



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Antropología
Magíster en Análisis sistémico aplicado a la sociedad

**TRANSFORMACIONES SEMÁNTICAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y
DESVINCULACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL CONFLICTO
ARMADO COLOMBIANO DURANTE EL PERIODO 2000-2016.**

Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Análisis sistémico aplicado a la
sociedad

Autora: LIZETH ADRIANA GONZÁLEZ VEGA

Profesora guía: Dra. ANAHÍ URQUIZA

Santiago de Chile, Chile

Enero de 2017

A Chile, a todas las lecciones que aprendí allí.

Agradecimientos

A Carlos Buriticá por la inspiración y complicidad en este viaje.

A Rachel Alfonso y a nuestro afortunado encuentro en medio del caos.

A José Ignacio Alarcón, a su presencia, a su pensamiento hábil, a su colaboración permanente con este proyecto.

A la Dra. Anahí Urquiza, por su orientación precisa y constante, por el conocimiento compartido.

A Carlos Torres, por su generoso apoyo emocional e intelectual.

RESUMEN

A partir de análisis de contenido cualitativo, este estudio explora las transformaciones semánticas en la política pública nacional e internacional (2000-2016) en relación con el fenómeno de la participación, desvinculación y reinserción de los excombatientes NNA (niños, niñas, adolescentes) que han tomado parte en conflictos armados, haciendo una observación detallada sobre el caso colombiano. El marco teórico-analítico que se utiliza es la Teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann, y en él, específicamente el concepto de Semántica. Con ello, la investigación profundiza en las diferentes comprensiones que se han elaborado alrededor de este fenómeno tanto en los lineamientos internacionales sobre procesos de DDR –Desarme, desmovilización y reintegración de NNA, como en las directrices legales y programáticas que se han emitido desde el Estado colombiano para intervenir este fenómeno; además problematiza su relación con los cambios sociales contemporáneos y la aparición de estructuras en diferentes sistemas sociales.

Se presentan hallazgos específicos en relación con transformaciones semánticas dadas desde el sistema político –en relación con la denominación y abordaje del oponente en el marco de los conflictos–, en el sistema jurídico –en relación con las nociones que orientan la aplicación de justicia en las situaciones ‘excepcionales’ que representan los conflictos armados–, y transformaciones transversales a diversos sistemas sociales asociadas a la observación creciente de los Derechos del niño, los marcos de Derecho Internacional Humanitario, la perspectiva de reparación e inclusión social dirigida a los NNA que participan en los conflictos armados y que se consideran víctimas de ellos, la construcción del rol ‘excombatiente’, entre otros elementos. El estudio aporta evidencia sobre cómo las semánticas sobre DDR de NNA han articulado las políticas públicas dirigidas a diversos sistemas y han actuado como antecesoras de la creación de nuevas semánticas y estructuras de alta especificidad para abordar la problemática del reclutamiento forzado de NNA en Colombia y el mundo.

Palabras claves: Semántica, Políticas Públicas, Infancia y Adolescencia, DDR, Conflicto armado.

Tabla de contenido

RESUMEN	IV
INTRODUCCIÓN	1
I. PERSPECTIVA TEÓRICA	12
1. Semántica y observación social.....	12
2. Política Pública e infancia.....	20
3. Distinción Inclusión/exclusión social.....	24
II. ANTECEDENTES	29
1. “La guerra la hacen los guerreros, la paz la hace la sociedad”: ¿Qué ha hecho la sociedad colombiana por alcanzar la paz?	29
1.1 Colombia: Un siglo de conflicto armado	29
1.2 Una mirada a los múltiples procesos por alcanzar la paz que ha vivido Colombia (1982-2016)	37
1.3 Procesos de desarme, desvinculación y reinserción de excombatientes en Colombia	41
2. “Como corderos entre lobos”: La participación histórica de los niños, niñas y adolescentes en los conflictos armados	52
2.1 La cuestionada voluntariedad tras la vinculación de los NNA a los conflictos armados	52
2.2 Observaciones científico-académicas de los conflictos armados contemporáneos y la participación de los NNA en ellos.....	55
2.3 Observación histórica de los procesos de desvinculación de los NNA de los grupos armados en Colombia.	68
III. EL CAMINO DE REGRESO... LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EXCOMBATIENTES QUE SE REINTEGRAN A LA VIDA CIVIL	77
1. “Mambrú no va a la guerra” ... Presentación de la Política pública para el desarme, la desmovilización y la reintegración de niños, niñas y adolescentes	77
1.1 La categoría ‘Victima’ en los NNA	77
1.2 Observación internacional del fenómeno: programas y disposiciones para el Desarme, la Desmovilización y la reintegración.....	79
1.3 Observación nacional del fenómeno: programas y disposiciones para el Desarme, la Desmovilización y la reintegración.....	101
2. Análisis de contenido de las Políticas públicas para el desarme, la desmovilización y la reintegración de niños, niñas y adolescentes	121
2.1 ¿Cómo aborda el Estado colombiano el proceso de DDR?.....	121
2.2 Perspectiva de la infancia y la adolescencia.....	131
2.3 Componentes de las Políticas Públicas en DDR	136
IV. LOS NIÑOS Y LOS CONFLICTOS ARMADOS: TRANSFORMACIONES SEMÁNTICAS EN LOS PROCESOS DE DDR	171

1. El niño excombatiente: observación de la construcción y transformación del rol	171
2. Programas y organizaciones en los procesos de DDR para NNA	182
2.1 Transformaciones en el marco programático y organizacional.....	182
2.2 Perspectivas de inclusión/exclusión en las políticas de DDR para NNA.....	187
2.3 El lugar de la paz en los procesos de DDR	199
3. Transformaciones en las semánticas de las políticas de DDR para NNA.....	200
CONCLUSIONES.....	211
1. Desarrollo de objetivos y hallazgos.....	211
2. Discusión frente a los supuestos de investigación.....	225
3. Limitaciones del estudio.....	228
Bibliografía	232
ANEXOS	242
ANEXO 1: Ficha metodológica.....	242
ANEXO 2: Procesos de paz y programas presidenciales para alcanzarla (1982-2016)	248
ANEXO 3: Clasificación de los derechos de los NNA reconocidos por el Estado Colombiano	253
ANEXO 4: Familias, Categorías y Códigos aplicados al análisis de contenido cualitativo desarrollado en Atlas.TI	255

INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

	Pág.
Tabla 1. Panorama de desmovilización colectiva-Colombia (1990-2006)	25
Tabla 2: Perfil del desmovilizado individual promedio (1995-2000)	26
Tabla 3: Cifras de desmovilización individual (2002-2016)	26
Tabla 4: Principales directrices internacionales sobre protección a la infancia en los conflictos armados, ratificadas por la legislación colombiana (emitidas antes del año 2000)	48
Tabla 5: Programas internacionales referentes de DDR	49
Tabla 6: Directrices internacionales relacionadas con los procesos de DDR de NNA (2000-2016)	50
Tabla 7: Informes del Secretario General de la ONU sobre niños y conflictos armados – Anotaciones relativas a Colombia	52
Tabla 8: Directrices de orden nacional relacionadas con los procesos de DDR de NNA (2000-2016)	65
Tabla 9: Características diferenciales de entrada de los combatientes a los procesos de DDR en Colombia	74
Tabla 10: Asignación de recursos a acciones de DDR dirigidas a NNA en Colombia	84
Tabla 11: Frecuencias de aparición de los términos Desarme, Desmovilización y Reintegración en los lineamientos de política pública seleccionados	99
Tabla 12: Semánticas sobre la participación de los NNA en los conflictos armados	104
Tabla 13: Perspectiva de necesidades versus Perspectiva de derechos: evolución y tensión en las políticas públicas de DDR para NNA	108
Tabla 14: Observación de organizaciones y programas para el DDR contemplados en las políticas públicas analizadas	109
Tabla 15: Principales perspectivas de inclusión contempladas en las políticas de DDR para NNA	113
Tabla 16: Semánticas sobre el proceso de ‘separación’ de los menores del grupo armado y su inclusión en la vida civil	116
Tabla 17: Elementos clave relacionados con las transformaciones semánticas en las políticas de DDR	121
Gráfico 1: La observación del ‘Estado de derecho’ desde la Teoría de sistemas sociales	10
Gráfico 2: Niños, niñas y adolescentes Desvinculados según GAOML de Proveniencia 1999 – 2013 (junio)	41
Gráfico 3: Niños, niñas y adolescentes Desvinculados y Atendidos por el ICBF según Edad de Desvinculación 1999 – 2013 (junio).	42
Gráfico 4: Ruta del proceso de DDR, detallada para NNA en Colombia	75
Gráfico 5: Organización territorial colombiana	85

ÍNDICE DE SIGLAS

NNA	Niños, niñas y adolescentes
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
ELN	Ejército de Liberación Nacional
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
M-19	Movimiento 19 de abril
PRT	Partido Revolucionario de los trabajadores
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
EPL	Ejército Popular de Liberación
CRS	Corriente de Renovación Socialista
FFG	Frente Francisco Garnica
MPS	Milicias Populares de Medellín
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ACR armas	Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y grupos alzados en armas
ONU	Organización de Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura
BACRIM	Bandas Criminales
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DDHH	Derechos Humanos
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento
MIR-COAR	Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados
GAOML	Grupo armado organizado al margen de la ley
ONU	Organización de Naciones Unidas
ACNUR	Agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados
UNODOC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ACR armas	Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y grupos alzados en armas
SNARIV Colombia.	Sistema Nacional de atención y reparación integral a víctimas del conflicto.
CODA	Comité operativo para la dejación de Armas
PGN	Procuraduría General de la Nación

INTRODUCCIÓN

Desde los años 90' se ha documentado la participación de niños, niñas y adolescentes (NNA) en los conflictos armados experimentados en América: Ecuador, El Salvador, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú. Sin embargo, en la actualidad, únicamente los grupos armados ilegales en Colombia persisten en el uso y reclutamiento de menores para sus filas en este continente. Esta práctica, sistemática, por cierto, ha impactado no solo el rostro y la dinámica del conflicto armado y la sociedad colombiana, sino que representa un desafío para el Estado colombiano que, por una parte, no brinda las garantías suficientes para que este tipo de hechos no ocurran, y, quien, a su vez, debe asumir un rol protagónico para que estos menores permanezcan o se reintegren a la vida civil. Sobre las dimensiones de este fenómeno, el informe 'Como corderos entre lobos' reportó que la tercera parte de los integrantes de los grupos guerrilleros en Colombia son menores de edad, representando el 42% del pie de fuerza de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el 44% en el Ejército de Liberación Nacional (ELN); el 40% en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y el 50% en las bandas criminales (Sprienger, 2012). Así, se ha calculado que "la cifra total de niños combatientes en Colombia supera los 11.000, siendo este un cálculo conservador" (Human Rights Watch, 2004)¹.

Junto a este panorama, es posible rastrear que, aproximadamente desde los años 70', se han hecho convenciones internacionales para intentar limitar la participación de niños en conflictos armados. Así, hoy se sabe que el uso y reclutamiento de NNA por parte de los grupos armados es considerado un crimen de guerra por el Estatuto de Roma (Corte Penal Internacional, 2002), una violación a los Derechos de los niños adoptados por la asamblea de la ONU en 1989 (UNICEF, 2006), y una infracción a lo establecido en el año 2000 por el Protocolo Facultativo a la Convención sobre Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, y el Convenio nro. 182 de la OIT. Adicionalmente, en el caso colombiano, actualmente estos niños usados o reclutados por los grupos armados ilegales

¹ Se han tomado estos datos como referentes, dado que son estos los estudios reconocidos más recientes que entregan cifras exactas sobre la participación de NNA en el conflicto armado colombiano.

son considerados Víctimas del conflicto armado, cobijados por lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Aunque no con el mismo nivel de desarrollo legal y conceptual, histórica y actualmente también es posible observar iniciativas tendientes a desmovilizar a los NNA de los grupos armados. Este proceso se reconoce hoy en el ámbito internacional bajo la denominación de ‘Estándares integrados de DDR’ (Desarme, Desmovilización, Reintegración) de la ONU, y comprende a grandes rasgos: el desarme de los combatientes, el licenciamiento formal de miembros activos de grupos armados, el apoyo a los desmovilizados para su proceso de reintegración, las medidas de asistencia para cubrir las necesidades básicas de los desmovilizados y el entrenamiento para el empleo y la adquisición del estatus civil. En el caso colombiano específicamente, también se usa el término ‘Desvincular’ cuando este proceso hace referencia a los NNA que abandonan -o son rescatados- de las filas de los grupos armados, mientras que el término ‘Desmovilizar’ se usa para referirse a los mayores de 18 años.

De acuerdo a la revisión bibliográfica realizada (que se presenta en una sección posterior), los fenómenos de uso, vinculación y reclutamiento de NNA en los conflictos armados actuales, revisten importancia para los estudiosos de las ciencias jurídicas, sociales, y las ciencias médicas. Sin lugar a dudas, son procesos que se viven en lo contemporáneo y que tienen un lugar protagónico en los países que viven en conflicto armado o que están en períodos de post-conflicto. No obstante, si bien es posible encontrar información sobre iniciativas de intervención realizadas en casi todos los países en conflicto, “el examen crítico de cómo se negocian en los procesos o se articulan en los acuerdos de paz es sorprendentemente limitado” (Muggah, 2013). Quiere decir esto que hay una gran producción documental que recoge relatos individuales y organizacionales sobre los procesos de vinculación y desvinculación de los NNA de los procesos bélicos, pero no puede afirmarse lo mismo de los análisis que examinen en detalle las realidades subyacentes, las semánticas y las dinámicas sociales y sistémicas con las que coexisten. Adicionalmente, “poco se sabe acerca de los factores que explican la reintegración exitosa a nivel macro social” (Stankovic, 2015),

conocimiento indispensable para pensar nuevas estrategias de intervención social en este campo. Así mismo, de acuerdo a las fuentes revisadas, existe una diferencia en términos prácticos entre la provisión de normas, lineamientos, y estándares internacionales en materia de participación de los NNA en los conflictos armados, frente a los hechos y los mecanismos reales que configuran los contextos de las sociedades en conflicto y posconflicto. Se propone pues explorar esta diferencia a partir de los contenidos semánticos presentes en la comunicación de la sociedad moderna, como un elemento que arroje luz para comprender en mayor profundidad el fenómeno.

Adicionalmente, hay que mencionar que de acuerdo a lo expresado por el documento CONPES No. 3554/2008 el caso colombiano es atípico en el contexto internacional, pues Colombia es uno de los pocos países en el que se ha desarrollado un plan de Desarme-Desmovilización-Reintegración (DDR) en medio de la violencia que ejercen Grupos Armados con los que no se han logrado acuerdos de paz. Asimismo, se trata de la primera vez que en el mundo se realizan de forma paralela dos desmovilizaciones: una colectiva, y otra individual, cuyas motivaciones difieren (CONPES, 2008). Por lo anterior, explorar y comprender los fenómenos sociales asociados a la vinculación y DDR de NNA en los conflictos armados –en este caso particular desde la óptica de las semánticas y la evolución social– puede constituir un aporte no solo al conocimiento de las ciencias sociales, sino también a las reflexiones que se exigen a los Estados nacionales en la modernidad para afrontar estos fenómenos de altísima complejidad.

En la investigación que se presenta aquí, se realiza la observación de este fenómeno a través de los elementos analíticos entregados por la Teoría de Sistemas Sociales de Luhmann, y más específicamente a través del concepto de *Semántica*, entendida como el patrimonio conceptual de la sociedad, marco de referencia de los conceptos de sentido y comunicación en ella, y tematizadora de las condiciones de inclusión (Luhmann, La sociedad de la sociedad, 2006); reconociendo aquí que las semánticas de las políticas públicas no solo dicen lo que dicen (o lo que se lee en ellas) sino que también hablan de distinciones sobre procesos de

inclusión y exclusión en lo contemporáneo, y con ello, permiten hacer observaciones específicas de la sociedad misma sobre sus dinámicas evolutivas.

