
- los niveles de actividad de la rendición de cuentas sobre NNJ;
- los vínculos existentes o potenciales entre los mecanismos de rendición de cuentas sobre NNJ.



4.1.1 Paso 1: Identificar los factores de influencia

En este paso se orienta a los usuarios para que identifiquen y analicen los factores contextuales que influyen de diferentes maneras en los resultados de la rendición de cuentas sobre NNJ.



Identificar los factores de influencia

Los usuarios pueden identificar los factores de influencia, teniendo en cuenta los fundamentos de la rendición de cuentas sobre NNJ (véase el epígrafe 2 – Fundamentos de la rendición de cuentas sobre NNJ) y utilizar los cuatro elementos como una estructura para organizar los factores de influencia (véase el epígrafe 3.1 – Los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ).

Por ejemplo, al identificar el grado de cumplimiento por parte de un Estado de un tratado internacional importante, como el Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la participación de niños en conflictos armados, los usuarios pueden valorar el grado de voluntad y la capacidad de un Gobierno para involucrarse en la rendición de cuentas sobre NNJ. En el cuadro 4 se presentan algunas preguntas, organizadas según los fundamentos y los cuatro elementos, que los usuarios pueden aplicar para identificar los factores de influencia en un contexto específico. También proporciona ejemplos de factores de influencia relacionados.

Cuadro 4: Identificar los factores de influencia

Factores de influencia, clasificados según los fundamentos de la rendición de cuentas sobre NNJ		
Fundamentos (Véase el epígrafe 2.1 – Las leyes y normas internacionales)	Cuestiones a considerar	Ejemplos de factores de influencia
El cumplimiento de las leyes y normas internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha ratificado el Estado los tratados internacionales pertinentes? • En la práctica ¿cumplen las partes en conflicto las normas y leyes pertinentes? 	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de cumplimiento de las disposiciones de la CDN • Existencia de políticas y leyes nacionales en materia de derechos de la infancia
El respeto de las diferentes funciones y responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Están dispuestas las administraciones nacional y local a cumplir las obligaciones pertinentes establecidas por las leyes nacionales o internacionales en materia de rendición de cuentas sobre NNJ? ¿Tienen capacidad para ello? • ¿Están cumpliendo sus funciones y responsabilidades respectivas los demás agentes (p. ej., los GANE, los organismos internacionales, las comunidades locales)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de voluntad de los agentes políticos para apoyar los mecanismos de rendición de cuentas • Grado de conocimientos técnicos de las obligaciones pertinentes, de conformidad con la legislación nacional e internacional en materia de rendición de cuentas sobre NNJ

Factores de influencia, clasificados según los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ		
Elementos (Véase Sección 3.1 – Los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ)	Cuestiones a considerar	Ejemplos de factores de influencia
La atribución de responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Está disponible públicamente información pertinente y puntual sobre las violaciones graves de los derechos de los NNJ? • ¿Obstaculizan o facilitan alguna de las partes del conflicto el acceso a la información? 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de coordinación de los esfuerzos realizados para la recopilación de datos • Nivel de participación de las víctimas en los procesos de documentación de casos
La aplicación de las leyes y normas	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se puede identificar a los autores de las violaciones de derechos de los NNJ y se puede acceder a ellos? • ¿Obstaculizan o facilitan alguna de las partes en conflicto el proceso de investigación, de enjuiciamiento y de imposición de penas a los autores de las violaciones de los derechos de los NNJ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de intimidación y amenazas dirigidas a miembros del poder judicial, víctimas y testigos • Utilización de medidas de amnistía

Cuadro 4: Identificar los factores de influencia (continuación)

Factores de influencia, clasificados según los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ		
La reforma de los sistemas	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuentan los ministerios u organismos pertinentes con el mandato, los recursos y las capacidades para realizar reformas? • ¿Ha realizado el Estado reformas judiciales, del sector de la seguridad y de otro tipo? ¿Ha existido un proceso de DDR para personas adultas o niños, niñas y jóvenes? • ¿Se ha iniciado un proceso de paz? En caso afirmativo, ¿cuál es la naturaleza del mismo y en qué fase se encuentra? 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de “buenas” prácticas de Gobierno y capacidad técnica de las estructuras estatales existentes • Grado de imparcialidad de los sistemas nacionales de justicia • Grado de éxito del proceso de DDR
El empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Han participado los niños, las niñas y los jóvenes afectados por situaciones de conflicto armado (en especial los niños y niñas mayores y los jóvenes) en la toma de decisiones relativas a la rendición de cuentas sobre NNJ antes, durante o después del conflicto? • ¿Cuáles son las diferencias de trato por parte del Estado hacia los niños, las niñas y los jóvenes y los adultos? ¿Existen diferencias sociales en la percepción y el tratamiento de los niños y las niñas? • ¿Hay oportunidades económicas, educativas y de otra índole para los jóvenes afectados por las situaciones de conflicto? 	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de participación de los niños, las niñas y los jóvenes afectadas y de sus comunidades en los mecanismos de justicia transicional • Nivel de desempleo juvenil • Nivel de recursos disponibles para el empoderamiento y las actividades de prevención

Examinar los factores de influencia

Algunos factores ejercen una influencia positiva y favorable para la rendición de cuentas sobre NNJ, mientras que otros ejercen una influencia negativa o limitadora. En algunos casos, la influencia puede ser de naturaleza mixta o incierta. Por ejemplo, es probable que la inversión de importantes recursos por parte del Estado y de Gobiernos donantes para la reforma de las instituciones pertinentes tenga una influencia favorable en la rendición de cuentas sobre NNJ, mientras que el hecho de que las partes en conflicto obstaculicen el trabajo de jueces y fiscales, les intimiden o amenacen, tendrá probablemente una influencia negativa. Otros factores, como la cercanía de un proceso electoral o la reanudación de negociaciones de paz, pueden tener una influencia mixta o incierta en la rendición de cuentas sobre NNJ.

Además, el grado de influencia (alto, medio o bajo) que los diferentes factores ejercen sobre la rendición de cuentas sobre NNJ varía de un contexto a otro y puede cambiar con el tiempo.

Las siguientes preguntas facilitan el análisis de los factores de influencia en un contexto concreto:

¿Cuál es el **tipo de influencia** que ejerce este factor en la rendición de cuentas sobre NNJ: fundamentalmente positivo, fundamentalmente negativo, mixto o incierto?

- **Positivo:** Factores que fundamentalmente favorecen la rendición de cuentas sobre NNJ.
- **Negativo:** Factores que fundamentalmente limitan la rendición de cuentas sobre NNJ.
- **Mixtos:** Factores que favorecen ciertos aspectos de la rendición de cuentas sobre NNJ y limitan otros.
- **Inciertos:** Factores que no favorecen ni limitan claramente la rendición de cuentas sobre NNJ.

¿Es el **grado de influencia** en la rendición de cuentas sobre NNJ alto, medio, o bajo?

- **Alto:** Factores que tienen importantes repercusiones en la rendición de cuentas sobre NNJ.
- **Medio:** Factores que tienen repercusiones moderadas en la rendición de cuentas sobre NNJ.
- **Bajo:** Factores que están presentes, pero que tienen escasas repercusiones en la rendición de cuentas sobre NNJ.

En la figura 3 se presentan los puntos clave para el análisis, en una matriz clasificada por tipo y grado de influencia. Esta matriz puede indicar los factores de influencia que los usuarios pueden querer intentar mitigar debido a riesgos potenciales o impulsar como oportunidades potenciales. Algunos factores pueden quedar en medio de varios cuadrantes, por ejemplo en el caso de que su nivel de influencia sea incierto o mixto.