Al ocuparse de esta problemática, hay que reconocer además que las confrontaciones bélicas en el mundo han sufrido grandes cambios estructurales a través de la historia, cambios que se relacionan con la sociedad misma, la tecnología, la economía y otros factores; y, paralelo a este proceso, la legislación y la política pública han creado semánticas propias para observar, distinguir y señalar fenómenos que ocurren antes, durante y después de tales confrontaciones. Esto ha significado que las operaciones que se llevan a cabo en los sistemas político y jurídico sobre esta materia signifiquen también una serie de operaciones en las organizaciones políticas, lo que implica que los demás sistemas y algunas de sus organizaciones lleven a cabo operaciones propias de ‘adaptación’, dado que invariablemente se produce un cambio en sus entornos y un incremento simultáneo de dependencias e independencias. Por lo anterior es posible afirmar que, reconociendo a esta como una sociedad funcionalmente diferenciada, tales semánticas (las de las políticas públicas) no están libre de ‘contenido’, ni mucho menos representan simples formas de describir/abordar hechos sociales. Por el contrario, pueden ser muestra representativa del proceso de evolución social, de los cambios ocurridos en diferentes sistemas funcionales (político, jurídico, educativo, etc.), las dinámicas de sus organizaciones particulares, y los acoplamientos desarrollados por ellos mismos.

A partir del análisis de tales semánticas presentes en la política pública internacional y nacional (colombiana), se realiza aquí una observación académica que aporta al conocimiento científico y a la realidad colombiana una perspectiva que pondera no la revisión del estado ideal para intervenir el fenómeno (contenido en las pautas normativas y legales), ni una crítica a cómo ya se ha intervenido (a partir de las reflexiones individuales de los beneficiarios de los programas de DDR y las organizaciones participantes), sino que identifica contenidos y transformaciones en el proceso de conflicto/posconflicto colombiano vigente, y con ello ‘dibuja’ una distinción y observación parcial de este fenómeno en la Colombia contemporánea. Entonces, a lo largo del análisis se plantea el interrogante, a partir de los

marcos de política pública, de cómo el Estado y algunos sistemas funcionales han generado o incorporado distinciones sobre este fenómeno, cómo se indican los procesos de DDR en Colombia para los menores, cómo las estructuras y el contexto social han transformado (o se han ido transformando ellas mismas) con los cambios semánticos, y en últimas, cuáles han sido esas transformaciones específicas en el ámbito colombiano y qué nos dicen éstas sobre la sociedad. Por lo anterior, la pregunta puntual que orienta la investigación aquí desarrollada es: ¿Cuáles son las transformaciones semánticas que han ocurrido en la política pública colombiana en relación con el uso, la participación y desvinculación de los niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado?, y el objetivo general es describir las transformaciones semánticas ocurridas en la política pública del Estado Colombiano, alrededor del fenómeno del uso participación y desvinculación de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado interno en el periodo comprendido entre los años 2000-2016.

La aproximación metodológica realizada para el abordaje de las cuestiones planteadas fue un estudio de tipo cualitativo, transversal y descriptivo, desarrollado a través de análisis de contenido cualitativo. La técnica de recolección y análisis que se usó fue el análisis de contenido cualitativo, que se beneficia del enfoque emergente propio de la investigación cualitativa, en especial del modelo metodológico de Glaser y Strauss (Strauss & Corbin, 2002) [Ver Anexo 1: Ficha metodológica]. El desarrollo se orienta desde los elementos epistemológicos provistos por el Constructivismo Social, comprendido como “una forma que da posibilidad a la comunicación de una autorreflexión y autoobservación del sistema de la sociedad que, al hacerse más compleja, desemboca frente a la paradoja que sostiene que todo lo que se produce y reproduce como conocimiento de la realidad remite a distinciones en las distinciones de la realidad de la sociedad, y no a un fundamento óntico o a una razón trascendental” (Arnold, 2004). En armonía con lo anterior, la plataforma metodológica desde la cual se realiza este estudio es la Observación de Segundo Orden, realizada específicamente desde el sistema funcionalmente diferenciado ‘ciencia’. Tal observación se realiza sobre observaciones de primer orden sistematizadas en textos escritos y producidos en la sociedad contemporánea en relación con el fenómeno del reclutamiento, uso y desvinculación de NNA

en el conflicto armado colombiano, y desde allí emergen las nuevas distinciones, materia prima para el análisis desarrollado.

Los documentos seleccionados se recolectaron a través de búsqueda activa de programas y políticas públicas existentes en los sitios web o centros documentales de organizaciones públicas representativas de los sistemas funcionales seleccionados, de carácter internacional y nacional². También se realizó revisión de investigaciones previas sobre la temática abordada en el ámbito nacional e internacional, considerando estas últimas pues en el campo investigado hay diversos productos de política pública internacional (tratados, Convenciones) que han orientado e influido de manera directa en los desarrollos temáticos nacionales (Véase el ANEXO 1: Ficha metodológica, para conocer el listado de documentos seleccionados)

Con fundamento en los elementos analíticos entregados por la Teoría de sistemas sociales, el primer supuesto de investigación que se plantea es que la desvinculación de los NNA, como parte del proceso de paz y el posconflicto colombiano, puede representar un intento del Estado de derecho (y dentro de él específicamente de las expectativas del Sistema político) por reducir la complejidad del entorno, dada la crisis sistema/entorno que desencadena el conflicto armado interno. Así mismo, es posible que las ‘trasferencias’ semánticas de un sistema social -el que las produce para disminuir la complejidad en relación con su entorno- a otro, puedan tener importantes diferencias temporales, dadas las condiciones de evolución misma de la sociedad, y los cambios que requieren Sistemas particulares para la inclusión de nuevos roles (para este caso la persona ‘excombatiente’ o ‘desvinculado del conflicto’), así como las expectativas contradictorias surgidas en el proceso. Tales semánticas, traducidas en lineamientos de política pública, constituyen un intento político para estimular cambios sociales mediante la comunicación y la generalización de unas determinadas premisas de decisión (que en las organizaciones pueden facilitar una mayor/mejor

² ONU, UNFPA, UNODOC, Grupo de trabajo del Consejo de Seguridad de la ONU sobre los niños y los conflictos armados, Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Sentencias de la Corte Constitucional y tribunales, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Instituto colombiano de Bienestar Familiar –ICBF, Agencia Colombiana para la reintegración –ACR y Unidad Administrativa especial para las víctimas del conflicto armado- UARIV

comprensión de la realidad y a su vez aumento de la complejidad) (Luhmann, La sociedad de la sociedad, 2006).

El trabajo presentado se concentra en la exploración de las transformaciones semánticas, principalmente generadas en el Estado de derecho colombiano, durante los últimos once (11) años, para abordar la problemática de la participación y la desvinculación de los NNA del conflicto armado. Para ello, desde un enfoque cualitativo, se exploran las experiencias sistematizadas por otros países en conflicto o posconflicto que enfrentan este mismo fenómeno y posteriormente se profundiza en la manera en que el Estado Colombiano lo ha aprehendido desde la política pública, señalando en el proceso las semánticas, las distinciones, y la evolución de esta problemática como fenómeno social contemporáneo.

La relevancia de este análisis se enmarca en la necesidad creciente de comprender los procesos alrededor del conflicto armado colombiano, como aporte esencial para la construcción de escenarios de postconflicto que se vislumbran con la firma del acuerdo de paz entre las Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia y el Gobierno Colombiano. Por otra parte, plantearse interrogantes sobre los procesos de conflicto o los procesos de paz y los NNA es también un llamado de la realidad social actual, pues “los combatientes juveniles son los principales participantes en los conflictos contemporáneos y, por lo tanto, el grupo más grande a ser desarmado, desmovilizado y reintegrado cuando se firman los acuerdos de paz” (Peters, 2007).

El análisis semántico permitió centrar la mirada en la elaboración que han hecho las políticas públicas del problema de la participación-reclutamiento-retorno a la vida civil de los menores en los conflictos armados mundiales, y además en la elaboración de las respuestas que da el Estado mismo a tales problemáticas. En ello fue posible observar algunas pautas condensadas en las políticas y que se asocian, entre otros, con: 1. La incorporación progresiva en los marcos de derecho nacional de las disposiciones internacionales sobre Derechos Humanos, y específicamente sobre Derecho Internacional Humanitario relativo a los niños y los conflictos armados., 2.La aparición de un discurso proteccionista frente a la “sociedad

civil”, con semánticas de amplia difusión en lo contemporáneo como: refugiados, desplazados internos, víctimas del Estado, asilados, poblaciones de especial protección, etc., y 3. La difusión de la ‘Doctrina de protección integral’ de los derechos de los niños. A lo largo del análisis se problematiza como estos tres elementos confluyen en las expectativas y auto/heteroreferencias producidas por organizaciones internacionales y Estados. Hablando de las organizaciones internacionales se exploran aquí semánticas que apuntan a la expectativa de proteger a los NNA en el mundo, semánticas que apuntan a la expectativa de aprehender y sancionar a quienes están ‘detrás’ de la ocurrencia de la participación de los NNA en los conflictos, y, semánticas que apuntan a mecanismos de aplicación y control real sobre las expectativas fijadas en los dos puntos anteriores. Por su parte, en el plano del Estado como organización líder en el abordaje de este fenómeno en los ámbitos nacionales, se describen semánticas-expectativas asociadas al reconocimiento amplio del conflicto armado y sus víctimas, semánticas asociadas a los ajustes jurídicos sobre el afrontamiento de los grupos armados (lo que incluye la promoción de estrategias de DDR), y semánticas asociadas al alcance de la paz y la reconciliación, es decir, a la construcción de escenarios de posconflicto.

Adicionalmente, en el proceso de análisis también se identificaron particularidades que afectan la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas en DDR. En el plano internacional una de tales particularidades es la ambigüedad sobre el estatus legal de las Resoluciones del consejo de seguridad de la ONU; mientras que en el plano de lo nacional-territorial-local un hecho que llama la atención es el papel destacado de los gobiernos regionales y locales como los *ejecutores directos* de las acciones contenidas en estas políticas, aun cuando no hay referencias explícitas en relación con las asignaciones presupuestales, operativas y técnicas que se expresan sobre estos niveles de operación en los documentos de política.

Ahora, hablando específicamente de las transformaciones semánticas, a lo largo del estudio se pudieron identificar cambios desde diversos sistemas funcionales: por ejemplo, desde el sistema político, en relación con *la denominación y abordaje del oponente en el marco de los conflictos*; y desde el sistema jurídico, en relación *los cambios de las nociones*

que orientan la aplicación de justicia: de una justicia ordinaria (civil, penal) hacia una aplicación de justicia restaurativa para las víctimas y de justicia transicional para los actores armados. Sin embargo, hay que decir que también se identificaron transformaciones ‘transversales’ a diversos sistemas, entre las que se destacan:

-Transformaciones asociadas a la observación de los derechos de los NNA: Desde unas semánticas de características generales: “*la defensa de los menores*” (Les 75 de 1968) hasta llegar al desarrollo de reglamentaciones específicas dirigidas a la *condición de víctima de los niños desvinculados de grupos armados*.

-Transformaciones asociadas a la observación de los derechos de los combatientes que desean abandonar los grupos armados: estas podrían resumirse en la afirmación: *de las semánticas de la guerra a las semánticas de los conflictos armados*., y

-Transformaciones (emergentes) asociadas a la perspectiva de restauración o reparación a los NNA afectados por los conflictos armados y el desarrollo de actividades para su inclusión social, dentro de las cuales se da especial atención a la construcción de la “persona” *menor excombatiente-desvinculado*.

Se cierra este estudio aportando evidencia sobre cómo las semánticas sobre DDR de NNA han articulado las políticas públicas dirigidas a diversos sistemas y han actuado como antecesoras de la creación de estructuras de alta especificidad para abordar la problemática del reclutamiento en Colombia. Además, se discute cómo ellas, en su papel de “memoria de la sociedad” (Luhmann, *La sociedad de la sociedad*, 2006), permiten rastrear las comunicaciones donde se acuñaron y desde donde se impulsó su generalización, detectando cambios históricos sustantivos en los mecanismos propios de la guerra, en la configuración de la organización mundial, en la comprensión de la infancia y en los modos en los cuales los Estados tratan de reaprehender la complejidad de los entornos violentos, cuando estos además coexisten con expectativas del sistema económico y del sistema político que lo obligan a ajustar sus operaciones. En ello, se problematiza cómo el Estado colombiano ha creado sus propias lógicas operativas y delimitado el problema de los NNA en el conflicto armado, ofreciendo, a partir de sus propias definiciones, formas de solución recursiva, tal como permite comprenderlo el concepto de ‘autoreferencia’ Luhmanniana.

La investigación realizada se presenta en el documento a través de cuatro capítulos: el primero presenta elementos claves desde la perspectiva de la Teoría de Sistemas Sociales, que constituyen el marco analítico de este trabajo; el segundo capítulo expone el marco contextual y una revisión de los antecedentes del conflicto armado colombiano, los procesos de paz y los acuerdos contemplados en ellos para la desmovilización de los excombatientes, en este capítulo, además, se observa específicamente cómo desde la perspectiva académica-investigativa se ha estudiado la participación de los NNA en los conflictos armados en Colombia y en el mundo. Posteriormente, en los capítulos III y IV se inicia la presentación de resultados a partir de los hallazgos de la problematización realizada y los resultados del análisis de contenido realizado con ayuda del software Atlas.TI. En el capítulo tres se expone la descripción y análisis de los documentos de política pública nacional e internacional seleccionados, su correspondencia con marcos programáticos y desarrollos institucionales, la identificación de sus componentes y la descripción de paradojas y supuestos tras sus planteamientos; todo esto en conversación con los elementos analíticos provistos desde la Teoría de sistemas sociales. Para cerrar el documento, el capítulo cuatro desarrolla con especificidad las transformaciones semánticas identificadas a lo largo del análisis, haciendo especial énfasis en la construcción del rol ‘excombatiente’ en los NNA, las perspectivas de inclusión y exclusión, los actores y estructuras implicados (algunos emergentes) en los procesos de DDR, y los supuestos y expectativas frente a la paz y la reconciliación identificados en las políticas públicas.

Hay que decir, además, que el desarrollo de este análisis se enmarca en un panorama más amplio: la observación de diversos escenarios de desmovilización individual y colectiva de combatientes que ha realizado Colombia en las últimas tres décadas, y en ellos, específicamente de lugar de los NNA en los grupos armados al margen de la ley. De hecho, en los últimos seis años (2010-2016) se han realizado avances en este particular con las FARC, en cuyo acuerdo final firmado el pasado 24 de noviembre de 2016 con el Gobierno Nacional

se contempla la “Reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP” (Apartado 3.2.2.5 en el texto del acuerdo firmado ³).

³ El texto completo de este acuerdo puede consultarse *on-line* en la página oficial de la oficina del Alto Comisionado para la Paz – Colombia: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/Paginas/inicio.aspx>

I. PERSPECTIVA TEÓRICA

1. Semántica y observación social

Luhmann, ha desarrollado un cuerpo teórico de gran envergadura que describe la sociedad moderna como un sistema autopoiético (clausurado operativamente y autorreferente, pues integra los elementos del sistema como unidades de función) compuesto no por individuos, sino por comunicaciones, y diferenciado en subsistemas funcionales (política, religión, arte, etc.), organizaciones y sistemas interaccionales. En esta teoría sistémica se considera que la comunicación produce y reproduce la sociedad, si bien esta no es necesariamente verbal y no se resume a un simple anuncio, ni puede comprenderse como la pura transferencia de informaciones. El procedimiento de comunicación es, para Luhmann, la síntesis de una información, de un enunciado y de una comprensión. La información se define como una «distinción que diferencia un acontecimiento posterior» (Urteaga, 2010).

En su tesis, también se postula que la sociedad funcionalmente diferenciada es la forma de diferenciación en que existe la sociedad moderna. Este tipo de diferenciación enfatiza la igualdad de la desigualdad, pues ella está compuesta de sistemas parciales que replican la diferencia sistema/entorno propia del sistema sociedad, pero no como una diferenciación de todo y partes, sino en una construcción unitaria de lo múltiple: así, la sociedad se convierte en el entorno de los sistemas funcionales, quienes a su vez reconocen otros sistemas y son entornos de ellos, más sin embargo cada sistema de funciones está integrado de manera diferente debido a la especificidad de sus funciones. Por lo tanto, el primado (o la especialización) de sus funciones genera su clausura operativa, su autopoiesis y el manejo de un código binario propio (diferente en cada sistema). En esta realidad social, se ha renunciado a la multiplicidad funcional, lo que ha permitido aumentar la complejidad del sistema social por varias razones: 1. Ha aumentado la semántica (cada vez hay más temas y mayores posibilidades de descomponerlos), 2. La autoobservación construye la realidad de cada uno de los sistemas (por ej. la economía, se observa a través del mercado, y la política a través de la opinión pública), y 3. Los sistemas generan sus propios tiempos particulares, sin que estos se

coordinen en el sistema sociedad, y sin que se puedan transmitir las ventajas de un sistema a otro. Adicionalmente, cabe resaltar que, en esta forma de diferenciación, los seres humanos no existen en ningún sistema parcial, no pertenecen solo a un sistema, más bien se entienden como entorno del sistema sociedad y como roles (Luhmann, La sociedad de la sociedad, 2006).

Con este panorama general de su teoría como fondo, Luhmann presenta elementos sólidos que permiten orientar la observación de la semántica que se realiza en esta investigación. Así, se comprende aquí que se habla de ‘semántica’ siempre que se trata de ventajas de sentido dignas de ser conservadas en la sociedad (‘Sentido’ que hace referencia a la diferencia entre actualidad y potencialidad, pues toda comunicación de un sistema social tiene ante sí un horizonte de comunicaciones posibles para posteriores enlaces (Lewkow, 2015)). Hay que precisar, además, que los sistemas preparan sus propias semánticas especiales, mediante las que se facilitan la autorreferencia en situaciones frecuentemente muy heterogéneas.

Sobre este elemento teórico, el carácter autorreferencial de la semántica, Mascareño señala que la diferenciación funcional de la sociedad presupone la emergencia de descripciones y autodescripciones surgidas a partir de los procesos comunicativos de tales operaciones, que se relacionan estrechamente con las estructuras de expectativas de cada sistema. Esto significa que cada sistema constituye su propio entorno semántico interno, su propia ‘ficción real’, que contribuye a la unidad interna del sistema y a la regulación de las relaciones sistema/entorno. Las intenciones de acción, los intereses y horizontes de mundo divergen según el sistema de que se trate. Ello se refleja a nivel semántico, de modo tal que el mundo “se transforma en un meta-mundo imaginario de todos los mundos que se forman cuando los sistemas distinguen sistema y entorno” (Mascareño A. , Contingencia, necesidad e imposibilidad de la semántica en América Latina, 2009). Sobre el ‘entorno semántico interno’ y sobre estas llamadas ‘ficciones reales’ construidas por cada sistema funcional, se fundamenta uno de los supuestos de esta investigación: Si bien algunas de las semánticas sobre la temática abordada no se reflejan en operaciones sociales más allá de la comunicación

misma, si ponen en evidencia cambios socio-históricos experimentados en los sistemas político, del derecho, educativo y de salud en Colombia. Se considera entonces, que la observación de la semántica de la política pública colombiana reciente arroja información interesante sobre las operaciones internas de los sistemas funcionales en relación con el fenómeno de estudio, y también permite tener una visión de conjunto (parcial, por supuesto) de la ‘realidad construida’ alrededor del abordaje del reclutamiento y desvinculación de los NNA en el conflicto armado.

La autoreferencialidad de la que se habla aquí tiene desde Luhmann al menos dos implicaciones: 1. Permite comprender a la semántica como ‘la memoria oficial de la sociedad’ pues tematiza las condiciones de inclusión en los sistemas particulares (y permite su observación desde una perspectiva temporal); y 2. Implica la posibilidad de que la semántica se estimule a partir de sus propios problemas e inconsistencias. Esto significa que tiene la capacidad de transformar, anticipar o activar, eventualmente, posibilidades de desarrollo (cambio) de la sociedad. Si bien, también pueden conservar tradiciones obsoletas e impedir, con ello, eventuales escenarios de transformación social. Desde el punto de vista del observador esto significa, además, que una semántica predeterminada permite reconocer las desviaciones, es decir, la evolución social directamente relacionada con la transformación de la sociedad (Luhmann, *La sociedad de la sociedad*, 2006).

Por otro lado, y en una visión que integra la teoría con la práctica investigativa, Arnold señala que difícilmente es posible abordar eventos socioculturales sin lanzar preguntas acerca de su intencionalidad y significado. Es evidente, por lo tanto, que el tema de estudio no pretende reducirse a la identificación plana de semánticas contenidas en documentos escritos, sino que se trata también de un acercamiento a los significados y formas de significar en la sociedad moderna. Desde su perspectiva, “los sistemas sociales y humanos se observan apoyados en la constitución e imbricación de horizontes relacionados, mecanismos reductores de complejidad en tanto excluyen posibilidades fuertemente contingentes, pero que una vez determinados, operan como axiomas, constituyendo ‘sólidas’ premisas para las acciones sucesivas. Así selectividades convencionalmente elaboradas actúan como estructurantes;

construcciones que una vez ‘externalizadas’ tienen una ‘materialidad’ evidente y ‘existen’, para el observador de primer orden, sin más (p.93)” (Arnold, 1997). En el análisis que aquí se presenta, se considera la semántica una de estas “premisas sólidas” para la acción, que resultan estructurantes en la realidad del conflicto armado colombiano, y que además presentan una materialidad contenida en los dispositivos de política pública nacional.

Es precisamente sobre esta lógica de observación de la sociedad que descansa otro supuesto de esta investigación: Las transformaciones semánticas sobre este fenómeno social en el ámbito Internacional y colombiano, responden a una tendencia mundial de protección e los derechos de NNA, la promoción de la participación infantil y juvenil, y la apuesta de algunos gobiernos de construir realidad a partir del lenguaje usado en escenarios de postconflicto. Así, es posible afirmar que las semánticas modernas sobre la participación de los NNA en los conflictos armados evidencian en cierta medida (o ‘crean’ si así se le quisiera llamar) una materialidad asociada a lo que significa que la sociedad moderna siga ‘permitiendo’ (observando) un fenómeno que a todas luces va en contravía con el discurso extendido de los Derechos Humanos, el Derecho internacional Humanitario, y los Derechos de los niños. Además, por el carácter autorreferencial de la semántica, se puede decir que su contenido no solo habla de las distinciones que actualmente usan los sistemas funcionales en relación con el fenómeno del reclutamiento y desvinculación de NNA en el conflicto armado, sino que además, puede arrojar algunas pistas sobre una cierta ‘anticipación’ temporal a la observación y tratamiento del fenómeno, teniendo en el horizonte la firma de acuerdos de paz y la construcción social y jurídica de un escenario de posconflicto.

Por último, para el programa de observación usado en esta investigación, se considera fundamental la comprensión de Dokendorff, quien señala a la semántica como contenido transversal y articulador de los sistemas, que en el devenir evolutivo de la sociedad puede preceder o ser precedida por los cambios estructurales (Dokendorff, La semántica de la individualidad en la relación sistémica individuo-sociedad (Tesis doctoral), 2011). Su desarrollo teórico, facilita una mirada más amplia del análisis semántico, pues además de reconocer su carácter autorreferencial y descriptivo en los sistemas funcionales, reconoce la

semántica como capaz de reestabilizarse en estructuras (Dokendorff, 2006). Esta perspectiva permite plantear un interrogante particular (y útil para este análisis): ¿las semánticas desarrolladas en los diferentes sistemas asociados al fenómeno de estudio, se han reestabilizado o están reestabilizándose en estructuras de la sociedad colombiana? ¿Hace parte eso de la transformación semántica?

Esta postura complementaria sobre la semántica facilita nociones adicionales para comprender el fenómeno de estudio, pues invita a pensar en la ‘unidad a pesar de la diferencia’ en las comunicaciones de los sistemas funcionales, que podrían resguardar una coherencia entre sí al haber procesado algunas selecciones comunes, que, al ser observadas, pueden permitir la identificación de procesos sistémicos de actualización y transformación semántica.

En el proceso de desarrollo de este estudio se ha observado que, junto a los cambios que han hecho parte de la evolución social en lo concerniente a la participación de los NNA en la guerra y los conflictos armados, han ocurrido transformaciones semánticas en los sistemas que están implicados en estos procesos. Sobre este particular, Gómez afirma que es posible encontrar “un gran número de microanálisis enfocados en la comprensión de las realidades individuales y colectivas de las organizaciones al margen de la ley y de los NNA que experimentan el reclutamiento, pues de hecho estas se han constituido como insumo de las políticas de reintegración en los países que se han enfrentado a escenarios de post-conflicto” (Gómez, 2014), no obstante, es mucho menos lo que se ha dicho sobre cómo tales políticas públicas y marcos legales reflejan y podrían responder a dinámicas de la sociedad mundial -que no solamente pertenecen a un país o grupo armado puntual- y que también pueden ofrecer conocimiento valioso, no solo para comprender cómo se observa (y en parte cómo se enfrenta) el fenómeno del reclutamiento de los NNA, sino también para observar los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de NNA como fenómenos complejos en la modernidad. Es en esta última dirección, las transformaciones semánticas en el Estado y los sistemas funcionales, es en la que este estudio se ha enfocado. Para ello, se sigue la propuesta analítica de Luhmann de realizar análisis desde tres dimensiones de sentido,

mediante las cuales se pueden hacer distinciones y tornar reflexivo tal sentido (Luhmann, La sociedad de la sociedad, 2006):

1. La *dimensión social* observada desde la teoría de la comunicación, y haciendo uso de los medios vinculantes existentes en ella (razón, moral, valores). En este estudio se dará atención específicamente a la comunicación de la sociedad en la sociedad expresada en políticas públicas, y nos acercaremos en detalle a través del análisis de las semánticas contenidas en ellas.

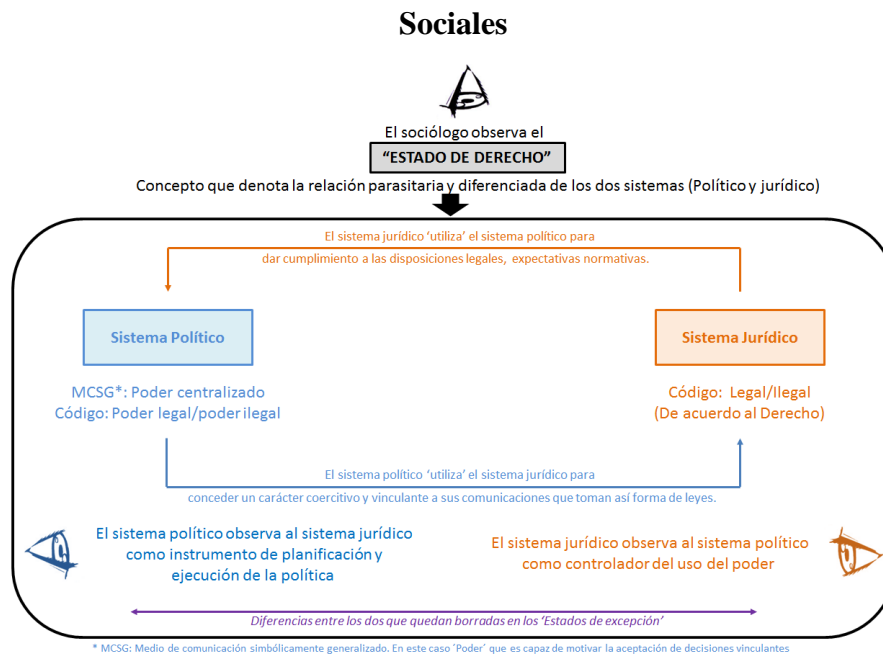
2. La *dimensión temporal* observada desde la teoría de la evolución y precisando si se trata de descripciones de hechos considerados históricos o evolutivos. En este estudio se consideran descripciones principalmente de carácter evolutivo, pues el foco de interés está puesto en las transformaciones (cambios temporales) asociados a las distinciones generadas por el conflicto armado vigente en la sociedad contemporánea colombiana.

3. La *dimensión objetual* observada a partir de la teoría de la diferenciación funcional, describiendo con precisión desde qué sistema se observa, o sobre que organizaciones se hacen descripciones, para este caso fundamentalmente el Estado.

Se entenderá aquí el de concepto ‘Estado’ como ‘Estado de derecho’, reconociendo en él ‘originariamente una descripción concentrada del sistema político, que se ha convertido, en la teoría del Derecho en un concepto jurídico’ tal como lo señaló Luhmann (Luhmann, 1989). Este Estado (como organización) se comprende como la concentración de la función política que en su momento se hizo independiente de los nobles y que desarrolló la función social de tomar decisiones que vinculan colectivamente, y que, en palabras de Luhmann, es la autodescripción del sistema político⁴ (Vargas, 2008). En este sentido es posible afirmar que el Estado de derecho moderno, a su vez, posee vinculaciones específicas con el Sistema Político y el Sistema jurídico, tal como se muestra a continuación (Luhmann, 1989):

⁴ Sistema político que en la perspectiva sistémica de Luhmann hace referencia al sistema político democrático.

Gráfico 1: La observación del ‘Estado de derecho’ desde la Teoría de Sistemas



Fuente: Elaboración propia a partir del ensayo 'Dos caras del estado de derecho' (Luhmann, 1989)

En consonancia con esta manera de observar el Estado, es posible afirmar que la coexistencia de la guerra (en forma de conflicto armado interno para el caso de este análisis) con el Estado de derecho, requiere de los sistemas funcionales acciones específicas – que le son a su vez extraordinarias– para su intervención: La eliminación física del enemigo (matar a todos los oponentes) o la negociación (que en términos sistémicos podría dibujarse como el intento de inclusión de los combatientes como ‘personas’ a la vida civil: ciudadanos). Sin embargo, en este análisis se cree que cualquiera de las dos alternativas requerirá del Estado (y a su vez del Sistema político y del Sistema jurídico) la transformación o adecuación de uno a varios de sus componentes (expectativas, estructuras, semánticas, etc.) que le permitan de nuevo ‘apropiarse’ del entorno, con miras a lograr de nuevo la seguridad de la nación y re-tomar el monopolio del uso de la violencia^{5,6}. Con esto, aparece otro de los supuestos de este

⁵ Sobre este hecho, Norberto Bobbio señala la importancia del valor de la seguridad para entender las acciones políticas y el vínculo entre gobernantes y gobernados: sostiene que “la esencia del contrato social está en el intercambio entre protección y obediencia”.

⁶ Sin embargo, conviene señalar que “la existencia de conflictos no tratados por el derecho, donde predomina la fuerza, fácilmente pueden caer bajo la regulación de otros sistemas normativos, no jurídicos o alternativos, al sistema legal predominante” (Ferrari, 1989). Esto podría ser entonces, por ejemplo, la regulación desde estructuras económicas (mafias del narcotráfico, por ejemplo) o estructuras políticas-paramilitares (casos ambos observables en el historial del conflicto armado colombiano).

trabajo, y es que la guerra y los conflictos armados internos, que también pueden señalarse como una crisis, pueden entenderse como una distorsión en las relaciones sistema/entorno, es decir, como la incapacidad del sistema político para reducir la complejidad del entorno (Luhmann, 1997). Por lo tanto, se requerirán ‘adaptaciones’ por parte del Estado de derecho para la comprensión e intervención de la guerra. En este trabajo aparecerán dos fundamentalmente: Los elementos entregados por la semántica de ‘Los derechos’ (Humanos, Civiles, De los niños)-*desde el Sistema jurídico*- por un lado, y, por otro lado, las directrices de política pública -*desde el Sistema político*- (que también son semánticas).

Sin lugar a dudas el Sistema político, el Sistema jurídico y el Estado mismo tienen relaciones particulares con el entorno, para este caso de estudio el ‘entorno: conflicto armado’. Esto implica que tengan entradas particulares en forma de expectativas y desafíos, y, a su vez estén obligados a procesarlas. Una de esas medidas de procesamiento son los instrumentos políticos y las decisiones.

Siguiendo a Luhmann, es posible afirmar que la función que ha provocado la diferenciación del sistema político puede caracterizarse como la capacidad de imponer decisiones vinculantes. En la sociedad moderna, estas decisiones usualmente son lideradas por el Estado, organización en la cual se encuentra concentrado el poder político y, quien, a través de sus intervenciones, procura “un cambio social, política o administrativamente planificado, preferentemente de medidas políticas y programas públicos” (Eslaba & Puente, 2003). De hecho, si se revisa la historia (moderna, por cierto) del Estado es posible darse cuenta de la creciente pretensión de incorporar a segmentos de población cada vez más amplios. Por otra parte, con la evolución de los Estados como organización destacada del sistema político, cada vez se demanda más que, además de sus labores clásicas de asegurar la propiedad y los contratos, se ejerzan funciones que aseguren los derechos sociales y la competitividad en el país. Sin embargo, no es posible afirmar que ningún Estado haya logrado en completitud la satisfacción (la inclusión y la protección total) de sus ciudadanos, pues a pesar de su largo operar, tal inclusión total permanece en horizonte de las operaciones.