Figura 3: Matriz para realizar un análisis de los factores según el tipo y grado de influencia

		TIPO DE INFLUENCIA	
		Positiva	Negativa
GRADO DE INFLUENCIA	BAJO	Oportunidad potencial Mejor acceso humanitario a algunas áreas Las próximas elecciones	Riesgo potencial
	ALTO	Oportunidad Buena capacidad técnica Poder judicial fuerte	Riesgo Recursos inadecuados Corrupción

Ejemplos prácticos: Factores de influencia

Baja prioridad de la rendición de cuentas sobre NNJ en Nepal

Desde la finalización del conflicto armado de Nepal en 2006, las administraciones nacionales y los miembros de la sociedad civil, entre otros, han venido otorgado poca importancia a la cuestión de la rendición de cuentas sobre NNJ.

Algunas personas entrevistadas para la investigación en la que se basa el presente Marco atribuyeron este bajo nivel de prioridad al hecho de que muchos de los niños, las niñas y los jóvenes afectados por violaciones de derechos durante el conflicto armado ya no eran menores de dieciocho años y por tanto no constituían un grupo cohesionado o visible al que pudieran destinarse fácilmente programas o políticas. Al mismo tiempo, las personas entrevistadas destacaron el hecho que muchos de estos jóvenes adultos continuaban viviendo en circunstancias peligrosas e inseguras y mantenían el derecho a la reparación por las violaciones cometidas en el pasado. Además, desde entonces se habían disuelto algunas estructuras pertinentes de coordinación nacional e internacional que existían durante el conflicto armado, como el mecanismo de supervisión y presentación de informes o el grupo de trabajo sobre los niños vinculados con las fuerzas y grupos armados.

Este bajo nivel de prioridad se refleja asimismo en el hecho de que la Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Nepal así como la comisión de investigación sobre personas desaparecidas, principales medios para abordar los delitos cometidos durante el conflicto armado, no estaban diseñados para abordar de forma específica las violaciones de derechos de los NNJ.⁴⁸

Baja prioridad de la aplicación de un plan de acción de las Naciones Unidas en el Chad

En 2013, el Gobierno del Chad aportó tropas del ejército nacional (Armée Nationale Tchadienne (ANT)) a la nueva Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA).⁴⁹ Sin embargo, varios agentes expresaron su preocupación por el hecho de que esta integración de las tropas chadianas podía incumplir las políticas de derechos humanos de las Naciones Unidas (y perjudicar al mecanismo de supervisión y presentación de

48 Para más información, véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *OHCHR Technical Note: The Nepal Act on the Commission on Investigation of Disappeared Persons, Truth and Reconciliation, 2071 (2014) – según se publicó oficialmente el 21 de mayo de 2014 (2014)*.

49 La Resolución 2100 (2013) del Consejo General de las Naciones Unidas ordenó que la misión de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz (MINUSMA) asumiese el 1 de julio de 2013 los poderes de la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano (AFISMA). El Chad era uno de los países que aportaron tropas a la AFISMA.

informes dirigido por las Naciones Unidas) debido a que el ANT no había aplicado con éxito el plan de acción de las Naciones Unidas de 2011 para poner fin al reclutamiento y utilización de niños, niñas y jóvenes en el ejército nacional y en las fuerzas de seguridad.⁵⁰

En el proceso de integración de las tropas chadianas en la MINUSMA, las Naciones Unidas apoyaron al Gobierno del Chad para que aplicase de forma acelerada el plan de acción, a través de la elaboración conjunta de una hoja de ruta de diez puntos, cuyo objetivo era garantizar el cumplimiento de algunos aspectos de dicho plan.⁵¹ A finales de noviembre de 2013, las Naciones Unidas solicitaron al Chad que aplicase a corto plazo cinco de las diez medidas estipuladas en la hoja de ruta y permitieron que este país desplegara sus tropas con la MINUSMA.

Posteriormente, el Gobierno chadiano realizó algunos avances hacia la mejora de sus políticas y prácticas en materia de reclutamiento y utilización de niños, niñas y jóvenes. Algunos de estos avances fueron, entre otros, la mejora de los métodos de comprobación de la edad, la directiva presidencial que fijó los dieciocho años como edad mínima para el reclutamiento en las fuerzas armadas y de seguridad y la imposición de “sanciones disciplinarias y penales” contra los infractores, un decreto presidencial que tipificaba como delito el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y jóvenes, así como algunas sesiones de capacitación sobre protección infantil y derecho humanitario internacional impartidas a las tropas chadianas antes de su despliegue con la MINUSMA.⁵² En mayo de 2014, el Secretario General de las Naciones Unidas sacó al ANT de su lista de partes conocidas por reclutar o utilizar niños, niñas o jóvenes para fines militares.

Pese a que se lograron algunos avances, el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los niños y los conflictos armados del año 2014 también puso de manifiesto la necesidad de continuar realizando análisis sistemáticos y cursos de capacitación para las fuerzas armadas y de seguridad chadianas así como la importancia de hacer operativos otros aspectos de la hoja de ruta, inclusive medidas como las inscripciones de nacimiento gratuitas y accesibles.⁵³ Además, algunos representantes de las Naciones Unidas y de ONG entrevistados para este Marco destacaron la necesidad de garantizar la institucionalización a largo plazo de estos avances en favor de la protección infantil y de la rendición de cuentas, al tiempo que expresaron su preocupación por la posibilidad de que pudiera producirse un retroceso una vez disminuyeran la atención y los recursos.⁵⁴

50 Aunque el proceso que condujo a la firma del plan de acción se había beneficiado de una diplomacia bilateral de alto nivel y de la presencia de la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT), su implementación se retrasó debido a la falta de capacidades y de recursos adecuados del Gobierno y de las Naciones Unidas, además del escaso compromiso político del Gobierno pertinente. Para más información, véase Watchlist on Children and Armed Conflict, *Action Plans to Prevent and End Violations Against Children* (New York: 2013).

51 *Informe del Secretario General*, A/68/878-S/2014/339 (2014).

52 *Ibidem*.

53 *Ibidem*.

54 Child Soldiers International, *Chad: Briefing on the status of implementation of the June 2011 Action Plan on children associated with armed forces and groups and its 10-Point Roadmap* (London: 2014).

4.1.2 Paso 2: Examinar los mecanismos de rendición de cuentas sobre NNJ

En este paso se orienta a los usuarios para que identifiquen los mecanismos de rendición de cuentas y se analizan varios aspectos de su existencia, en especial los relativos a su funcionalidad, su nivel de actividad y los vínculos entre sí.