Con lo anterior en mente, se precisa que es el interés de este trabajo conocer las transformaciones semánticas sobre el uso y la desvinculación de los NNA en el conflicto armado colombiano, agudizando la observación en las decisiones que el Estado colombiano ha tomado sobre tal particular. Decisiones manifiestas y rastreables históricamente a partir de sus comunicaciones, específicamente aquellas denominadas como Política Pública. Siguiendo a Azocar, se comprenderán aquí a las políticas públicas como “espacios complejos y diferenciados de toma de decisiones cuya orientación simbólica deja de ser exclusivamente política, en tanto oscila entre referentes de carácter económico, científico y normativo” (Azocar, 2013). Decisiones que, por cierto, evidencian selecciones y diferenciaciones establecidas en momentos históricos particulares.

2. Política Pública e infancia

Las políticas públicas actualmente son un elemento esencial en el ejercicio académico y práctico de la gestión e intervención pública; y se consideran parte de la plataforma de planes, programas y proyectos dirigidos a abordar problemáticas sociales (Arroyave, 2011) En el caso de Colombia, como Estado social de derecho según lo establecido en la Carta Constitucional de 1991, la responsabilidad en la garantía, protección, restablecimiento y promoción de los Derechos humanos es propósito y orientación de toda acción estatal y bajo esta premisa las políticas públicas deben orientarse a la generación de condiciones para el cumplimiento de tales obligaciones y al mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos (Alcaldía de Bogotá, 2009). Adicionalmente, hay que decir que en su ejecución no solo se integran los enfoques administrativo y burocrático del Estado Social de Derecho, sino que además juega un papel fundamental la gobernabilidad y la descentralización en la articulación del Estado con la sociedad y con el territorio (Vélez, 2010).

Sin embargo, aunque las políticas públicas estén concebidas como un mecanismo conducente a producir, desde la esfera política, orientaciones de cohesión (Palma, 2007) y coordinación social (Azocar, 2013), se enfrentan a limitaciones-constreñimientos de los

subsistemas de la sociedad que condicionan su efectividad (Santibáñez, 2009). Este hecho, sumado a la creciente complejización de la sociedad moderna (Luhmann, 2006), obliga a un re-pensamiento de los marcos de política pública, dado que en lo contemporáneo estas ya no se pueden comprender como ‘centro’ ni como autoridad, capaz de definir y generalizar consecuencias en la sociedad. La complejidad, entonces, presiona hacia un replanteamiento tanto de la observación de la sociedad, como de las referencias normativas que rodean las políticas públicas (Miranda P. , 2009), quienes, como parte del fenómeno político, también se relacionan con el ejercicio del poder, y como tal involucran una o varias instituciones estatales y sufren la influencia del contexto internacional y el régimen político existente (Eslaba & Puente, 2003).

Hablando específicamente de la política pública de infancia en el mundo, se hace indispensable mencionar el lugar preponderante que tiene la Convención de los Derechos del Niño aprobada por la asamblea de la ONU en 1989 y la posterior creación del Comité de los Derechos del Niño, órgano internacional formado por expertos cuya finalidad principal es vigilar y analizar el progreso que se ha alcanzado en la realización de los derechos de la infancia (ONU, s.f). En Colombia, esta convención fue ratificada hace 26 años, mediante la Ley 12 de 1991. Con esta ratificación, el Estado Colombiano se comprometió ante el mundo a asegurar a NNA la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, en ella además se consagran los principios elementales de la Declaración de Derechos Humanos incluida su universalidad y su indivisibilidad. En términos sistémicos, la ratificación de la Convención establece en su horizonte dos expectativas claves en relación con las decisiones adoptadas por las políticas públicas de infancia en el mundo: un cambio en relación con el concepto de niñez, pasando de considerar a la infancia como objeto de protección a ser considerada como sujeto de derecho, y otro cambio en el rol del Estado: desde un estado tutelar a un estado garante de derechos (SIPI-UNICEF, 2012), esto enmarcado en el estímulo de una migración desde el enfoque de carencias hacia el enfoque de derecho. Con esto, se pone de manifiesto un hecho clave en las políticas públicas en relación la infancia en lo contemporáneo: un alto nivel de involucramiento de las agencias internacionales especializadas y organismos supranacionales en las orientaciones de política de orden nacional. Así, tal como lo plantea Wilke, se pone

evidencia como la experiencia y el conocimiento especializado se han transformado en fuentes cada vez más determinantes para la toma de decisiones y definición de problemáticas sociales (Wilke, 2007). Las consecuencias de esta circunstancia, implican entre otras, el involucramiento de organizaciones, estructuras y nuevas formas de legitimación alrededor de las políticas públicas, que no solo tienen que ver con la legitimación democrática, sino además con una legitimación ligada a las reglas generadas por comunidades científicas (Murua, 2012). Hay que agregar, además, que estas semánticas sobre los derechos de los NNA se han hecho cada vez común entre los equipos técnicos y profesionales que se relacionan con el tema, no obstante, de acuerdo a la observación de Valverde, no ocurre lo mismo en el trabajo directo con la infancia y la niñez, donde prevalece un enfoque asistencial de la intervención social, y una visualización de los NNA a como receptores de servicios, y no como sujetos de derechos, “más allá que puedan en sus escritos y documentos utilizar las expresiones derechos del niño y sujeto de derechos” (Valverde, 2008)

A partir de lo mencionado en el párrafo anterior, es posible afirmar que en las políticas públicas de infancia actuales hay una comprensión del NNA como un sujeto social, que trasciende la mirada individual psicológica y pedagógica que se ha hecho de este periodo vital, donde se le observa casi exclusivamente desde la perspectiva del desarrollo vital, para empezar a pensar en los NNA figuras sociales, parte de un colectivo. Este hecho tiene particular relevancia porque implica que ya no se observa a los menores como ‘víctimas del destino’ sino como sujetos que tienen *derecho* a tomar parte de las decisiones que los afectan, reivindicándose así su lugar como ciudadanos. Este hecho, por supuesto, plantea nuevos retos al escenario de la política pública, pues cuestiona las relaciones tradicionales de poder entre adultos y niños (Valverde, 2008). No obstante, tal cuestionamiento aparece en un panorama complejo: una sociedad en la que la participación formal está restringida para los menores de edad, pero que además posee diseños jurídicos diferenciales para su trato que restringen su autonomía.

Ahora, si se piensa en simultaneo en los dos elementos presentados previamente: las transformaciones mundiales de los marcos de política pública para NNA y la comprensión del

NNA como sujeto social, resulta evidente que no solo se está hablando de la transformación del lenguaje político-técnico, sino además de la convergencia semántica que lo acompaña. Al pensar en ello, la observación aquí planteada concuerda con lo planteado por Santibáñez (2009), quien afirma que las políticas públicas son expresión del tipo de observación que hacen los Estados para abordar la complejidad de la sociedad, en este caso una observación con un fuerte influjo de las directrices internacionales. A partir de esto el autor plantea que las políticas tienen efectos de co-evolución dados por las lecturas particulares que hacen las organizaciones y equipo técnicos frente a los problemas sociales (Santibáñez, 2009). Su propuesta nos orienta entonces a observar *las políticas como opciones* que responden a condicionamientos estructurales en el proceso de transformación social, y este hecho abre otro camino de análisis: la observación del “entorno interno del Estado” como productor (y ejecutor) de tales opciones. En el caso colombiano, tal observación del entorno interno del Estado implica además tomar en cuenta las disposiciones jurídicas relacionadas con los NNA en el conflicto armado, los requerimientos particulares que podría exigir un escenario de posconflicto y las posibles dificultades de la sostenibilidad de las acciones dirigidas a menores de edad.

Retomar la idea de la complejidad del “entorno interno del Estado” trae hacia esta observación la posibilidad de encontrar conexiones contradictorias o precarias entre los sistemas sociales que se relacionan con él, y, de nuevo, la dificultad planteada al inicio de esta sección para que el Estado, a través de las políticas públicas, sea el ‘orientador’ de la sociedad. En este sentido, Santibáñez (2009) reconoce como ‘críticos’ estos procesos, especialmente en las sociedades en procesos de transformación (en Colombia el escenario posible de posconflicto), más aún cuando estos esfuerzos, deben responder, además, a metas fijadas por organizaciones internacionales. Parte de la dificultad radica en que el sistema político esté acoplado estrechamente con el sistema económico y jurídico, que ejercen efectos condicionantes frente a la intervención social, y en tanto, generan ajustes históricos particulares en diferentes tipos de procesos.

Ahora, los procesos de cambio social estimulados desde la política pública requieren también la introducción de nuevas distinciones por parte los sistemas, y en el caso particular del fenómeno estudiado aquí, de distinciones relacionadas no solo sobre la ‘persona’ niño excombatiente (desmovilizado, desvinculado del conflicto), sino también con por lo menos tres marcos más amplios de política: la justicia transicional para el posconflicto, el marco jurídico para la paz y la reparación de las víctimas. Cabe aquí pues, la noción de ‘información’ propuesta por Luhmann, entendida como una caracterización temporal que actualiza el uso de estructuras (Luhmann, 1991), pero que además permite hacer distinciones sobre distinciones (facilitando su emergencia) (Mascareño, Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual, 2011). Si la información y las distinciones son incorporadas en los sistemas y ellos logran modificar su contexto interno para operar con estas nuevas distinciones, las expectativas de la política de DDR para NNA pueden llegar a constituir cambio social. No obstante, hay otro camino posible: la emergencia de variedad de distinciones en los sistemas mismos frente al fenómeno y la política estudiada, este hecho también sería esperable en una sociedad de contextualidad plural como la actual.

3. Distinción Inclusión/exclusión social

El concepto de inclusión/exclusión aparece en las formulaciones teóricas de Luhmann como un esquema binario que permite reenfocar el problema de la diferenciación y la modernización en regiones de modernidad periférica (Cadenas, 2012). Dado que en su teoría los seres humanos se consideran entorno de los sistemas sociales, solo pueden aparecer ante ellos como ‘personas’, ser considerados relevantes en relación con la comunicación (Luhmann, 1991). Esto significa que puesto que los individuos están excluidos de la sociedad, su única forma de participar de la sociedad aparece cuando en la comunicación de los sistemas son tomados en cuenta (Mascareño & Carvajal, 2015): siendo por ejemplo, estudiantes o profesores ante el Sistema educativo, jueces o sujetos de derecho en el Sistema jurídico, compradores o vendedores en el Sistema económico, etc. Este hecho implica que no existe, desde esta perspectiva teórica, una ‘inclusión universal’, sino que esta se da cumpliendo

requisitos particulares en cada sistema de manera diferenciada. Así, para acceder al Sistema Educativo en calidad de estudiante hay que cumplir requisitos de aptitud, y para ser profesor, probar además formación especializada en determinados temas (títulos universitarios), por su parte, para acceder al Sistema económico hay que tener dinero para comprar, capacidad para endeudarse, o bienes-servicios que se está dispuesto a vender. Desde esta perspectiva no es posible acceder a prestaciones de determinados sistemas con códigos provenientes de otro, por ejemplo, no se puede comprar el hecho de ser profesor.

Esta distinción cobra relevancia a lo largo del Estudio por dos razones principales: 1. Porque las políticas públicas, y en este caso específico las políticas sociales dirigidas a los NNA en procesos de DDR, no solo apuntan a la salida de estos menores de la vida militar, sino a su inclusión en diversos escenarios de la vida civil y 2. Porque la consideración de estos menores como excombatientes –*desvinculados* específicamente–, podría observarse como parte de la construcción de un tipo específico de ‘personas’ desde el Estado como organización, una semántica que, de ser generalizada, podría facilitar su inclusión en los procesos comunicativos de diversos sistemas funcionales.

Para extraer el potencial analítico de este concepto, se retomarán en este estudio dos perspectivas académicas que desarrollan una ampliación para la observación empírica de la distinción inclusión/exclusión: la propuesta por Mascareño y Carvajal (2015) bajo la noción de Constelaciones de inclusión y exclusión, y la propuesta del Programa de Estudios Sistémicos sobre Envejecimiento y Vejez de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, que propone una categorización de la inclusión/exclusión en: Primaria, secundaria, simbólica, compensatoria y autoreferida (Thumala, Arnold, Massad, & Herrera, 2015). Se consideran importante considerar estos desarrollos frente al concepto, pues la distinción inclusión/exclusión no es uniforme ni universal en la sociedad (Thumala, Arnold, & Urquiza, 2010), por lo tanto, integrarla a diversos niveles de complejidad y contextos sociales puede reportar mayores rendimientos.

La comprensión propuesta por Mascareño y Carvajal (2015): Constelaciones de inclusión y exclusión, comprende, entre otros, tres elementos clave para su desarrollo: 1. Que los procesos de inclusión/exclusión se asocian con capacidades de selección individual para el desarrollo de planes de vida, 2. Que los contextos sociales e institucionales tienen diversas capacidades de ofrecer alternativas para cubrir las necesidades de los individuos y 3. Que la combinación de las expectativas individuales y los rendimientos institucionales configuran diversos rangos de selectividad posible en la sociedad para cada individuo (Mascareño & Carvajal, 2015).

A partir de estos elementos, los autores proponen cuatro categorías de la distinción inclusión/exclusión que se presentan a continuación:

- Autoinclusión/autoexclusión: Es la categoría de mayor selectividad posible para el individuo y es viable en contextos sociales que ofrecen diversidad de selecciones posibles. En ella él elige autónomamente participar o no en algún rendimiento social, y si la participación en determinado escenario no puede ser realizada, otra equivalente está a disposición sin implicar cambios sustantivos en el plan de vida.
- Inclusión por riesgo y exclusión por peligro: En esta categoría hay un nivel menor de selectividad en el que el individuo tiene acceso a opciones según lo determine la contingencia social, es decir, en este caso a diferencia del anterior no es el individuo quien tiene la primacía para decidir, sino las organizaciones y sistemas. Este hecho es ambiguo: puede resultar positivo o negativo para el individuo de acuerdo a los efectos que en él tengan las decisiones organizacionales.
- Inclusión compensatoria: Se considera esta como la forma más difundida de la distinción inclusión/exclusión y se relaciona con una noción de restablecimiento hacia condiciones de igualdad de personas que tienen diferencias (desventajas) injustificables con otras en el plano social. Este tipo de inclusión es liderada generalmente por instituciones sociales que ofertan políticas, subsidios o acciones específicas dirigidas a un grupo que se considera vulnerable-vulnerado (o a una parte de él) para logra re-incluirlos. Estas ‘ayudas’ se consideran de carácter transitorio, no obstante, la pervivencia de condiciones de riesgo (en el caso específico de este estudio el mantenimiento del conflicto armado) se

convierten en exigencias de permanencia de ellas, hecho que pone al Estado ante una situación altamente compleja.

- Subinclusión: Se considera esta categoría como la de menor selectividad posible para el individuo, en tanto hay una ausencia de condiciones institucionales para hacer valer los propios derechos fundamentales, pero sí existe la obligación de obedecer a las exigencias del orden social. En este caso la persona no tiene posibilidades de incluirse de manera positiva en la sociedad, lo que puede facilitar que estos individuos recurran a la violencia, el delito o la ilegalidad como formas de subsistencia (Este hecho podría darse por ejemplo en los habitantes de calle y ex convictos).

Como se ve, estas categorías favorecen un espectro analítico amplio para examinar los enfoques teóricos y prácticos de las políticas públicas que apuntan a desarrollar procesos de inclusión –o en el caso de estudio *re-inclusión*– social.