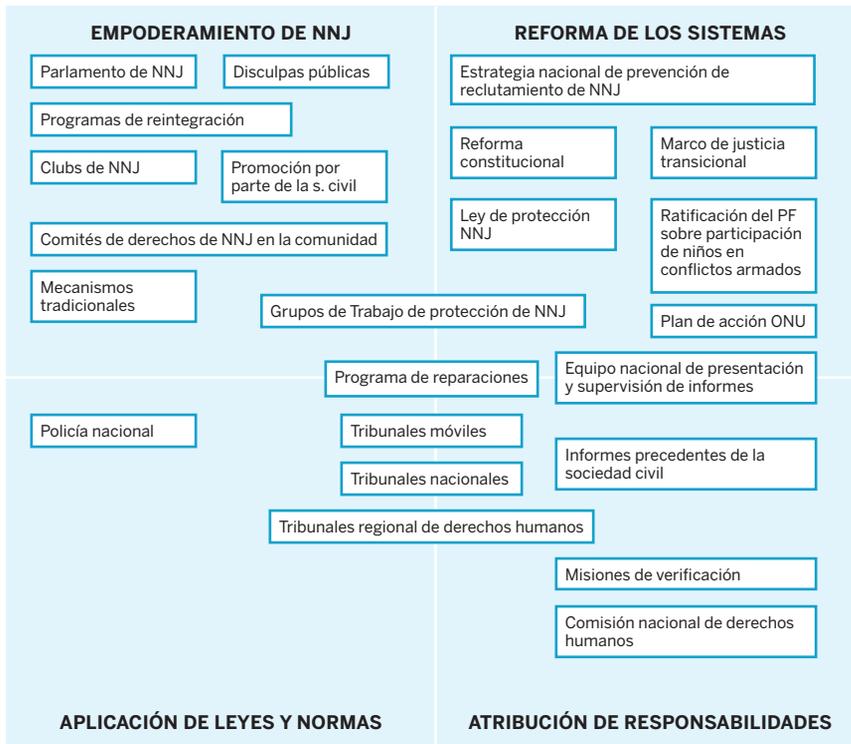


Identificar los mecanismos de rendición de cuentas

Los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ ofrecen una estructura efectiva para la elaboración de diagramas de los mecanismos de rendición de cuentas.⁵⁵ Es importante identificar e incluir en el diagrama todos los mecanismos de rendición de cuentas, tanto aquellos con los que se obtienen “buenos resultados” como los que proporcionan “malos resultados”. Los usuarios pueden realizar este ejercicio centrándose en los mecanismos activos en uno o más niveles. Por ejemplo, a un agente local le puede resultar más fácil y útil identificar los mecanismos de rendición de cuentas que existen en su comunidad y municipio que los que se encuentran a nivel internacional. En el ejemplo de diagrama 1 se incluyen varios mecanismos nacionales e internacionales que pueden aparecer en un contexto determinado y se presentan en función de los elementos de rendición de cuentas sobre NNJ. Algunos mecanismos pueden pertenecer a más de un área de estos elementos.

55 Los usuarios también pueden tomar como referencia otras estructuras organizativas para el proceso de elaboración de diagramas, como clasificar los mecanismos según su nivel (internacional, regional, nacional, local) según el tipo de agente (Gobierno, Naciones Unidas, ONG, sociedad civil) o según el tipo de mecanismo del que se trate (judicial o no judicial).

Ejemplo de diagrama 1: Mecanismos clasificados en función de los cuatro elementos



Analizar la funcionalidad de los mecanismos

Se utilizan tres criterios como punto de partida para analizar la funcionalidad de los mecanismos:

- Puesta en marcha (objetivo y estructura);
- Aplicación (actividades encaminadas a realizar con éxito la misión o mandato);
- Resultados (resultados de las actividades).

Las razones que explican que se obtengan resultados satisfactorios o insatisfactorios en estas tres áreas puede provenir de factores internos específicos de cada mecanismo o ser de naturaleza externa o contextual (véase el epígrafe 4.2.2 – Examinar los mecanismos de rendición de cuentas sobre NNJ). Además de tener en cuenta los niveles actuales de funcionalidad, los usuarios también pueden explorar el potencial no explotado de un mecanismo para impulsar la rendición de cuentas sobre NNJ.

En el cuadro 5 se ofrecen una serie de preguntas modelo como orientación para comenzar el análisis de la funcionalidad de los mecanismos.

Cuadro 5: Analizar la funcionalidad de los mecanismos

Aspectos de la funcionalidad	Categoría	Cuestiones a considerar
Puesta en marcha (según se especifica en el mandato y en los compromisos formales o informales)	Especificidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Especifica el mecanismo su compromiso con la rendición de cuentas sobre NNJ?
	Solidez del compromiso	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se trata de un compromiso vinculante o ampliamente conocido y aceptado por los agentes asociados al mecanismo? ¿Y por la comunidad?
	Flexibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • La puesta en marcha del mecanismo, ¿limita su capacidad para resolver cuestiones de rendición de cuentas sobre NNJ, por ejemplo, al impedir el contacto con ciertos tipos de agentes, acciones en ciertos territorios, etc.? • ¿Se dirige a todos los grupos de NNJ pertinentes?
Aplicación	Capacidad, duración, disponibilidad de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tiene el mecanismo suficiente capacidad técnica, personal y recursos económicos?
	Oportunidad	<ul style="list-style-type: none"> • El mecanismo ¿actúa (y avanza) de manera oportuna y de forma proporcional a la urgencia de la situación?
	Participación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Facilita el mecanismo la participación segura y significativa de los niños, las niñas y los jóvenes (de diferentes edades y sexos) en las decisiones que les afectan directamente?⁵⁶ • ¿Tienen acceso los niños, las niñas, los jóvenes y las comunidades afectadas a información puntual y pertinente procedente del mecanismo?
	Cumplimiento de las leyes y normas pertinentes	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Funciona el mecanismo de manera coherente con las leyes y normas nacionales e internacionales pertinentes? (Véase el epígrafe 2.1 – Las leyes y normas internacionales)
	Seguimiento y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El mecanismo realiza un seguimiento y evalúa su avance en materia de rendición de cuentas sobre NNJ y realiza cambios cuando es necesario?
Resultados	Satisfacción de las comunidades	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué grado de satisfacción manifiestan los niños, las niñas, los jóvenes y las comunidades por los resultados obtenidos por este mecanismo?
	Reparación y prevención	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha contribuido el mecanismo a reparar y prevenir las violaciones de derechos de los NNJ mediante reformas, cambiando las normas sociales o rehabilitando a los autores de las violaciones, por ejemplo?

56 Para más información sobre recursos que facilitan la participación significativa de los niños, las niñas y los jóvenes, véase Save the Children, *A Toolkit for Monitoring and Evaluating Children's Participation: A six-part guide on how to monitor and evaluate children's participation in programmes, communities, and in wider society* (London: 2014); International Center for Transitional Justice, *Engaging Children and Youth in Transitional Justice Processes: Guidance for Outreach Programs* (New York: 2012).

Funcionalidad de los mecanismos

La escasa capacidad de los mecanismos de justicia militar en la República Democrática del Congo (RDC)

A pesar de las muchas pruebas que demuestran que las fuerzas y los grupos armados de la RDC han reclutado y utilizado a niños, niñas y jóvenes, hasta el mes de marzo de 2015 los tribunales militares nacionales no habían dictado una sola condena por este delito. En la RDC, los tribunales militares tienen competencia exclusiva sobre los miembros del ejército y los grupos armados.

En 2006, un tribunal militar de Bukavu condenó a Jean-Pierre Biyoyo, anterior líder de una facción de la milicia Mai Mai en Kivu del Sur, conocida por haber reclutado y utilizado niños, niñas y jóvenes, por el delito de “secuestro mediante engaño en virtud del derecho congoleño”. Sin embargo, técnicamente no se trataba de una condena por el crimen de guerra de reclutar o utilizar a niños, niñas o jóvenes y por tanto no conllevaba la aplicación del Estatuto de Roma para la condena.⁵⁷

Los agentes de la justicia militar consultados para el presente Marco atribuyeron la falta de condenas por este delito principalmente a la falta de capacidad técnica y de recursos de los tribunales para ocuparse de los delitos relacionados con conflictos armados cometidos contra los niños, las niñas y los jóvenes. Así, algunos entrevistados señalaron que las oficinas pertinentes carecen de la competencia necesaria para realizar las comprobaciones de edad que puedan sostener las acusaciones de reclutamiento y utilización de niños, niñas y jóvenes.

Además, existe una escasa concienciación de las autoridades judiciales sobre la Ley congoleña de protección a la infancia (2009), que prohíbe el reclutamiento y la utilización de menores de dieciocho años en las fuerzas o grupos armados y en la policía nacional, y que sanciona a los infractores con severas penas de prisión.⁵⁸

Las Naciones Unidas y algunas ONG internacionales ofrecen asistencia judicial en la RDC, como tribunales móviles (“*audiences foraines*”), que viajan a los lugares de la zona este del Congo donde se han cometido delitos graves, con el fin de apoyar las investigaciones y el procesamiento de los miembros de las fuerzas y grupos armados acusados de haber cometido violaciones graves. En marzo de 2015, estas iniciativas se habían centrado principalmente en casos de violencia sexual.