Por su parte, Programa de Estudios Sistémicos sobre Envejecimiento y Vejez de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile operacionaliza en cuatro categorías la distinción inclusión/exclusión: Primaria, secundaria, simbólica, compensatoria y autoreferida (Thumala, Arnold, Massad, & Herrera, 2015), se presentan a continuación de manera sintética:

- Inclusión/ exclusión primaria: Se comprende como los grados de acceso efectivo a sistemas institucionalizados cuyas prestaciones son demandadas por el individuo para un adecuada existencia biológica, psíquica y social.
- Inclusión/exclusión secundaria: Se refiere a la disponibilidad de redes de apoyo que satisfacen necesidades que *compensan* condiciones de vulnerabilidad. En esta categoría se incluyen el vínculo con la comunidad y otros elementos del capital social.
- Inclusión/exclusión simbólica: Tiene que ver con los imaginarios sociales circulantes alrededor de determinados tipos de grupos o individuos que pueden favorecer o menoscabar los rangos de inclusión social, y que poseen un trasfondo cultural.
- Inclusión/exclusión autoreferida: Esta categoría se asocia a la autoeficacia atribuida o percibida y a la sensación de satisfacción de los individuos, que puede contribuir al

refuerzo o debilitamiento de su integración social. Se constituyen como expectativas que operan en los procesos de inclusión (o exclusión), pues las personas “no intentan hacer que sucedan cosas si no se perciben capaces o con competencias para mantener y/o incrementar su integración social y bienestar personal por medio de sus acciones” (Thumala, Arnold, & Urquiza, 2010).

Se considera aquí a estas propuestas como analíticamente complementarias en tanto permiten observar por un lado, las posibilidades de selectividad del individuo y las ofertas desarrolladas por la institucionalidad para tal fin desde una perspectiva sociológica, y, por otro lado, tomar en consideración las diversas esferas que rodean al individuo para el desarrollo de su vida en planos objetivos y subjetivo en los que conversan la acción de la institucionalidad social y la acción personal, perspectiva más de corte psicosocial.

Con lo presentado hasta este punto, se puede afirmar que el concepto de inclusión/exclusión propuesto por Luhmann en el marco de una sociedad funcionalmente diferenciada no solo apunta a la observación del individuo como ‘persona’ ante los sistemas sociales, sino que además permite observar y analizar elementos de inclusión social desarrollados desde organizaciones y sistemas en lo contemporáneo.

II. ANTECEDENTES

A partir de una revisión histórica y con el fin de contextualizar al lector, la primera parte de este capítulo expone las características del conflicto armado colombiano, así como los múltiples procesos/acuerdos que se han llevado a cabo para la consecución de la paz en las últimas décadas, marco en el cual se han ejecutado diversas estrategias de desarme, desvinculación y reinserción de combatientes. Desde allí, se procede a desarrollar una segunda parte del capítulo, en la que se observa específicamente el lugar de los NNA en los conflictos armados y su inclusión en los acuerdos de DDR, especialmente en el conflicto armado colombiano, presentando además elementos provenientes de investigaciones académicas que se han ocupado de esta materia.

1. “La guerra la hacen los guerreros, la paz la hace la sociedad”: ¿Qué ha hecho la sociedad colombiana por alcanzar la paz?

1.1 Colombia: Un siglo de conflicto armado

Colombia ha tenido una historia larga de violencia y conflicto armado (Sánchez & Díaz, 2003). A lo largo de cien años (1910-2010) el país ha convivido en un régimen político democrático y elecciones periódicas formales combinados con una altísima represión violenta fundada en la privatización de la provisión de seguridad, la inequidad extrema, la subespecificación de los derechos de propiedad y un centrismo que genera una clase de coaliciones en el poder que da grandes ventajas competitivas a las élites violentas. Si bien en el periodo mencionado Colombia solo tuvo ocho años de dictadura militar, tuvo cincuenta años de democracia en los cuales la represión política fue masiva. Así, a grandes rasgos puede decirse que la violencia ha tenido dos grandes ciclos en el país: un primer ciclo conocido como El periodo de la Violencia (más o menos desde la segunda mitad de la década de 1940 hasta comienzos de la década de 1960), y un segundo ciclo fundamentalmente asociado a la guerra contrainsurgente que comienza en 1980 y continúa hasta la actualidad (Gutierrez, 2014). No obstante esta precisión, algunos autores incluso afirman que la violencia se incrusta desde el

origen mismo de la República, dada la circunstancia histórica de haber tenido que romper el coloniaje español en una guerra que duró aproximadamente quince años (1810-1825) (Delpar, 1994).

De acuerdo con esta perspectiva, el conflicto actual no sería más que una prolongación de la cadena histórica de violencias experimentadas por el país. Así, con el objeto de tener una mirada panorámica sobre el fenómeno de la violencia en Colombia, se mencionan a continuación algunos de los momentos más críticos de su progresión:

- Posterior a la independencia, entre en 1839-1841 se da inicio a la primera guerra civil en Colombia conocida como la Guerra de los Supremos.
- Después de la guerra, nacen los partidos políticos Liberal y Conservador que dominaron la vida política nacional hasta finales del siglo XX. En este periodo las guerras civiles se prolongaron como guerras partidistas.
- En 1851 los partidos se enfrentan por la emancipación de los esclavos, lo que resulta en la derrota de los Conservadores. Por su parte el partido liberal impone en 1863 una Constitución Federalista, que divide el país en nueve estados autónomos. Los resultados de esta estrategia fueron lamentables, pues en las luchas por las hegemonías regionales se presentaron un sinnúmero de confrontaciones armadas (Delpar, 1994).
- La mayor confrontación del siglo XIX sería la llamada Guerra de los Mil Días, que se inicia 1899 y termina en 1903. Esta guerra enfrentó a los Liberales contra el gobierno conservador. El Partido Liberal regresa al poder en 1930, y el partido Conservador lo retomarían en los años 40.
- Posteriormente, el asesinato del líder Liberal Jorge Eliécer Gaitán en abril de 1948, marca el inicio de los denominados años de La Violencia o la Gran Violencia. Frente a estos hechos y tras inculpar al gobierno conservador de su asesinato, se comienza a gestar lo que sería una larga etapa de violencia bipartidista que se prolongó hasta 1957 (Lair, 2000). Los enfrentamientos entre estos partidos llegaron a ser tan violentos, que en 1948 y 1950 se registraron más de 40 mil muertes por violencia política cada año (Hurtado, 1999). Sin embargo, estas disputas no se originaron por grandes diferencias ideológicas, el motivo de la confrontación giró en torno al poder y al control del Estado. Así, los líderes de cada partido

cimentaban las lealtades de sus seguidores considerados “Conservadores o Liberales de sangre” mediante el odio al oponente (Leal, 1984) y las urnas se convirtieron en máquinas de guerra, de modo tal que el partido de turno en el poder utilizaba todos los recursos disponibles para reducir al oponente. Como consecuencia de estos hechos, partidarios liberales y comunistas se ocultan en las montañas; y en 1949 el Partido Comunista lanzó un comunicado promulgando la autodefensa de masas, a partir de la cual se crean organizaciones de autodefensas campesinas que lucharon por la propiedad de la tierra y la defensa de la vida (Sánchez & Díaz, 2003).

- La confrontación bipartidista se agudizó cuando, durante el gobierno de Laureano Gómez (1950-1951), se crearon los ‘Chulavitas’ y ‘Los pájaros’, grupos conservadores armados dedicados a exterminar liberales. A su vez, los liberales crearon las guerrillas que igualmente asesinaban miembros del Partido Conservador (Leal, 1984)
- En este contexto, en junio de 1953 se lleva a cabo un golpe de Estado que marca el ascenso al poder del General Rojas Pinilla. Este gobierno militar (el único de la historia colombiana) produce una tregua parcial en las hostilidades, con el compromiso de detener los enfrentamientos y conceder amnistía a aquellos que desistieran de la lucha armada.
- En 1958 cae el régimen militar y se instaura el Frente Nacional, que buscaba alternar los mandatos presidenciales entre los Partidos Liberal y Conservador, como solución pacífica de la disputa del poder, iniciativa que marcó el fin de los llamados ‘años de la violencia’. No obstante, con él no se erradican los grupos guerrilleros, ya que el acuerdo excluyó a los demás movimientos políticos (como el Partido Comunista) de cualquier posibilidad electoral de acceder al poder.
- Tras el retiro de los militares, los grupos de resistencias campesinas se reorganizan bajo el nombre de Bloque Sur con el apoyo del Partido Comunista y en 1964 toman el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En 1982 este grupo guerrillero se autodenominó el Ejército del Pueblo (FARC-EP) y a partir de entonces, deciden urbanizar el conflicto a la vez que emprenden la búsqueda de mayor financiación en las ciudades (mediante secuestros e intimidaciones). Igualmente, deciden desdoblarse en número de hombres y frentes hasta conseguir 40 frentes en todo el país (Sánchez & Díaz, 2003).

- Por su parte, en 1962 surge el Ejército de Liberación Nacional (ELN) como una repercusión nacional de la Revolución cubana y su núcleo inicial estuvo conformado por 16 jóvenes. Este grupo declara como objetivo estratégico la obtención del poder por las clases populares, la derrota de la oligarquía nacional, de las fuerzas armadas, y de los intereses económicos, políticos y militares del Imperialismo norteamericano (MEDINA, 2001).
- Posteriormente surgirían otros movimientos guerrilleros: El Ejército Popular de Liberación (EPL-1963) de inclinación Maoísta, el Movimiento 19 de abril (M-19, 1973) y el grupo armado indígena Quintín Lame (1983), que depusieron las armas en 1991, como parte del proceso constituyente de tal año.
- En los años 80', surgirían los llamados grupos paramilitares. Estos grupos, originalmente concebidos como una estrategia de defensa armada de los hacendados y ganaderos, y como una respuesta a los excesos de la guerrilla, se convirtieron paulatinamente en ejércitos ofensivos, que, en algunos casos, aliados con el Ejército nacional, llevaron a cabo acciones para la eliminación de las guerrillas, dejando en la mitad a la población civil (el paramilitarismo ha privilegiado, como método de lucha, las masacres, asesinatos selectivos y desplazamientos de población civil, acusada de ser simpatizante o colaboradora de las guerrillas). Este fenómeno estuvo sin duda facilitado por la ideología anticomunista que profesan algunos miembros de las fuerzas armadas, la cultura política derivada de la violencia, la corrupción y el clientelismo, así como el narcotráfico, al igual que las influencias externas, provenientes principalmente de Francia y Estados Unidos (Velázquez, 2007)

Si bien se han realizado esfuerzos para facilitar las entregas voluntarias, para generar procesos de desmovilización individual y colectiva (fundamentalmente dirigida a los grupos paramilitares), actualmente en Colombia subsisten como grupos armados ilegales las FARC-EP y el ELN (además de las Bandas Criminales- BACRIM, para muchos consideradas como las 'herederas' de las Autodefensas unidas de Colombia -AUC), y hacen parte activa del conflicto armado vigente.

Como se ve, en el trasegar histórico existe una amplia combinación de Democracia, inclusión formal, clientelismo, lucha armada, exclusión real y un régimen político de carácter fundamentalmente centralista. Al respecto Gutiérrez Sanín afirma que “en buena medida, Colombia tiene un Estado débil porque tiene un régimen político muy fuerte, que por su naturaleza y forma de ganar, acceder y ejercer poder político y económico inhibe una construcción estatal institucional en las regiones, y entre estas y el nivel central más democrática y menos violenta” (Gutierrez, 2014). Este mismo autor señala que en Colombia no se ha hecho ‘la tarea’ de construir instituciones que garanticen una economía moderna con oportunidades de ingreso, movilidad y acceso a bienes públicos de calidad para los colombianos en las regiones, sino que los gobiernos tradicionalmente se han limitado a aportar lo mínimo necesario para contener y someter las amenazas (de seguridad, competencia económica, armada o política) que le generan las regiones al centro territorial, desatendiendo o subvalorando todas sus otras competencias allí. Prueba de ese hecho, es que, en el año 1972, en los anales del conflicto actual, el poder político y el gasto público estaban brutalmente concentrados: “tres ciudades (Bogotá, Medellín y Cali) absorbían el 72 % de todos los gastos del Gobierno nacional, mientras que el 28 % restante era distribuido entre los 900 municipios que en ese entonces tenía el país” (Falleti, 2005).

Sin embargo, estas desigualdades regionales se han mantenido. De acuerdo a estudios del Banco de la República en Colombia, ello se evidencia en las correlaciones que existe en la distribución de los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas- NBI en los censos de 1973, 1985, 1993 y 2005, en los cuales existe una alta correlación simple entre estos índices de NBI cuando se comparan los censos de manera consecutiva (Galvis A. R., 2010). Ante esta situación se han señalado tres causas principales:

1. Falta de capacidad del sector educativo para generar la movilidad social suficiente para romper el ciclo vicioso de la pobreza (CORPOEDUCACIÓN, 2001).
2. Discriminación en el mercado laboral de acuerdo al grupo étnico o la raza a la cual se pertenezca, lo cual perjudica sobre todo a la periferia, pues allí se concentra el grueso de las minorías (Romero, 2007).
3. No hay patrones aleatorios en la distribución de la pobreza en el territorio, al contrario, dichos patrones tienden a presentarse en *clústers*, por lo que las disparidades económicas

de las regiones de Colombia tienen un referente espacial. Sin embargo, de acuerdo a estudios realizados en este campo, las transferencias del Gobierno nacional no están focalizadas en dichos *clusters* de pobreza (Galvis & Meisei, 2009).

Otra perspectiva sobre el origen y mantenimiento de la violencia es la planteada por Weills quien define analíticamente tres ‘nudos’ de la guerra en Colombia (Weills, 2014):

1. El primer nudo que alimentó la guerra y que sigue sin resolver es el conflicto de tierras, que tiene como trasfondo un déficit en la representación y reconocimiento político de los campesinos como actor. Este grupo social, que históricamente ha vivido en los bordes de la geografía nacional, demanda no solo representación, sino también participación efectiva en los escenarios de toma de decisiones del país.
2. El segundo nudo es la fuerte polarización política en la que ha vivido el país históricamente, una polarización que, sumada a la ausencia de una profesionalización democrática de la Fuerza Pública, deriva fácilmente una y otra vez en guerra. La Fuerza pública, si bien ha desarrollado esfuerzos para promover buenas prácticas en términos de Derecho Internacional Humanitario, sigue aún atrapada en una contradicción: diseños institucionales poco garantistas y un discurso político y social que comprende el conflicto armado como nada diferente a enemistad absoluta, campo fértil para que la respuesta a la acción guerrillera se impregne de violaciones al DDHH y al DIH de la población civil.
3. El tercer nudo hace referencia a las fracturas entre las políticas a nivel nacional y las que se adoptan a nivel regional, lo que trae como consecuencia que muchos esfuerzos democratizantes impulsados desde el nivel central no se traduzcan en más democracia a nivel local; y lo que es peor, en el tiempo que ha pasado el país intentando este cambio se han afianzado redes perversas que vinculan a distintos sectores y autoridades regionales a proyectos y dominios despóticos e ilegales.

A este respecto Claudia López encuentra en sus investigaciones que también la aplicación de la justicia tiene un patrón territorial. Así, como resultado de un bajo desempeño de la justicia en departamentos como Chocó, Nariño, Cauca, Putumayo, Meta, Guaviare, Vaupés, Vichada, Arauca y Norte de Santander se encuentran allí altas concentraciones de

la impunidad. Y, si se añade que en los últimos tres años (2013-2015) el 60 % de las acciones armadas del conflicto se concentraron en los departamentos de Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Nariño, Cauca y Antioquia, es posible establecer una fuerte correspondencia geográfica entre las zonas con mayores déficits de justicia y aquellas de mayor concentración de acciones armadas, cultivos ilícitos o minería ilegal, entre otros factores generadores de violencia (Lopez, 2016).

A estos tres ‘nudos’ descritos por Weills, se agregará aquí otro factor: Los nexos de los grupos guerrilleros con el narcotráfico y la pervivencia del conflicto armado; sobre ello, en Colombia se reconoce que las drogas ilegales financian de forma importante a las FARC y las AUC (o sus grupos ‘herederos’) y en menor medida al ELN, situación que ha permitido el mantenimiento de sus fuerzas y por lo mismo, agravado las condiciones del conflicto armado (Rodríguez P. , 2012). Al respecto, la Organización de Naciones Unidas afirmó que el Narcotráfico *es* el motor del conflicto armado en Colombia. Sin embargo, si bien el narcotráfico ‘alimenta principalmente’ el conflicto armado, la violencia cotidiana crece por la misma causa: el narcotráfico incentiva la ilegalidad, la corrupción y compra las instituciones del Estado, minando la posibilidad de convivencia ciudadana por la falta de credibilidad en las instituciones (Unidad de paz, 2000).