57 Aunque el Código de Justicia Militar de la RDC no contempla el delito de reclutamiento y utilización de niños, niñas y jóvenes, las disposiciones del Estatuto de Roma relativas a los delitos contra la infancia pueden aplicarse directamente en la RDC, que firmó y ratificó el Estatuto de Roma. Véase *Avocats Sans Frontières, The Application of the Rome Statute of the International Criminal Court by the Courts of the Democratic Republic of Congo* (Bruselas: 2009). Véase también *Sentencia del caso Biyoyo*, Ministerio de la Defensa Nacional de la RDC, Justicia Militar, Tribunal Militar de Guarnición de Bukavu, Pro-Justicia, Sentencia R.P. 096/2006 y RP 101/2006, RMP 292/KMC/06 y RMP 206/KMC/06, 17 de marzo de 2006; Child Soldiers International, *Briefing on the recruitment and use of children in the Democratic Republic of the Congo (DRC) to the UN Security Council Working Group on Children and Armed Conflict* (London: 2014), pág. 5.

58 Child Soldiers International, *Briefing on the recruitment and use of children in DRC* (2014).

Puesta en marcha y resultados del mecanismo de presentación de quejas de la OIT en Myanmar

En el año 2007, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estableció un mecanismo de rendición de cuentas en Myanmar para permitir que las víctimas de trabajos forzados, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y jóvenes con fines militares, pudieran pedir reparación a las autoridades gubernamentales.⁵⁹ La OIT estableció este mecanismo basándose en un protocolo de entendimiento complementario con el Gobierno de Myanmar.

A través de este mecanismo, los ciudadanos pueden presentar quejas sobre supuestos casos de reclutamiento o utilización de niños, niñas y jóvenes con fines militares (u otras formas de trabajo forzado). Si las administraciones gubernamentales consideran que el caso es válido, podría obtenerse la liberación del niño o de los niños, niñas o jóvenes, una disculpa formal, la imposición de medidas punitivas contra el o los infractores, indemnizaciones para la o las víctimas, garantías de no repetición u otras medidas de reparación.

Aproximadamente 440 niños, niñas y jóvenes fueron liberados y se reunieron con sus familias gracias a este mecanismo entre febrero de 2007 y septiembre de 2014. Las acciones realizadas a través de este mecanismo también tuvieron como resultado que se tomaran medidas punitivas contra 272 autores de violaciones, principalmente personal militar, sobre todo en forma de sanciones administrativas o judiciales y, en algunos casos, de penas de prisión.⁶⁰

A pesar de los avances realizados, este sistema no ofrece una estructura completa para liberar a todos los niños, las niñas y los jóvenes de las fuerzas y grupos armados en Myanmar o que permita abordar las causas subyacentes, como el sistema informal de cuotas de reclutamiento del ejército.⁶¹ El mecanismo tampoco identifica de manera proactiva casos de violaciones de derechos de los NNJ y únicamente se centra en el reclutamiento o la utilización de niños, niñas y jóvenes menores de edad.

En 2012, las Naciones Unidas y la OIT obtuvieron nuevos compromisos por parte del Gobierno de Myanmar, encaminados a poner fin a las violaciones cometidas contra los niños, las niñas y los jóvenes, incluidos su reclutamiento o utilización. Dichos compromisos son un nuevo memorando de entendimiento entre el Gobierno y la OIT (marzo de 2012) mediante el cual el Gobierno se comprometió a poner fin a la utilización de trabajos forzados, incluido el reclutamiento de niños, niñas y jóvenes antes de diciembre de 2015, y un plan de acción de las Naciones Unidas para poner fin al reclutamiento y la utilización de niños, niñas y jóvenes por parte de las fuerzas armadas (julio de 2012).

59 Para más información, véase OIT, "Mecanismo de presentación de quejas relativas al trabajo forzoso" <http://ilo.org/yangon/complaints/lang--en/index.htm> [consulta: 8 de abril de 2015].

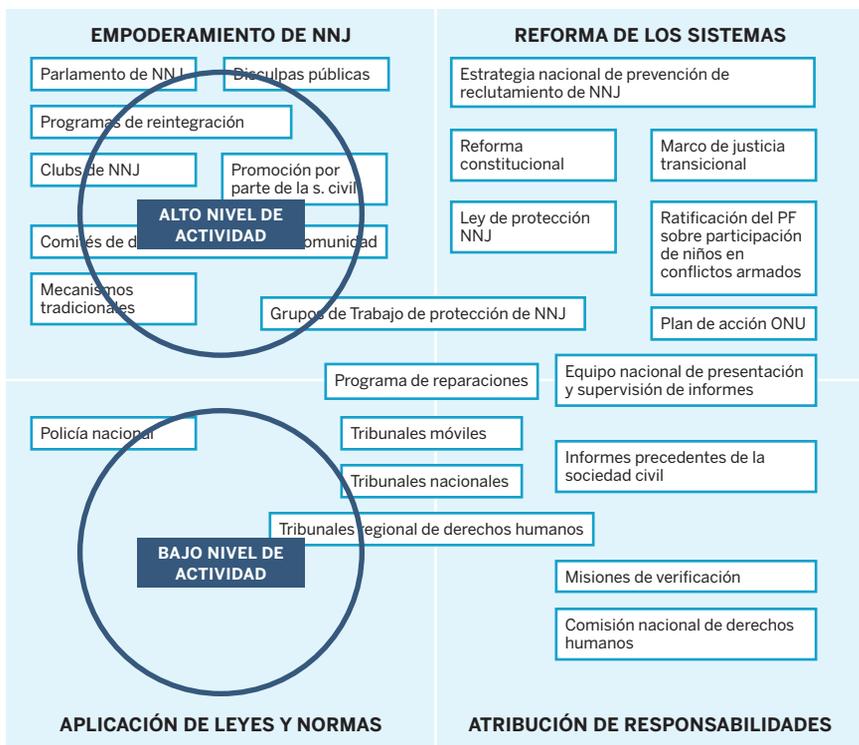
60 OIT, *Información actualizada sobre el funcionamiento del mecanismo de presentación de quejas en Myanmar*, GB.322/INS/INF/2, (30 de octubre-13 de noviembre de 2014).

61 Por ejemplo, el "sistema informal de cuotas de reclutamiento y las presiones para el reclutamiento de niños, niñas y jóvenes en el ejército de Myanmar" siguen suponiendo un riesgo especial para los niños, las niñas y los jóvenes. Child Soldiers International, *Under the radar: Ongoing recruitment and use of children by the Myanmar army* (London: 2015).

Análisis del nivel de actividad

Los usuarios pueden tomar como base el ejercicio de elaboración de diagramas (véase el epígrafe 4.2.2 – Examinar los mecanismos de rendición de cuentas sobre NNJ) para determinar los niveles de actividad relacionados con los avances en materia de rendición de cuentas sobre NNJ. Así, un diagrama organizado según los cuatro elementos de la rendición de cuentas sobre NNJ mostrará rápidamente el nivel de actividad con respecto a cada uno de los elementos y al contexto en su conjunto.⁶² El ejemplo de diagrama 2 muestra un alto nivel de actividad en el elemento de “empoderamiento de los niños, las niñas y los jóvenes” y un bajo nivel de actividad en el elemento de “la aplicación de las leyes y normas”.

Ejemplo de diagrama 2: Nivel de actividad (alto/bajo)



Es importante señalar que los niveles de actividad no son indicadores automáticos de funcionalidad o de repercusiones (véase el epígrafe 4.2.2 – Examinar los mecanismos de rendición de cuentas sobre NNJ). Del mismo modo, un nivel de actividad bajo no indica necesariamente que se deban crear nuevos mecanismos, ni tampoco un nivel alto de actividad significa automáticamente que haya elementos ineficaces o redundantes en las actividades realizadas en materia de rendición de cuentas sobre NNJ. Estas cuestiones se pueden determinar mediante un análisis y una investigación más profundos.