Ahora bien, si se piensa en la manera en la cual los factores descritos anteriormente (la distribución inequitativa de la tierra, la centralización del Estado, el narcotráfico, la debilidad de la política pública territorial, la inequidad social, etc.) han afectado la niñez en Colombia, el panorama es complejo. En el estudio ‘Nacidos iguales’ de Save the Children, que analizó la situación de la infancia en 32 países en desarrollo, Colombia ocupó el tercer lugar dentro de las naciones más inequitativas para los niños, después de Perú y Bolivia y seguido de Camerún, Kenia, Nigeria, India y Nepal. La inequidad entre los niños en Colombia se refleja “en el acceso a la educación, en los servicios oportunos y en la calidad en la salud (buena nutrición e, incluso, agua potable). Y entre los menores de edad más pobres los que viven en peores condiciones son los indígenas. Un niño indígena, por ejemplo, tiene 1,5 veces más probabilidades de morir que los demás” (Save the Children, 2015) . Este análisis también

señala que mientras los niños de estratos altos tienen más garantía de sus derechos y suelen estar más blindados, los niños pobres son las peores víctimas de violencia, maltrato y abuso sexual.

Sobre este particular la Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento –CODHES, Colombia, señala que los niños, niñas y adolescentes se han convertido en Colombia en objetivo y estrategia para la guerra. “*En objetivo*, porque son cada vez más los menores que mueren deliberada o accidentalmente por acción de los grupos armados, son secuestrados y desaparecidos, son víctimas de minas antipersonales y por supuesto hacen parte de la población civil, principal víctima de la confrontación que no distingue a combatientes de no combatientes ni a adultos con niñas o niños; y *en estrategia*, porque además de padecer la guerra los menores son, en buena parte, quienes la libran debido al considerable número de niños y niñas combatientes en las filas de los diferentes contendientes armados” (CODHES, 2000). Se analizará este punto con más detalle en la sección ‘Como corderos entre lobos’: La participación histórica de los niños, niñas y adolescentes en los conflictos armados, que se desarrolla en el capítulo siguiente.

Sin embargo, fuera de las dificultades descritas, hay que decir que, así como el conflicto armado se ha perpetuado, también los gobiernos nacionales han realizado diversas ‘apuestas’ o estrategias para desmontar los grupos armados ilegales y mitigar la violencia. Estas iniciativas han sido muy diversas y han incluido, entre otras acciones, el fortalecimiento de las fuerzas militares, los programas presidenciales para la desmovilización individual y colectiva, esfuerzos por llevar al Estado y sus instituciones a las regiones, programas de fortalecimiento del sector rural-agrícola, etc.⁷. En las secciones que siguen en este documento se analizarán específicamente los procesos de paz y las estrategias de desmovilización contenidas en ellos.

⁷ Un análisis detallado sobre estos programas, desde una perspectiva histórica y de análisis de política pública, puede encontrarse en el libro de Claudia Lopez ‘¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué?’ (Debate, 2016), capítulo IV: *Análisis de la visión e impacto de los diferentes programas gubernamentales para llevar el Estado a las regiones en la Estatidad municipal*.

1.2 Una mirada a los múltiples procesos por alcanzar la paz que ha vivido Colombia (1982-2016)

Colombia tiene la insurgencia armada más prolongada de América Latina (Chernick, 1996). Como se examinó en la sección anterior, sus orígenes datan de los comienzos de los años sesenta, de la época inmediatamente posterior a la Revolución cubana, y de las ofensivas nacionales contra las ‘sublevaciones’ regionales. No obstante, este conflicto no ha sido una línea continua: ha habido interrupciones, agudizaciones, acercamientos efectivos y fallidos entre el gobierno nacional y las guerrillas, y además, aparición de nuevos conflictos. “En el año 82, cuando se comenzó el primer proceso de paz en Colombia, no existían modelos internacionales para resolver una guerra civil a través de negociaciones. Había perdedores o ganadores, pero no había casos de negociaciones exitosas dentro de la historia de las terminaciones de los conflictos civiles. Desde ese entonces especialmente con el fin de la Guerra Fría han surgido numerosos casos de soluciones negociadas en Centroamérica, África y el Medio Oriente” (Chernick, 1996). La actual negociación de paz con las FARC y el ELN se puede considerar el décimo proceso de paz en los últimos treinta años en Colombia, que además incluye acuerdos de desmovilización y planes para el posconflicto.

Con fines analíticos y comprensivos, y siguiendo la clasificación propuesta por Lopez (2016), a continuación, relacionamos las tres ‘olas’ o periodos históricos que han atravesado los acuerdos de paz en Colombia (Lopez, 2016), y posteriormente se hará referencia más específica a los programas presidenciales de los que hicieron parte:

Primera ola: 1989-1992

El primer acuerdo de paz en Colombia fue firmado con el Movimiento M-19 en 1990. Dentro de este acuerdo se estableció la creación, por una sola vez, de una Circunscripción especial de paz en la Cámara de representantes y el Senado de la República, para los partidos surgidos de los movimientos alzados en armas desmovilizados e incorporados a la vida civil. Se acordó también el uso del tarjetón electoral y de sitios reservados para ejercer el voto, y también para facilitar la representación parlamentaria de minorías se adoptaron fórmulas como la circunscripción especial de Senado.

En este mismo periodo se celebraron acuerdos con el partido Revolucionario de los trabajadores (PRT), el Movimiento armado indígena Quintín Lame y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Estos tres grupos armados se acogieron a los ejes centrales del acuerdo realizados con el M-19 y todos solicitaron la realización de una Asamblea Nacional Constituyente como hecho fundamental para dejar las armas. Adicionalmente solicitaron que en la implementación de los acuerdos incluyera acciones de publicidad en diferentes medios de comunicación para que divulgar la historia de las organizaciones, y se permitiera la participación directa a algunos de los integrantes de tales grupos en la Asamblea Nacional Constituyente que se llevó a cabo en el año 1991.

Esta primera ola de acuerdos se cerró el 20 de marzo de 1992 cuando los llamados comandos Ernesto Rojas se acogieron a los acuerdos celebrados con el EPL un año antes.

Segunda ola: 1994 – 1998: Acuerdos de paz con movimientos insurgentes y milicianos

En 1994 año en el cual tres organizaciones dejaron las armas: La corriente de renovación socialista (CRS), el Frente Francisco Garnica (FFG) y las Milicias Populares de Medellín (MPS). En los acuerdos con la Corriente de Renovación Socialista (CRS) se nota un cambio de énfasis en el que se da mayor prioridad y especificidad a acuerdo regionales de inversiones en las zonas donde operaba el grupo, mayor que en los acuerdos de la primera ola. Sumado a lo anterior, estos acuerdos también tienen como punto diferencial el énfasis que se le otorga a los procesos participativo para la inversión de los recursos a través de los Consejos Municipales de Rehabilitación. Por supuesto, como en los acuerdos anteriores este hace mención de programas educativos, económicos, productivos, laborales y demás beneficios sociales y jurídicos para los reinsertados y se da especial detalle al plan de seguridad, sus dirigentes y sedes.

Esta segunda etapa de acuerdos de paz logrados con movimientos insurgentes y milicianos culminó en julio de 1998 con el acuerdo de diez puntos entre el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados (MIR-COAR) en Medellín, que resulto en el reconocimiento político por parte del gobierno Nacional del Movimiento Independiente Revolucionario, y para garantizar su funcionamiento, el gobierno se comprometió a aportar

1300 millones de pesos entre 1998 y 1999 para programas como la Escuela de formación política, un fondo editorial y otros proyectos.

Tercera ola: Acuerdos de paz con grupos paramilitares

La tercera ola de acuerdos de paz fue la que se realizó con bloques paramilitares, la mayoría de ellos agrupados como Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y se dieron en su totalidad durante el primer periodo de gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006). Como parte de este proceso el gobierno creó oficialmente una comisión de exploración de Paz, mediante la cual se realizó mediación con las AUC, el Bloque Central Bolívar (BCB), y las autodefensas campesinas del Magdalena Medio (ACMM), durante el primer semestre de 2003. A diferencia de todos los procesos y negociaciones anteriores, en este caso no se cuenta con acceso a un documento de acuerdo final o equivalente que reúna los compromisos adquiridos, si bien es posible acceder a una sistematización del proceso en la Biblioteca para la paz-Colombia.

Puede decirse que, en conjunto, los procesos de Paz que ha experimentado Colombia en el periodo comprendido entre 1982 -2016 han sido un factor determinante en la elección de casi todos los presidentes colombianos, y se han realizado en el marco de programas presidenciales y estrategias de gobierno de mayor envergadura (una revisión detallada de estos procesos se puede encontrar en el ANEXO 2: Procesos de paz y Programas presidenciales para alcanzarla 1982-2016). Es posible afirmar también que cada gobierno ha abordado con un diagnóstico y receta particular el conflicto armado. Algunos dieron prioridad a los escenarios de negociación, mientras que otros priorizaron el fortalecimiento de las fuerzas armadas y la ofensiva militar. En resumen, pueden nombrarse tres estrategias para negociar la paz que se han usado en los procesos contemporáneos para alcanzarla:

- Las *Comisiones de paz*, conformadas por miembros de la sociedad civil que recibían un apoyo relativo del presidente (en la presidencia de Turbay Ayala y Belisario Betancur)
- La *Alta consejería para la paz*, como estamento institucional y subordinado al presidente de la república que logró éxitos con el proceso de paz con el M19, con el Quintín Lame, con el EPL y con el PRT (que existió en la presidencia de Virgilio Barco y Gaviria), y

- El *Alto comisionado para la paz*, figura que usaron los presidentes Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Esta oficina se mantiene actualmente, en la presidencia de Juan Manuel Santos, quien además le ha otorgado funciones en conjunto con el Despacho del Ministro Consejero para el Post-Conflicto (creado en noviembre de 2015), y la oficina de Derechos Humanos y Seguridad de la presidencia.

Para cerrar este acápite, hay que mencionar que mucho se ha dicho sobre las causas de los éxitos y fracasos de tantas negociaciones en Colombia. A continuación, se retoman brevemente algunas observaciones de expertos nacionales en el tema sobre por qué sólo algunos de estos procesos han logrado alcanzar el éxito:

- La negociación estructurada: Cuando el presidente Barco inicia las negociaciones con el M19, tiene una estrategia que un equipo de altísimo nivel -Carlos Sosa Escobar, Rafael Pardo, Jesus Bejarano- y otros habían estructurado. Esta incluía cronogramas, quiénes y dónde se debía negociar, cuáles serían los resultados previsibles, qué era lo que el Estado estaba dispuesto y no a concertar. Esto contrasta brutalmente con la experiencia del Caguán, donde se hizo camino al andar, donde los negociadores del gobierno llegaron a explorar las opciones dentro de las conversaciones mismas, frente a unos negociadores de las FARC experimentados y, cohesionados que sabían para dónde ir (Pizarro, 2011) y que de hecho aprovecharon el tiempo de la negociación para fortalecerse militarmente.

- La voluntad política: Los procesos de negociación exitosos en Colombia han sido aquellos donde ha habido voluntad política: el M19 había aprobado internamente la decisión del tránsito de las armas a la política, el EPL se había reunido el Partido Comunista marxista leninista y habían decidido internamente, descontando una pequeña disidencia, hacer el tránsito de las armas a la política y lo mismo en el caso del Quintín Lame.

- La participación regulada: De acuerdo a Ariel Ávila, politólogo de la Universidad Nacional, en los procesos fallidos, como el Caguán, *hubo mucha participación*. Allá pasaron embajadores, premios Nobel, cancilleres, entre otros. De 100 puntos nunca se firmó uno solo (cursivas propias) (Ávila, 2015). Hubo tanta participación para auditar el proceso que eso sacrificó la calidad. Esto mismo sucedió en el caso de las Comisiones de paz, integradas por un gran número de actores de la sociedad civil, algunos de los cuales no contaban con el apoyo

ni la legitimidad del respaldo del Gobierno nacional. Por su parte, el modelo de paz de La Habana (2010-2016) ha planteado todo lo contrario. Se ha limitado la participación para darle agilidad. Sin embargo, este tipo de planteamiento se enfrenta a los rumores crecientes de que ‘el país se le está entregando a las FARC’ en medio de las negociaciones, hecho que se puede rastrear en algunos sectores de la opinión pública.

Sin duda, no es exagerado afirmar que Colombia es el país del mundo con más experiencia en procesos/acuerdos/intentos por lograr la paz en los últimos treinta años. Pocos países tienen más experiencia en guerra civil y conflictos armados que Colombia, pero nadie tiene la experiencia colombiana en desarrollo de procesos de paz. Sí, aproximadamente cada cincuenta años una generación de colombianos ha tenido la oportunidad de decidir cómo acabar una guerra de larga duración y cómo construir instituciones para un país moderno, incluyente y en paz (Lopez, 2016). El primer turno fue para la generación que vivió el fin de la Guerra de los Mil Días a inicios del siglo XX y construyó las bases del primer posconflicto la historia colombiana, luego fue la generación que padeció la violencia bipartidista de mediados del siglo XX y que promovió la creación del Frente Nacional como estrategia de paz (Malcom Deas, 2015). Ahora Colombia enfrenta otro momento histórico: la posibilidad de acabar definitivamente con el conflicto armado (si las negociaciones con las FARC y el ELN llegan a feliz término) y tener el primer escenario de *absoluto* postconflicto, es decir, sin más grupos armados por desmovilizar.

Ahora es oportuno preguntarse ¿Cuáles han sido las estrategias de desmovilización y reintegración de los excombatientes que se han contemplado en los acuerdos de paz exitosos en Colombia?, ¿cuál ha sido el lugar de los menores combatientes en tales estrategias? En el apartado siguiente se analizan tales cuestiones.

1.3 Procesos de desarme, desvinculación y reinserción de excombatientes en Colombia

Dada la progresión histórica de la violencia en Colombia, no solo ella misma ha experimentado transformaciones importantes, sino también los marcos normativos para aprehenderla y los contextos en los cuales se ha desarrollado. Así, progresivamente los Procesos de paz que ha desarrollado el país han tenido que incluir en su horizonte, además de la integración en la vida política de los excombatientes, unas acciones específicas que responden a la presión y las exigencias nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y al rol cada vez más destacado de las víctimas. Por lo anterior, es posible afirmar que hoy Colombia es observada como ejemplo de las complejidades de la guerra y, a la vez, ejemplo de las complejidades de la negociación (Sánchez & González, 2016).

En este apartado se examinará específicamente una de tales complejidades en la negociación: los procesos de desarme, desvinculación y reinserción de los excombatientes, y su inclusión (o exclusión) dentro de los acuerdos logrados.

La primera experiencia formal de desmovilización y reintegración se sustentó en la Ley 35 de 1982, que concedió amnistía a los insurgentes y dio lugar a diálogos y acuerdos de cese al fuego y tregua bilateral, que se suscribieron entre los 80' y 90' y sobre los cuales se harán precisiones posteriormente. No obstante, para tener una mirada general de los procesos de desmovilización en las últimas décadas, en la tabla siguiente se muestra un panorama de las desmovilizaciones (colectivas) sucedidas como parte de los procesos de negociación con grupos armados:

Tabla 1. Panorama de desmovilización colectiva Colombia (1990-2006)

Fecha	Institución líder desde gobierno	Grupo	Número de desmovilizados	Número de armas entregadas	Inversión total acordada para ejecución de acuerdo	Número de municipios donde se acordó la inversión
1990	Oficina Nacional de Reinserción	1. EPL	2,000	600	\$21.550 Millones	87
		2. M19	900	280	\$7.049 millones	46
1991	Consejo Nacional para la normalización	3. Partido Revolucionario de los Trabajadores-PRT	200	Sin datos	\$3.233 Millones	17
		4. Movimiento Armado Quintín Lame, MAQL	157	50	\$6.467 Millones	17
		*Comandos Ernesto Rojas, CER	25	Sin datos		
		*Otros grupos	5			
1994	Plan Nacional de Rehabilitación	5. Corriente de Renovación Socialista	433	500	\$14.867 Millones	59
		6. Milicias	650	200	N/A	N/A
		7. Frente Francisco Garnica	150	Sin datos	N/A	N/A
		8. Movimiento Independiente Revolucionario - Comandos Armados, MIR – COAR	171	Sin datos	N/A	N/A
2003-2006	Programa para la Reintegración a la Vida Civil (PRVC). 2006: Alta Consejería para la Reintegración (ACR)	9. AUC - Paramilitares**	31,671	18000	En este proceso de paz no se acordaron municipios para priorizar en el postacuerdo.	
TOTAL			36,362			

*Esas dos desmovilizaciones son continuación de los acuerdos con el EPL, por esto no se contabilizan aparte.