62 También es posible utilizar los diagramas organizados de manera diferente para mostrar otros aspectos fundamentales. Por ejemplo, un diagrama organizado por niveles podría mostrar una actividad alta, media o baja a diferentes niveles (internacional, regional, nacional o local) o dentro de un nivel determinado (p. ej., un alto nivel de actividad a nivel local).

Puede resultar de utilidad para realizar un análisis más pormenorizado tener en cuenta las siguientes cuestiones:

Nivel de actividad alto	Nivel de actividad bajo
<p>¿Cuáles son los motivos más probables que explican el alto nivel de actividad (p. ej., la respuesta a una necesidad, la atención política)?</p>	<p>¿Cuáles son los motivos más probables que explican el bajo nivel de actividad (p. ej., la falta de financiación, las dificultades de acceso, la inseguridad)?</p>
<p>¿Existe la necesidad de reducir la actividad en esta área?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Son redundantes las actividades? ¿Son complementarias? 	<p>¿Existe la necesidad de aumentar la actividad en esta área?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Indica el bajo nivel de actividad una falta de necesidad? • ¿Existen limitaciones logísticas o de otra índole para aumentar la actividad?
<p>¿Con qué facilidad podría cambiarse el nivel de actividad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Podrían reasignarse con facilidad los recursos existentes? • ¿Podría algún o algunos mecanismos adaptar planes de trabajo para abordar otras áreas de actividad poco representadas? 	<p>¿Con qué facilidad podría cambiarse el nivel de actividad?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay otros recursos accesibles? • ¿Es posible impulsar vínculos potenciales con mecanismos de otras áreas? • ¿Existen oportunidades para aumentar la capacidad técnica?

Nivel de actividad

Bajo nivel de actividad y de resultados en Siria

En Siria, desde el año 2011 hasta principios de 2015, las fuerzas gubernamentales, así como varios grupos armados de la oposición, fueron acusados de haber cometido graves violaciones contra los niños, las niñas y los jóvenes.⁶³ Aunque algunas organizaciones nacionales e internacionales habían realizado labores de documentación de información sobre graves violaciones del derecho internacional, en la mayoría de los casos los esfuerzos para lograr la rendición de cuentas frente a las graves violaciones de los derechos de los NNJ cometidas habían sido sumamente limitados y las violaciones habían continuado.⁶⁴

Según un informe de febrero de 2015 publicado por la Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre la Situación en la República Árabe Siria, los procedimientos judiciales en los tribunales religiosos, los tribunales militares especiales y los tribunales penales pertenecientes a zonas bajo el control tanto del Gobierno como de varios grupos armados no estatales no se ajustaban a las normas internacionales.⁶⁵

En el plano internacional, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no había conseguido alcanzar el consenso necesario para remitir la situación de Siria a la Corte Penal Internacional. En parte, el estancamiento político del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contribuyó a la falta de avance general en materia de rendición de cuentas sobre NNJ, dado que la remisión podría sentar las bases para el enjuiciamiento por crímenes de guerra, incluidos el reclutamiento, el alistamiento o la utilización de niños, niñas y jóvenes menores de quince años para participar de forma activa en las hostilidades.⁶⁶ Además, los agentes humanitarios no habían podido desarrollar labores de protección en muchas áreas que lo necesitaban debido a la inseguridad y a las limitaciones impuestas por las partes en el conflicto armado.⁶⁷

63 Informe del Secretario General, A/68/878-S/2014/339 (2014), párrs. 144-153. Véase también Human Rights Watch, "Maybe We Live and Maybe We Die": Recruitment and Use of Children by Armed Groups in Syria (New York: junio de 2014).

64 Para obtener una lista de organizaciones de la sociedad civil que realizan labores de documentación de violaciones de los derechos, véase Public International Law & Policy Group and The Syria Justice and Accountability Centre, Mapping Accountability Efforts in Syria, Annex 1: Actors Documenting Syria Transitional Justice Evidence (New York: febrero de 2013).

65 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe de la Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre la Situación en la República Árabe Siria, A/HRC/28/69 (5 de febrero de 2015), pág. 16.

66 Véase Consejo General de las Naciones Unidas, 7180.ª sesión: La situación en el Oriente Medio, S/PV.7180 (22 de mayo de 2014); Human Rights Watch, "Maybe We Live and Maybe We Die" (2014).

67 Human Rights Watch, "Maybe We Live and Maybe We Die" (2014).

Alto nivel de actividad en la reforma de los sistemas, pero escasos resultados en Uganda

Desde que finalizó el conflicto armado en el año 2006, el Gobierno ugandés, apoyado por agentes nacionales e internacionales, ha elaborado una serie de nuevas leyes, políticas e instituciones para remediar y prevenir las violaciones graves de los derechos de la población civil, incluidos los niños, las niñas y los jóvenes. Son, entre otras:

- la División de Crímenes Internacionales del Tribunal Supremo de Uganda que juzga, genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y otros crímenes internacionales;
- la Dirección de Derechos Humanos del ejército nacional, las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Uganda (UPDF);
- la Ley de la Infancia de 1997;
- medidas para aplicar el plan de acción de las Naciones Unidas, como cursos de capacitación sobre protección a la infancia dirigidos a las UPDF.⁶⁸

A pesar de estas actividades de reforma, a principios de 2015 el Consejo de Ministros ugandés aún no había aprobado el borrador final de la política nacional de justicia transicional encaminada a proporcionar los recursos necesarios y una estructura institucional completa para impulsar de manera significativa la rendición de cuentas sobre NNJ.⁶⁹ Una versión del proyecto de la política (de fecha de abril de 2015) señalaba una “falta de una política gubernamental coherente y global y la existencia de un marco legislativo inadecuado para hacer frente a los delitos o perjuicios cometidos en situaciones previas al conflicto, durante el mismo o en periodos de posconflicto...”⁷⁰

El proyecto de la política señalaba de forma explícita que “no se habían tenido en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y los niños, las niñas y los jóvenes en el proceso o conjunto de medidas de reintegración”.⁷¹ Por ejemplo, al no existir una política diferenciada, muchos niños, niñas y jóvenes (y mujeres) recibieron un “paquete de ayuda para la reintegración” que consistía en 263 000 chelines ugandeses (unos 120 dólares estadounidenses), un colchón, una manta, una azada, un machete, tazas, platos y semillas.⁷² Aunque el certificado de amnistía protegía a estas personas de procesos penales, también velaba toda distinción

68 Algunas personas entrevistadas para este Marco también mencionaron a otros agentes vinculados con el poder judicial. Para obtener una visión general del poder judicial, véase Uganda Courts of Judiciary, *Judiciary Staff Handbook* (Kampala: 2006).

69 La versión preliminar prevé la elaboración o reelaboración de varios mecanismos de rendición de cuentas e incluye la creación de un programa de reparación para las víctimas afectadas por conflictos armados, la reforma de la Ley de Amnistía (que impide la amnistía general) y leyes sobre protección de los testigos y participación de las víctimas, una ley de justicia transicional para abordar cuestiones relativas a la competencia y aplicación de la legislación, orientaciones y la creación de capacidades a partir de los mecanismos de la justicia tradicional, un proceso nacional de declaración de la verdad y una comisión autónoma para aplicar la política.

70 Gobierno de Uganda, Justice, Law and Order Sector (JLOS) Transitional Justice Working Group, *Transitional Justice Framework: The Republic of Uganda*, borrador final (2014).

71 *Ibidem*.

72 IRIN, “Uganda: Lack of Funding Stalls Ex-Combatants’ Reintegration,” 18 de junio de 2012, <http://www.irinnews.org/report/95672/uganda-lack-of-funding-stalls-ex-combatants-reintegration> [consulta: 8 de abril de 2015].

entre ellos y los demás miembros de las fuerzas o grupos armados, incluidos los altos cargos militares. Como consecuencia, las personas que habían sufrido violaciones de sus derechos siendo niños, niñas o jóvenes durante el conflicto armado y que posteriormente se habían convertido en adultos no habían recibido reparación ni habían tenido acceso a ninguna otra forma adecuada de recurso. Muchos tuvieron que seguir haciendo frente a un alto grado de estigmatización social y de marginación económica.⁷³

Identificar y analizar vínculos entre los mecanismos

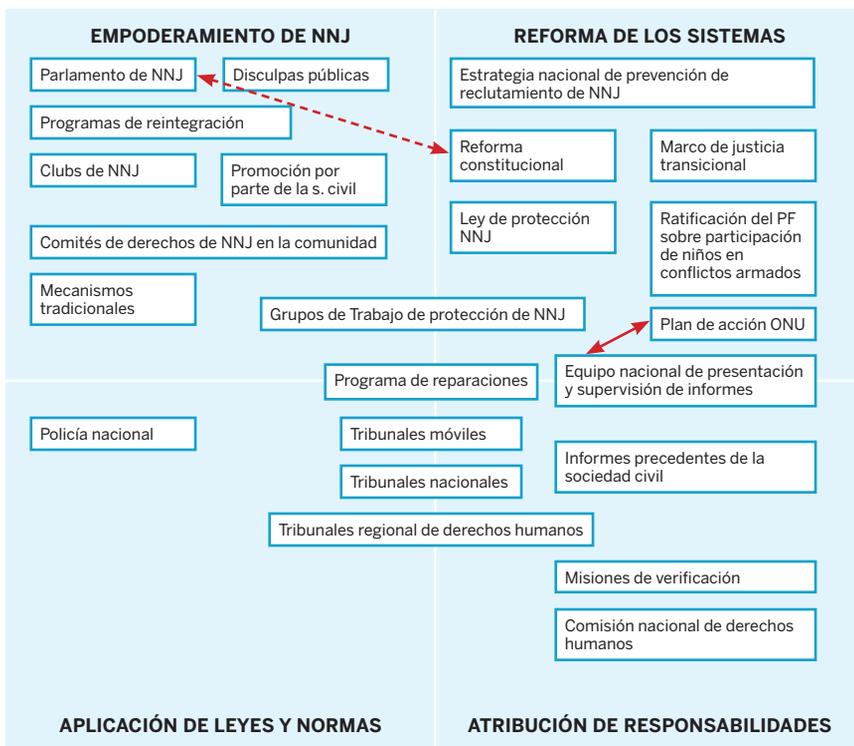
Los vínculos o relaciones funcionales entre los mecanismos de rendición de cuentas pueden adoptar diversas formas, como el intercambio de información, las actividades conjuntas o coordinadas o la colaboración financiera. Pueden ser formales o informales, activos o inactivos, planificados o adaptados a cada caso. El análisis de los vínculos ayuda a los usuarios a identificar oportunidades para construir o renovar las relaciones existentes, a crear nuevas relaciones o a desvincularse de aquellas que no sean efectivas.

Impulsar los vínculos positivos puede redundar en beneficios tangibles para la rendición de cuentas sobre NNJ. Así, los parlamentos sobre los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes pueden enviar información y formular recomendaciones con el fin de alimentar un proceso de reforma constitucional que garantice la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño en la legislación nacional. Esto puede incluir disposiciones para garantizar la protección de los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes durante las situaciones de conflicto armado. En otros casos, podrían existir motivos para limitar los vínculos entre los mecanismos. Por ejemplo, algunas organizaciones humanitarias podrían ser reticentes a implicarse en temas sensibles con instituciones judiciales o que tengan una determinada orientación política por miedo a poner en peligro sus principios humanitarios. Cuando proceda, entender y analizar los vínculos puede contribuir a que se realicen intervenciones más estratégicas.

Los usuarios pueden obtener información sobre los vínculos en el mismo diagrama utilizado en los ejercicios anteriores. El ejemplo de diagrama 3 presenta un vínculo entre el plan de acción de las Naciones Unidas y el equipo nacional de supervisión y presentación de informes (línea roja continua) y un vínculo potencial entre el parlamento infantil y el proceso de reforma constitucional (línea roja discontinua).

73 Advisory Consortium on Conflict Sensitivity, *Northern Uganda Conflict Analysis* (London: 2013); Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Carta de fecha 25 de junio de 2012 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General*, Anexo: Estrategia regional para hacer frente a la amenaza y las consecuencias de las actividades del Ejército de Resistencia del Señor, S/2012/481 (25 de junio de 2012).

Ejemplo de diagrama 3: Vínculos entre los mecanismos de rendición de cuentas



Vínculos entre los mecanismos

Vínculo potencial entre las Naciones Unidas y la CPI en Sudán del Sur

La División de Derechos Humanos de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) publicó dos informes, en febrero y junio de 2014 respectivamente, que contenían una gran cantidad de información relativa a violaciones de los derechos humanos, inclusive violaciones de los derechos de los NNJ, cometidas por las partes en conflicto tras el brote de violencia de diciembre de 2013.⁷⁴ Además, UNICEF informó que entre el estallido del conflicto y diciembre de 2014, más de 12 000 niños, niñas y jóvenes fueron utilizados por las fuerzas armadas del Gobierno y de la oposición.⁷⁵ Según algunas personas entrevistadas para este Marco, las pruebas recopiladas y documentadas por los equipos de investigación podrían servir como base para formular acusaciones ante un tribunal nacional o ante la CPI. Además, estos informes podrían disuadir a los autores de cometer violaciones en el futuro.

Vínculos entre el equipo nacional de supervisión y presentación de informes y las comunidades locales en Afganistán

En Afganistán, un gran número de violaciones graves de los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes en situaciones de conflicto armado no se denuncian, debido en parte al miedo a represalias y a la situación general de inseguridad que limita la capacidad de supervisar las violaciones de los derechos. Para superar esta dificultad, el equipo nacional de supervisión y presentación de informes dirigido por las Naciones Unidas trabaja con equipos subregionales de tareas en todo el país. Estos equipos subregionales de tareas movilizan a los líderes y ancianos de la comunidad para concientizar acerca de los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes a escala local y, en caso de que sea factible y apropiado, aportan información sobre casos de violaciones graves de los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes, especialmente en zonas afectadas por conflictos. Este vínculo permite que el equipo de tareas del país amplíe su red de fuentes de información potenciales.⁷⁶

Oportunidades potenciales y riesgos relacionados con los “vínculos” en Colombia

Mediante el Decreto 4690 de 2007, el Gobierno de Colombia 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. Esta

74 Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, *Informe provisional sobre derechos humanos: la crisis en Sudán del Sur* (21 de febrero de 2014) y Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, *Conflicto en Sudán del Sur: informe sobre derechos humanos* (8 de mayo de 2014).

75 UNICEF, “Un año después del conflicto, los niños sufren todavía amenazas cotidianas en Sudán del Sur”, comunicado de prensa, 12 de diciembre de 2014, http://www.unicef.org/spanish/media/media_78094.html [consulta: 8 de abril de 2015].