**Los datos de desmovilización paramilitar colectiva se toman de la Oficina del alto comisionado para la Paz, 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir de: Fernando Uricoechea, De las armas a la democracia, en Ministerio del Interior, (2000) Tomo 2, p. 12. del Informe de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2007; López, C. (2016). ¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres Colombias. Bogotá, DEBATE; Ibarra, C (2015). Desarme en procesos de paz: análisis preliminar del caso colombiano. Serie Documentos de Investigación, Observatorio de Drogas ilícitas y Armas – ODA. No. 4. Universidad del Rosario, Bogotá.

Para que se sucedieran estas desmovilizaciones el Estado colombiano dispuso una serie de mecanismos e instancias institucionales con dos propósitos fundamentales: por un lado, cumplir con lo pactado con los grupos armados que se desmovilizaron por acuerdos de paz en la década de los 90 (M-19, EPL, PRT, etc.); y, por otra parte, atender a los demás grupos subversivos que continuaban en la lucha armada, en el evento en que decidieran dejar las armas, mediante nuevos acuerdos (FARC-EP, ELN) (Pinto, Vergara, & Lahuerta, 2002). Sin embargo, con el recrudescimiento que tuvo el conflicto armado después de los acuerdos de paz de los años noventa, y el repetido rompimiento de las conversaciones con los grupos

armados en la década posterior, la desmovilización individual se hizo cada vez un acto más frecuente; siendo esta una situación completamente distinta a los procesos dados con firmas colectivas para la paz. Así, desde 1999 hasta el 2002 se contabilizaron cerca de 909 entregas a la Fuerza Pública, 753 de ellas al Ejército Nacional⁸, de acuerdo a cifras del Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado-Colombia (Pinto, Vergara, & Lahuerta, 2002).

Sobre el perfil de estas personas, en el estudio del Mindefensa realizado por Borrego, Vergara y Lahuerta, con 316 desmovilizados, un 39,7% del total de población desmovilizada reportada para el año 2000, se encontró:

Tabla 2: Perfil del desmovilizado individual promedio (1995-2000) *

Variable	Mayor Ocurrencia	
Edad del desmovilizado	44% < 17 años	56% > 17 años
Edad de ingreso a la guerrilla	Entre los 10 y 17 años	
Sexo	Masculino	
Nivel de escolaridad	Educación básica incompleta	
Estado civil	Soltero	
Motivo de ingreso a la guerrilla	Reclutamiento forzoso, gusto por las armas y el uniforme, promesas (remuneración económica y buen trato)	
Motivo de la desmovilización	Maltrato, falta de remuneración económica, privación de la libertad y falsas promesas	
Departamento donde se desmoviliza	Santander, Norte de Santander, Antioquia y Putumayo	
Conocimiento del programa de reinserción	No	
Desmovilizados por grupo insurgente	FARC-EP	
Existencia de hijos	No	

*Nótese que el 44% de estos desmovilizados eran menores de edad en el momento de su entrega

Fuente: Pinto Borrego, M., Vergara Ballen, A., y Lahuerta Percipiano, Y. (2002). Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual. Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación - Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos internos. ARCHIVOS DE ECONOMIA, Documento 211.

Sobre las cifras de desmovilización individual en el periodo posterior al año 2002⁹, la Agencia colombiana para la Reintegración reporta:

⁸ Cabe anotar que los desmovilizados se pueden presentar ante cualquier autoridad civil, militar o eclesiástica

⁹ Para el desarrollo de este capítulo no se encontraron cifras de fuentes oficiales sobre los procesos de desmovilización individual realizados entre los años 2000-2002.

Tabla 3: Cifras de desmovilización individual (2002-2016)

Fecha de actualización: 30-06-2016

<i>Total nacional</i>	Año de desmovilización														
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	3495	5343	12885	20262	2937	3000	2792	2227	1359	920	1004	898	652	221	57996

Fuente: Sistema de información para la reintegración- Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) 2016.

Como se observa, la desmovilización individual tuvo su mayor expresión en el periodo comprendido entre los años 2003-2008, etapa en la cual se estimularon las entregas voluntarias y además se fortaleció la estrategia de trabajo de la Agencia Colombiana para la Reintegración –ACR.

Siguiendo la lógica del apartado anterior, se observarán ahora, los tres momentos (o tres olas) que han experimentado los procesos de desmovilización en Colombia, en paralelo con lo que han sido las tres olas de los procesos de paz colombianos:

Primera ola: 1989-1991:

Esta primera ola de acuerdos se corresponde con los procesos llevados a cabo en los años 90 con grupos insurgentes, fundamentalmente de extracción campesina, trabajadora o de bases universitarias. Estos acuerdos contribuyeron de forma directa en los cambios políticos del país conseguidos a través de la Asamblea Nacional Constituyente y la expedición de la Constitución Política de 1991, y se presentan de forma resumida en los siguientes párrafos.

Plan de desmovilización del M-19: Para coordinar la desmovilización se creó el Consejo Nacional de Normalización mediante decreto 314/1990 y sobre el proceso mismo de desmovilización el acuerdo reza: *“El Gobierno Nacional, a partir de la fecha [9 de marzo de 1990], aplicará el Indulto a los miembros del M-19 y dará inicio a los programas de reinserción social y productivos acordados. El Movimiento 19 de Abril, reitera así mismo, que a este acuerdo se acogen todos sus miembros y que como grupo armado deja de existir”.* (Punto 8 del acuerdo) (Gobierno Nacional - M19, 2009). Adicionalmente en los acuerdos se hace referencia a un plan de seguridad para los desmovilizados y dirigentes (punto 9 del

acuerdo general). No obstante, Carlos Pizarro, comandante general de este movimiento fue asesinado el 26 de abril de 1990, siete semanas después de haber hecho dejación de las armas¹⁰ y ya como candidato presidencial, crimen que fue declarado de Lesa Humanidad en el 2010. El acuerdo no contiene precisiones adicionales sobre el procedimiento de específico de reintegración, ni se hace referencia alguna a los combatientes menores de edad.

Plan de desmovilización de El partido Revolucionario de los trabajadores (PRT): La desmovilización de este grupo se pactó en el marco del acuerdo firmado el 25 de enero de 1991, cuyo segundo punto indica: *“El Gobierno Nacional facilitará los medios jurídicos y administrativos para la legalización del PRT como partido político”*. (CEDEMA, 1998). A diferencia del acuerdo con el M-19, el acuerdo con este grupo incorporó compromisos detallados en materia de garantías jurídicas (punto 5 de acuerdo general) salud, educación, empleo, acceso a crédito y financiación de proyectos productivos para los desmovilizados. En el texto del acuerdo destaca el incremento de los temas de los que se solicita al gobierno realizar estudios e informes, dentro de los que destacan los asuntos de política indígena y de Derechos Humanos. En este acuerdo se menciona por primera vez una cifra específica de inversión estatal (300 millones de pesos) para desarrollo regional. Además, por primera vez se especifica un ‘Plan de reconciliación’ (Punto 10). El acuerdo no contiene precisiones sobre combatientes menores de edad.

Plan de desmovilización del Movimiento armado Quintín Lame (MAQL): Este acuerdo se firmó en el Campamento de Pueblo Nuevo, Caldono-Cauca, el 27 de Mayo de 1991; el apartado III, referente a las garantías del gobierno, reza: [El gobierno se compromete a] *la extinción de la acción penal y de la pena previstas en el Decreto 213 del 22 de enero de 1991 para todos los miembros de esta organización guerrillera, siempre y cuando se trate de delitos políticos o en conexidad con ellos y conforme a las exigencias y requisitos previstos en el Decreto. [...] El Gobierno entregará el 31 de mayo un salvoconducto a cada uno de los miembros del Quintín Lame por los delitos consagrados en el Decreto 213 del 22 de enero de*

¹⁰ En el año 2001, el líder paramilitar Carlos Castaño, en su libro autobiográfico ‘Mi confesión’ (Editorial Oveja Negra), aceptaría la autoría de este asesinato.

1991 con base a la lista que presentará la misma organización con el objeto de conseguir los beneficios jurídicos previstos en la disposición citada. Después de la dejación de armas, o finalizada la vida en campamento, el Gobierno otorgará un auxilio mensual de subsistencia para todos los miembros de la organización guerrillera igual a la suma de doce (12) millones de pesos mensuales por un término de seis (6) meses (López, 2014). Así mismo, el acuerdo incluyó un plan de seguridad, y por primera, vez un capítulo amplio con el plan de Reinserción, que incluyó los siguientes puntos: 1. Propósito de la Reinserción 2. Cobertura 3. Criterios 4. Fases de Transición: Educación no formal y validación adecuada de la primaria. - Capacitación Técnica a. Alfabetización b. Reforzamiento en lecto-escritura y matemáticas c. Validación acelerada. 5. Fases de Reencuentro 6. Fase de seguimiento y Evaluación. En este acuerdo además asciende la cifra específica de inversión estatal que se compromete, llegando a 660 millones e indicando municipios específicos de inversión para desarrollo regional.

Plan de desmovilización del Ejército Popular de Liberación (EPL): El acuerdo de paz con este grupo se firmó el 29 de enero de 1991, en el corregimiento de Juan José (Córdoba). En el texto, de modo similar al acuerdo con el MAQL, se da un espacio central al proceso de Reinserción (Puntos I y VII del acuerdo general), precisando un plan que incluyó los siguientes puntos: 1. Propósitos de Reinserción, 2. Cobertura 3. Criterios, 4. Fase de Transición: Educación no formal, Capacidad Técnico-Profesional, Participación Ciudadana y Comunicación Popular, 5. Fase de Seguimiento y Evaluación y 6. Plan de seguridad. Como rasgo diferencial de los acuerdos anteriores, este acuerdo contempló la creación de unos comités operativos de promoción del proceso de Paz conformados por miembros del EPL y delegados gubernamentales con el objeto de hacer difusión social y participación ciudadana en el proceso de paz. Hay que mencionar además que, en este proceso, surge La Comisión de superación de la Violencia, creada y financiada a instancias de las Consejerías de Paz y Derechos Humanos de la Presidencia de la República. No obstante, el informe final sobre su trabajo, contenido en el libro *'Pacificar la paz, lo que no se ha negociado en los acuerdos de paz'* (Editorial Presencia -1992), fue realizado por sus integrantes en total independencia, y no representó ni comprometió al Gobierno como tal. De hecho, no hay registro de un plan o compromiso presupuestal específico para cada una de las propuestas regionales que esta

comisión presentó, así que las propuestas no pasaron a la acción. La cifra de inversión estatal definida para este acuerdo asciende a 2000 millones de pesos, que se administrarían en las regiones a través de planes regionales participativos y aprobados por los Consejos de rehabilitación de los municipios o Consejos municipales de paz.

Pese a los esfuerzos que implicó para el gobierno y los grupos armados estos cuatro acuerdos de paz y las acciones de desmovilización incluidas en cada uno de ellos, la violencia en el país no mermo, de hecho, se intensificó¹¹. Prueba de ello es que en el Urabá Antioqueño los desmovilizados casi fueron exterminados por la insurgencia y en los montes de María (Departamento de Bolívar), y los líderes de movimientos sociales fueron asesinados por los paramilitares o tuvieron que huir de la región (Lopez, 2016). Tatay agrega que “La circunstancia más patética es cuando el éxito mismo de los proyectos de inversión llevaba a la violencia contra sus promotores. La razón era que una acción social más eficiente amenazaba a las estructuras locales de poder y su tradición clientelista” (Tattay, 2000). Esto teniendo en cuenta que en el contexto seguían operando otras estructuras guerrilleras (las FARC y el ELN), pero además Colombia empezaba a experimentar el rápido crecimiento del fenómeno del paramilitarismo. En consecuencia, se puede afirmar que estos procesos de paz fueron procesos parciales, que no lograron acabar con la guerra, porque importantes sectores guerrilleros no participaron. Su horizonte estuvo más en el cambio del régimen político: la profundización de la democracia y la transformación de las estructuras políticas, y si bien estas dos demandas se convirtieron en derechos con algunos acuerdos que quedaron establecidos en la constitución de 1991, esto no resultó (como era de esperarse) en la superación de la exclusión y el autoritarismo políticos de tan larga tradición en el país. No obstante, hay que decir que los niveles de reincidencia/rearme de estos procesos fueron bajos, aunque mostraron diferencias regionales y por actores (Tattay, 2000).

¹¹ Al respecto además es posible encontrar importantes críticas al proceso de desarme, pues en la mayoría de los procesos sucedidos en este periodo se cree que no hubo una entrega de la totalidad de las armas. De acuerdo con Peña y Restrepo (2006), la relación entre armas y hombres de todos estos procesos fue de 0,30. Entre todos los grupos se recolectaron 1645 armas, mientras que se desmovilizaron 5553 combatientes.

Segunda da ola: 1994 -1998

Posterior a la realización de la Asamblea Nacional Constituyente y la proclamación de la Constitución de 1991, se sucedieron las desmovilizaciones de otras tres organizaciones armadas: la corriente de renovación socialista (CRS), el Frente Francisco Garnica (FFG) y las Milicias Populares de Medellín (MPS). Los procesos de desmovilización que se efectuaron en este periodo se enmarcaron en lo dispuesto por el Decreto 1385 de 1994, y los acuerdos en que se formalizaron se presentan de forma resumida en los siguientes párrafos.

Plan de desmovilización de la Corriente de Renovación Socialista (CRS): El acuerdo de paz en que suscribió la desmovilización de la CRS se firmó el 9 de abril de 1994. El acuerdo retoma las estrategias y componentes del programa de desmovilización y reinserción del EPL y el MAQL, agregando una figura nueva para las personas reinsertadas: estas asumirían un rol de promotores de paz (Capítulo 4, numeral 9). Adicionalmente se incluyó una figura de ‘Favorabilidad política’, como elemento diferenciador respecto de las negociaciones anteriores: *“Con el fin de facilitar la reincorporación de la Corriente de Renovación Socialista al sistema democrático, el Gobierno Nacional designará, por una sola vez mediante decreto a dos representantes a la Cámara de Representantes para el período 1994-1998, en desarrollo de las facultades conferidas mediante la Ley 104 de 1993”* (Capítulo VI) (López, 2014).

Plan de desmovilización del Frente Francisco Garnica (FFG): Este acuerdo, con un frente que no se había desmovilizado del EPL, se concentra en fundamentalmente en los beneficios sociales, económicos y jurídicos de los miembros que se desmovilizan (CEDEMA, 1994), y en su texto no hace mención de otro tipo de compromisos, sino que se adhiere a lo ya negociado con el EPL en 1991.

Plan de desmovilización las Milicias Populares de Medellín (MPS), las Milicias Independientes del Valle de Aburrá y las Milicias Metropolitanas: Los acuerdos que se realizaron con las Milicias Populares para conseguir la desmovilización de sus combatientes se consideran acuerdos excepcionales o atípicos en relación con el histórico de acuerdos

celebrados en el país, fundamentalmente porque son los primeros acuerdos en los que se hace referencia a componentes locales de convivencia y seguridad ciudadana y justicia, por ejemplo, se habla de los Centros de Convivencia y la prestación de servicios de: Inspección municipal, conciliación de conflictos consultorio jurídico, defensoría del pueblo y espacios para organizaciones comunitarias barriales (Lopez, 2016). Adicionalmente se consideró este un proceso de paz *con reintegración, pero sin desarme ni desmovilización* (cursivas propias) (Giraldo & Mesa, 2013); dado el carácter urbano de estas milicias, cuyo origen y composición no fue esencialmente político. A estas organizaciones se les permitió constituir una cooperativa de vigilancia particular —Coosercom— en sus comunidades de origen, lo que provocó que la estructura armada se mantuviera y la reintegración a la vida civil fuera incompleta, teniendo efectos dañinos para la ciudad que, incluso, se sintieron una década después (Jaramillo & Valencia, Atipicidades del proceso de paz con las Milicias Populares de Medellín, 2015).