76 UNICEF, Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y DOMP, *Global Good Practices Study: Monitoring and Reporting Mechanism on Grave Violations against Children in Situations of Armed Conflict* (New York: 2013).

comisión tiene la responsabilidad de coordinar las acciones relacionadas con la prevención del reclutamiento ilegal de niños, niñas y jóvenes por parte de todas las entidades estatales, tanto a nivel nacional como a nivel local. Mediante el Decreto 0552 de 2012, la comisión se amplió para coordinar también los esfuerzos vinculados a la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y amplió de nueve a veintidós el número de miembros gubernamentales, entre los que estaba el Ministerio de Defensa.⁷⁷

En los años que han trascendido desde su creación, la comisión ha desarrollado estrategias, proyectos, programas, acuerdos y grupos de trabajo para dar respuesta de emergencia y generar planes de acción institucionales para prevenir el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y jóvenes o la violencia sexual contra ellos. Según una evaluación realizada por UNICEF en 2013, algunas de las labores realizadas por la Comisión han resultado ser muy eficaces en la movilización de agentes y en la mejora de la colaboración sobre cuestiones de protección, especialmente en la prevención del reclutamiento.⁷⁸ Además, la evaluación destacaba en especial los beneficios de una serie de importantes alianzas estratégicas con diversas entidades nacionales, entre las cuales se encuentran el ejército colombiano y la policía nacional, y señalaba que “estas alianzas permiten al UNICEF contribuir de forma regular y aportar asesoría técnica a las políticas y a la elaboración y aplicación de los planes de acción, así como participar en los mecanismos de coordinación”.⁷⁹

Aunque Colombia es uno de los pocos países afectados por situaciones de conflicto que prohíbe específicamente la utilización de las escuelas con fines militares en su política militar, algunas de las personas entrevistadas para este Marco señalaron que la participación del Ministerio de Defensa en la Comisión podría plantear cierto riesgo y mencionó algunas de sus preocupaciones a este respecto. Entre ellas, la implicación de las fuerzas armadas en violaciones de los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes, como su utilización por parte de los servicios de inteligencia,⁸⁰ información esporádica sobre la ocupación de escuelas por parte de las fuerzas armadas⁸¹ y la participación de los niños, las niñas y los jóvenes en campañas cívico-militares, lo que podría suponer un mayor riesgo para los niños, las niñas, los jóvenes y los educadores.⁸²

77 Vicepresidencia de la República de Colombia, “Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra niños, niñas, y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados”, <http://historico.vicepresidencia.gov.co/Iniciativas/Paginas/PrevencionReclutamiento.aspx> [consulta: 8 de abril de 2015].

78 UNICEF, *Evaluation of UNICEF Programs to Protect Children in Emergencies: Colombia Country Case Study* (New York: 2013).

79 *Ibidem*.

80 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia*, S/2012/171 (21 de marzo de 2012).

81 Informe del Secretario General, A/68/878-S/2014/339 (2014); Global Coalition to Protect Education from Attack (GCPEA), *Education under Attack 2014* (New York: 2014).

82 *Ibidem*.

4.2

Elaborar opciones estratégicas

Las opciones de acción fundamentadas, adaptadas a contextos concretos y factibles constituyen el núcleo de un enfoque estratégico para impulsar la rendición de cuentas sobre NNJ. La información recopilada y los análisis realizados en los pasos 1 y 2 y los pasos 3 y 4, son la base para que los usuarios puedan identificar y priorizar opciones adaptadas a sus necesidades y avanzar hacia su aplicación.

4.2.1 Paso 3: Identificar opciones

Las opciones para impulsar la rendición de cuentas sobre NNJ pueden adoptar una gran variedad de formas y pueden estar vinculadas a las capacidades institucionales, los recursos, el apoyo público, la coordinación o el compromiso político, entre otros. Para facilitar el proceso de elaboración de opciones, es importante que los usuarios generen abiertamente alternativas y que a continuación sopesen cuidadosamente su viabilidad y las consecuencias previstas (véase el epígrafe 4.3.2 – Priorizar las opciones).



A partir del análisis realizado en los pasos 1 y 2, los usuarios pueden identificar las posibles opciones para mejorar los resultados en materia de rendición de cuentas sobre NNJ siguiendo los siguientes sub pasos. Puede resultar útil elaborar una tabla, matriz u otro formato con las opciones resultantes.

- Examinar cuidadosamente la documentación de los diversos ejercicios de análisis de los pasos 1 y 2.
- Determinar nuevas dificultades y oportunidades.
- Intercambiar ideas para aprovechar las oportunidades y atenuar las dificultades.
- Investigar los precedentes o la experiencia adquirida en ese determinado contexto o en otros contextos para recabar más ideas o propuestas innovadoras.

En el cuadro 6 se presentan una serie de ejemplos de opciones para impulsar la rendición de cuentas sobre NNJ a partir de los ejemplos de oportunidades y dificultades establecidas en los pasos 1 y 2.

Cuadro 6: Ejemplos de opciones a partir de análisis previos

Puntos de análisis	Oportunidad/dificultad	Ejemplos de opciones potenciales
Factores de influencia	El Gobierno no prioriza la rendición de cuentas sobre NNJ	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar cursos de capacitación para los funcionarios públicos con el fin de mejorar su comprensión de las funciones y responsabilidades del Estado en relación a los NNJ y a la rendición de cuentas. • Trabajar para incorporar los temas relacionados con la rendición de cuentas sobre NNJ a los procesos de reforma y a las fuentes de financiación pertinentes.
	Escasa influencia de los niños, las niñas, los jóvenes y las comunidades en la toma de decisiones que les afectan	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar los medios de comunicación y las redes sociales para informar y facilitar la participación de los niños, las niñas y los jóvenes afectados. • Realizar encuestas participativas, talleres de apoyo, mesas redondas u otras sesiones públicas con los parlamentos infantiles o grupos de jóvenes con el fin de obtener información e ideas.
Mecanismos de rendición de cuentas	Tribunales nacionales sin la capacidad técnica necesaria para abordar asuntos relacionados con la rendición de cuentas sobre NNJ	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer puntos focales en materia de rendición de cuentas sobre NNJ en el Ministerio de Justicia. • Proporcionar apoyo técnico a abogados, jueces, fiscales o a otros agentes pertinentes.
Nivel de actividad (elevado/escaso)	Bajo nivel de actividad en el elemento "aplicación de las leyes y normas"	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mejores sistemas de protección para víctimas y testigos, con especial atención a las necesidades de las víctimas y testigos que sean niños, niñas o jóvenes. • Mejorar la supervisión, la presentación de informes y la comprobación de las violaciones contra NNJ para permitir la aplicación de sanciones por parte de otros Estados, organizaciones regionales o las Naciones Unidas.

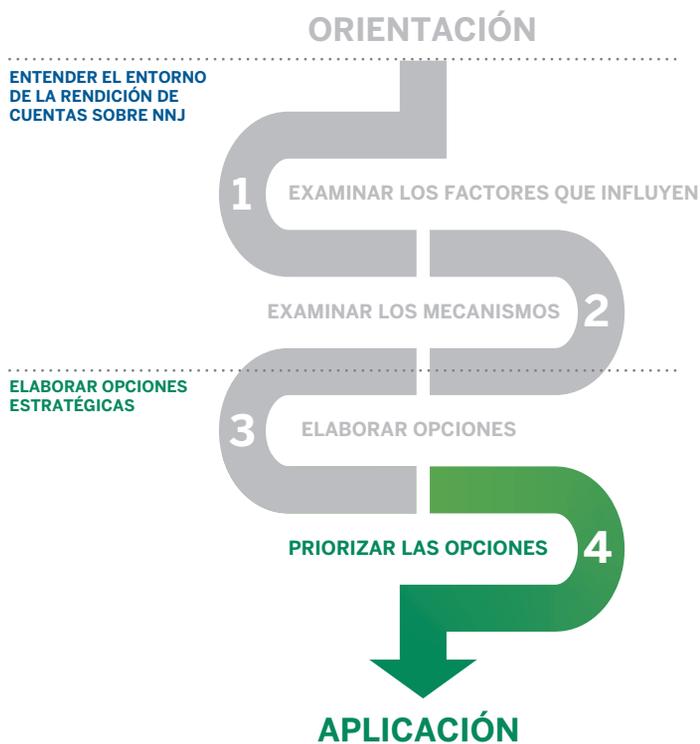
Cuadro 6: Ejemplos de opciones a partir de análisis previos (continuación)

Puntos de análisis	Oportunidad/dificultad	Ejemplos de opciones potenciales
Vínculos	Escasa comunicación entre los agentes que trabajan en el sector de la protección de la infancia y los que trabajan en la reforma del sector de la seguridad a nivel local.	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar el intercambio de información entre los agentes pertinentes (p. ej., asistencia a las reuniones de coordinación pertinentes, talleres o reuniones conjuntos, foros en internet, misiones conjuntas). Establecer un punto focal para NNJ dentro de las estructuras de reforma del sector de la seguridad y puntos focales para la reforma del sector de la seguridad en las estructuras de rendición de cuentas sobre NNJ, cuando corresponda.

4.2.2 Paso 4: Priorizar las opciones

En ese paso proporciona cuestiones a considerar para ayudar a los usuarios a priorizar las opciones teniendo en cuenta los riesgos potenciales, la viabilidad y cuestiones contextuales.

Primeramente, es importante no eliminar alternativas que puedan parecer poco habituales, controvertidas o inviables, para permitir que se incluyan ideas nuevas e innovadoras. Después de elaborar un conjunto de posibles opciones, es útil ir reduciéndolas a partir de consideraciones prácticas y contextuales.



Riesgos potenciales

Es necesario tener en cuenta las siguientes cuestiones para valorar los riesgos potenciales de cada una de las opciones propuestas. Por cada riesgo que se identifique puede resultar útil determinar si existen medidas que puedan reducir la probabilidad del riesgo o mitigar sus consecuencias:

- ¿Qué grado y alcance tendrán probablemente las consecuencias de la acción?
- ¿Aumentará la acción los riesgos para la seguridad del personal, de los niños, las niñas y los jóvenes, las comunidades u otros?
- ¿Existe la posibilidad de que la acción cause algún tipo de daño? ¿Cuáles son las amenazas, las probabilidades de que ocurra y las posibles consecuencias en caso de ocurrir?
- ¿Está la acción en consonancia con el mandato, las políticas y los valores de la organización, tales como el nivel de calidad, las políticas de seguridad o de personal?
- ¿Está la acción en consonancia con las leyes y normas internacionales pertinentes en lo relativo a la rendición de cuentas sobre NNJ?
- ¿Es la acción sostenible a corto, medio y largo plazo?
- ¿Cuáles son las probabilidades de que la acción tenga éxito en la consecución del resultado deseado?

Por ejemplo, respaldar investigaciones y enjuiciamientos por violaciones graves de derechos de NNJ cometidas por las partes en conflicto podría no estar en consonancia con el mandato de una organización y, por tanto, podría comprometer su integridad o su capacidad para aplicar programas con éxito.

Viabilidad

Es necesario tener en cuenta las siguientes cuestiones para decidir si la organización tiene la capacidad necesaria para aplicar la acción propuesta:

- recursos humanos (disponibilidad y competencia técnica);
- recursos económicos (disponibilidad y viabilidad para garantizarlos);
- capacidad logística;
- costes de oportunidad (es decir, si la asignación de recursos a esta opción impediría a la organización perseguir otros objetivos importantes).

Por ejemplo, una organización con el mandato de supervisar y presentar informes sobre violaciones graves contra los niños, las niñas y los jóvenes podría carecer de la capacidad técnica necesaria para realizar labores de documentación con objeto de presentar pruebas en procedimientos legales.

Consideraciones contextuales

Es necesario tener en cuenta las siguientes cuestiones para valorar el efecto potencial de los factores contextuales en la opción propuesta:

- ¿Existe algún factor relacionado con el contexto que permita descartar la posibilidad de realizar la acción o que pudiera limitar los efectos de la misma (p. ej., la fase actual del conflicto)?
- ¿Existe algún factor contextual que permitiría la aplicación de la acción o que aumente su incidencia (p. ej., un nuevo Gobierno)?

Por ejemplo, un nuevo acuerdo de alto al fuego podría permitir a una organización realizar misiones de verificación de los hechos sobre supuestos casos de violencia sexual en el contexto de una situación de conflicto armado, en una zona previamente inaccesible debido a operaciones militares en curso y a la inseguridad.

Después de evaluar el riesgo potencial, la viabilidad y los aspectos contextuales, los usuarios pueden identificar la o las opciones prioritarias más importantes y elaborar un plan para garantizar su aplicación con éxito. Este plan está constituido por una estrategia práctica y adaptada para impulsar la rendición de cuentas sobre NNJ. Las organizaciones individuales pueden contar con su propia gestión específica de proyectos o con sus propias herramientas de aplicación, que pueden contribuir a la elaboración de este plan y a su aplicación real. Con frecuencia, los planes de aplicación incluyen los siguientes elementos:

- calendario de aplicación;
- funciones y responsabilidades;
- capacidad y competencias del personal;
- necesidades de financiación;
- estrategias de gestión de riesgos;
- coordinación con interlocutores externos y otras partes interesadas;
- seguimiento y evaluación.

Los cuatro pasos que se presentan en este epígrafe con una orientación práctica ayudan a los usuarios a elaborar e implementar acciones fundamentadas y adaptadas a cada contexto para evitar y reparar las violaciones de derechos de NNJ. En el cuadro 7 se presenta un resumen de la metodología en cuatro pasos.

Cuadro 7: Resumen de la metodología en cuatro pasos

Parte 1: Entender el entorno de la rendición de cuentas	Paso 1: Examinar los factores de influencia	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los factores que influyen en la rendición de cuentas sobre NNJ. • Analizar la naturaleza y el nivel de influencia de cada factor.
	Paso 2: Examinar los mecanismos de rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los mecanismos de rendición de cuentas. • Analizar la funcionalidad de los mecanismos, las conexiones entre ellos y los niveles de actividad (en cada componente y en el conjunto del contexto).

Cuadro 7: Resumen de la metodología en cuatro pasos (continuación)

Parte 2: Elaborar opciones estratégicas	Paso 3: Identificar opciones	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar la documentación recabada en los ejercicios de análisis. • Determinar nuevas dificultades y oportunidades. • Intercambiar ideas para aprovechar las oportunidades y atenuar las dificultades. • Investigar los precedentes o la experiencia adquirida en ese determinado contexto o en otros contextos para recabar más ideas o propuestas innovadoras. • Identificar opciones potenciales para avanzar en la rendición de cuentas.
	Paso 4: Priorizar las opciones	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar los riesgos potenciales y las estrategias de atenuación. • Determinar la capacidad organizativa necesaria para aplicar las opciones. • Determinar la influencia potencial de los factores contextuales en la aplicación eficaz de las opciones. • Establecer la o las opciones prioritarias. • Elaborar un plan de aplicación para la o las opciones prioritarias.

CAC Accountability Resource Database

Véase www.cacaccountability.org para mayor orientación sobre la elaboración y la aplicación de opciones estratégicas para mejorar la rendición de cuentas sobre NNJ. Esta base de datos presenta varios recursos prácticos, herramientas, cursos y manuales relacionados con distintos aspectos de la rendición de cuentas sobre NNJ. Los profesionales y responsables políticos pueden utilizar estos recursos para aplicar de forma práctica el Marco de Rendición de Cuentas sobre NNJ en su contexto específico.

**Conflict Dynamics
International**

1035 Cambridge Street
Suite 10A
Cambridge, MA 02141
Estados Unidos de América

Tel.: +1 617 661 1066
Fax: +1 617 661 1686

Correo electrónico:
info@cdint.org
www.cdint.org