Es así, que este ‘experimento’ de delegar la seguridad a los reintegrados, como actividad conocida para ellos, llegó a considerarse un fracaso, pues no solo se delegaron atribuciones propias del Estado a particulares (el monopolio de la seguridad y violencia), sino que además este problema se sumó a dificultades de monitoreo del proceso, debilidades de coordinación y hasta legitimación del grupo reintegrado como autoridad social en los barrios de influencia (Giraldo & Mesa, 2013).

Con la firma de estos acuerdos, puede decirse que se cerró un segundo momento histórico de las negociaciones por la paz en Colombia, momento en el que la mayoría de las organizaciones armadas de pequeño y mediano tamaño transitaban hacia la vida civil y la participación política. No obstante, permanecían en el accionar nacional tres organizaciones armadas ilegales de mayor envergadura: Las FARC, el ELN y Los grupos de autodefensa/grupos paramilitares. No fue sino hasta 8 años después de este ciclo de desmovilizaciones, que el país observó un nuevo proceso de negociación: El realizado con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en cabeza del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, proceso del que se hablará a continuación.

Tercera ola: 2002-2006

El tercer gran momento que han tenido las negociaciones de paz y los acuerdos por la desmovilización en Colombia, fue el experimentado entre los años 2002 y 2006 en los procesos adelantados con los con bloques paramilitares, la mayoría agrupados como Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Para estos procesos se promovió un nuevo marco jurídico, La ley 975/2005 conocida como Ley de Justicia y Paz, y aprobada por el Congreso para facilitar el proceso de desmovilización. El componente más novedoso de esta ley fue que mencionaba la necesidad de garantizar del derecho a la verdad, la justicia y la reparación para *las víctimas* de estos grupos. Los combatientes que se adhirieron a esta ley debían pagar una pena privativa de la libertad de mínimo 5 y máximo 8 años, antes de acceder a los beneficios contemplados en ella. En concreto, el proceso de desmovilización de este grupo se produce en cumplimiento del acuerdo de Santa Fe de Ralito, firmado el 15 de julio de 2003, y tiene inicio unos meses después de que se emite la declaratoria de un cese unilateral de hostilidades por parte de los grupos de autodefensas. El 25 de noviembre de 2003 en Medellín se desmoviliza el primer bloque: Cacique Nutibara y el último del proceso lo hace el 15 de agosto de 2006, el bloque Elmer Cárdenas (se realizaron un total de 38 actos, en los que se desmovilizaron 31.671 personas) (OEA, 2007).

Sobre este proceso perviven dos críticas centrales:

- Antes de concluido el proceso de desmovilización, empezaron a aparecer estructuras armadas en zonas donde actuaban las autodefensas, fuertemente vinculadas al narcotráfico y otras actividades delictivas (CNR, 2007). Estas organizaciones oficialmente se consideran hoy como Bandas Criminales –BACRIN, sin embargo, para muchos analistas no son más que herederas o una ‘metamorfosis’ de las estructuras paramilitares. Entonces, si bien se desarticulaban parcialmente los grupos de autodefensa, el poder mafioso y el narcotráfico – ejes centrales de sus acciones– han logrado mantenerse intactos.
- En cuanto a la Ley de Justicia y Paz, de los más de 30.000 desmovilizados, aproximadamente 2.000 ratificaron su postulación a esta ley, lo que representa menos del 2% de los

excombatientes de las AUC. A mediados de 2011, solamente tres exparamilitares han sido sentenciados en el marco de esta Ley (INDEPAZ, 2012).

Con lo analizado hasta este punto, bien puede sustentarse la larga trayectoria que Colombia ha tenido no solo en el conflicto sino en el diseño y la ejecución de estrategias para controlarlo, mitigarlo, y darle fin; estrategias que no solo tienen que ver con lo militar propiamente dicho, sino que se relacionan mucho más con la negociación, los acuerdos, y los procesos de reintegración. Ahora, ¿cuál ha sido el rol específico de los NNA en las estructuras armadas? y ¿cómo se han observado en los procesos de DDR? En los siguientes apartados se profundizará en estas cuestiones.

2. “Como corderos entre lobos”: La participación histórica de los niños, niñas y adolescentes en los conflictos armados

2.1 La cuestionada voluntariedad tras la vinculación de los NNA a los conflictos armados

Cuando se habla de ‘participación’ de los NNA en los conflictos armados, puede aparecer el cuestionamiento no solo lingüístico sino también ético-legal frente a la voluntariedad que puede o no existir cuando los NNA se hacen parte de un grupo armado o cuando permanecen por largos periodos en él.

Con esto en mente, es oportuno aclarar que en esta investigación se utilizará el término ‘participación’, en armonía con la nomenclatura internacional que describe el fenómeno. Esta ‘participación de los NNA en el conflicto armado’ se comprenderá aquí de acuerdo a los establecido en los Principios de París sobre la participación de niños en conflictos armados (2007) que establece: “Se entiende por niño soldado todo menor de 18 años de edad vinculado con una fuerza armada o un grupo armado que haya sido *reclutado o utilizado* por una fuerza armada o un grupo armado *en cualquier capacidad* [...] utilizados como

combatientes, cocineros, cargadores, espías o para fines sexuales” (ONU, 2007) (Cursivas propias). Esta definición pone de manifiesto que, si bien en muchos casos los NNA toman parte directa en el conflicto como combatientes, su papel no se limita a combatir. Muchas niñas y niños realizan funciones de apoyo: sirven de cargadores de municiones o de soldados heridos, se desempeñan como vigías y correos humanos, y en el caso de las niñas a menudo son obligadas a servir de esclavas sexuales.

Adicionalmente, para tener mayor claridad conceptual, se retoma la distinción planteada por Montoya (Montoya, Niños y jóvenes en la guerra en Colombia: Aproximación a su reclutamiento y vinculación, 2008) para señalar las diferencias entre el reclutamiento y la vinculación a los grupos armados (ambas definiciones consideradas como ‘participación’ en el conflicto):

- *Ser menor reclutado implica un vínculo de pertenencia formal a los frentes, cuadrillas y columnas de los grupos ilegales, es 'hacer parte del grupo'; son uniformados y dotados con armamento, sometidos a rituales de iniciación, formación ideológica y entrenamiento. Realizan labores militares en el combate rural o urbano, labores de mantenimiento para conservar el debido funcionamiento del grupo en sus sedes de operación, y labores de reclutamiento a otros jóvenes, las cuales contribuyen, entre otras, al mantenimiento de la estructura militar.*
- *Por el contrario, el menor vinculado 'no hace parte del grupo', su relación de pertenencia al mismo es informal y participa indirectamente. Es realizada por grupos ilegales y por la fuerza pública con objetivos específicos, entre los que se distingue el desarrollo de labores de cooperancia, información y colaboración que ponen en grave riesgo a los menores ante los grupos combatientes. Así mismo, se destacan, como forma específica de vinculación, los programas educativos y de formación cívico militar adelantados por la fuerza pública y por otros grupos, que poseen alta eficacia simbólica para generar en ellos una conciencia militarista caracterizada por el deber de obediencia ciega y la exaltación a la participación en la guerra.*

Sobre la posible voluntariedad que pudiese existir tras estas formas de ‘participación’ en el conflicto armado, los informes de organizaciones nacionales e internacionales han develado diversas situaciones desencadenantes de dicha participación: el uso de la fuerza; la atracción por las armas y el poder; la incursión en el grupo como método de escape de la pobreza, la violencia intrafamiliar, el desempleo, la inseguridad social; el temor, la intimidación y el miedo a perder la vida; las promesas de mejores condiciones de vida que terminan en engaños; entre otras, como causas que motivan el ingreso de niños y jóvenes a los grupos armados y, se alude entonces a la noción de ‘ingreso voluntario’ (COALICO, 2002).

Sin embargo, si bien podría hablarse de ‘voluntariedad’ tras la decisión de NNA de hacer parte de los grupos armados dada la situación contextual, tal voluntariedad debe ser relativizada y problematizada. Algunas razones que justifican esta posición pueden leerse desde el sentido político y desde el sentido legal:

- En lo político se ha observado que la mayoría de los menores combatientes provienen de zonas donde subsiste una socialización bélica y en donde puede que la única opción observada por los menores sean las armas, lo cual suscita interrogantes tales como: Si no hay otras opciones, ¿es posible elegir?; si las armas son la única opción, ¿es factible hablar de voluntariedad? y si, a pesar de estar ‘en las armas’, existe el deseo y convicción de salir y se les niega, ¿es viable hablar de voluntariedad? (Rangel, 2004) (Díaz, 2002).
- Desde la perspectiva legal, la cual señala el concepto de capacidad plena para ejercer derechos y contraer obligaciones, puede decirse que, si tal capacidad sólo es adquirida con la mayoría de edad, estos menores no cuentan con elementos suficientes para decidir su pertenencia a una organización armada (Montoya, 2008).

Dicho esto, el punto de vista por el que se inclina este análisis es el presentado por Sedky, quien afirma que, aunque no se puede decir que el reclutamiento de los NNA “voluntarios” responda a una coacción directa, sí se puede establecer claramente que “estos niños son objeto de una manipulación ideológica o víctimas de la destrucción de sus sociedades” (Sedky, 1999).

En un apartado posterior se mencionarán las características sociodemográficas de la población de NNA reclutados en Colombia, a partir de lo cual puede ampliarse la discusión sobre la noción de voluntariedad en el contexto específico colombiano.

2.2 Observaciones científico-académicas de los conflictos armados contemporáneos y la participación de los NNA en ellos.

Al pensar en guerra o en conflictos armados¹², no es usual imaginarse a los niños, las mujeres, o las personas con discapacidad en las primeras filas de batalla, pues la guerra se ha asumido históricamente como un lugar para hombres adultos dotados de fuerza física y capacidad de entrenamiento. Sin embargo, es posible encontrar registros en la historia de algunos escenarios donde efectivamente los niños participaron en campañas militares, aunque sin constituir las primeras líneas de combate:

- En la Europa de los siglos XVII y XVIII donde servían como ‘pajes’ o ‘escuderos’ para asistir a los caballos y para transportar pólvora hasta los cañones.
- En Estados Unidos durante la Batalla de New Market, en la que participaron cadetes menores de 16 años.
- En Alemania, durante la segunda guerra mundial, cuando las fuerzas Aliadas invadieron el territorio en los últimos meses de la guerra, y un gran número de integrantes de las Juventudes Hitlerianas murieron en manos enemigas.

¹² Si bien para la revisión de antecedentes se hará referencia a los escenarios de guerra y conflicto armado, para el desarrollo de esta investigación se trabajará sobre la definición de conflicto armado. De acuerdo a lo establecido por los convenios de Ginebra, por ‘guerra’ se entiende las luchas establecidas entre dos o más bandos (países o alianzas) claramente diferenciados, “con sus fases de ofensiva, defensiva y contraofensiva hasta que finalmente uno es derrotado y tiene que capitular”. Sin embargo, la tipología de ‘Conflictos armado’ es mucho más grande, pues no sólo incluye el concepto ya señalado de guerra, sino que además añade otros como las “luchas con intervención de armas entre facciones, revoluciones o revueltas violentas, luchas de guerrillas”, etc. donde no hay necesariamente una declaración formal de guerra (hecho que aplica a la realidad colombiana) y donde los bandos no son claramente distinguibles. Otra diferencia fundamental entre estas dos nociones, es que en esta diferencia guerra-conflictos armados, se separan ‘guerrilleros’ de ‘terroristas’, y unos están más legitimados que los otros: Los terroristas se observan como criminales que cometen delitos: terrorismo, mientras que en el caso de las guerrillas estas poseen un estatus político. Este hecho es determinante, pues es a partir de este reconocimiento que los gobiernos nacionales pueden entablar procesos de diálogo y negociación (noción no aplicable a los grupos terroristas). Adicionalmente, cuando se reconoce el conflicto armado interno en una nación, el gobierno de tal nación no solo reconoce a los actores armados ilegales, sino que también asume la aplicabilidad del Derecho internacional humanitario en el territorio, y además la responsabilidad de reparación integral a las víctimas producto de tal enfrentamiento -entiéndase entonces que en este caso las víctimas no son ‘víctimas de la guerrilla o de los terroristas’ sino *víctimas del conflicto*-, lo que inmediatamente significa que el Estado asume el liderazgo y responsabilidad de emprender procesos para la reparación integral de los ciudadanos que han resultado afectados o victimizados por los hechos sucedidos en el marco del conflicto, así como también se ve conminado a elaborar el marco jurídico necesario para dar ‘amparos legales’ al guerrillero capturado o desmovilizado durante el conflicto o el posconflicto.

No obstante, con los cambios en las estrategias militares y la aparición de las armas de fuego ligeras, la función de los NNA cambió: sus tareas se incrementaron y pudieron asumir de manera creciente un rol más protagónico en la guerra (Aguirre, 2002). Así, su participación (véase en el apartado anterior la revisión del concepto ‘participación’) en los conflictos armados ha dejado de ser una rareza: En 2005 se calculó que unos 300.000 menores de 18 años servían como combatientes alrededor del mundo (casi el 10% de los combatientes globales). De estos, el 40% prestan servicio en fuerzas armadas y luchan en casi el 75% de los conflictos mundiales. En el 80% de esos conflictos en los que hay niños presentes, hay menores de 15 años, y el 18% de las organizaciones armadas del mundo han empleado niños de 12 años y menores (Aguirre, 2002).

Específicamente en América, desde los años 90’, se ha documentado la participación de NNA en los conflictos experimentados en Ecuador, El Salvador, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú. Sin embargo, en la actualidad, únicamente los grupos armados ilegales en Colombia¹³, persisten en el uso y reclutamiento de menores para sus filas en este continente. Sobre este particular, el informe ‘*Como corderos entre lobos*’ reportó que la tercera parte de los integrantes de los grupos guerrilleros son menores de edad, representado el 42% del pie de fuerza de las FARC, el 44% en el ELN¹⁴; el 40% en las AUC¹⁵, y el 50% en las bandas criminales (Sprienger, 2012). Así, se ha calculado que “la cifra total de niños combatientes en Colombia supera los 11.000, siendo este un cálculo conservador” (Human Rights Watch, 2004).

Sobre los desarrollos empíricos llevados a cabo en esta área es posible rastrear estudios con miradas amplias que indagan sobre las dinámicas de los procesos de guerra y de paz, estudios con miradas más puntuales que observan específicamente el fenómeno del uso de los NNA en los conflictos armados y su posterior desmovilización, y unos cuantos que, como en nuestro caso, han realizado reflexiones y problematizaciones en torno a los conceptos y

¹³ Si bien también se reconoce que en otras partes del mundo esta práctica sigue siendo sistemática. Por ej. por parte del Ejército de resistencia del señor –LRA en Uganda, el grupo yihadista filipino Abú Sayaf, el Ejército de Liberación Nacional de la minoría Karen en Birmania y las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda –FDLR.

¹⁴ Ejército de Liberación Nacional. Grupo guerrillero Colombiano.

¹⁵ Autodefensas Unidas de Colombia. Uno de los principales grupos paramilitares en Colombia.

semánticas que rodean los procesos de conflicto y posconflicto. A continuación, se expondrán hallazgos y aportes al problema de estudio contenidos en tales análisis, para posteriormente encuadrar el campo de acción de la investigación propuesta aquí.

Una primera e interesante visión panorámica sobre el fenómeno de la guerra es la presentada por Bobadilla en la revisión histórica titulada *Aproximaciones al derecho de los conflictos armados: de los trofeos e indemnizaciones de guerra*. Allí los autores exploran la relación guerra-sociedad-derecho (y las semánticas del sistema judicial como elemento regulador de la paz social); señalando un elemento clave, y es que ‘no hay consenso sobre el concepto de ‘guerra’ como fenómeno jurídico; siendo para algunos, un fenómeno superior al derecho, para otros, un fenómeno extraño al derecho, mientras que, para la tendencia dominante, en cambio, no es ninguna de las anteriores, sino que la considera como un fenómeno antijurídico, es decir, contrario a derecho’ (Bobadilla, 2011). A pesar de este primer obstáculo, lo diverso del concepto de la guerra, el derecho e las ha arreglado para reglamentar los conflictos bélicos¹⁶. Por otra parte, a través de su revisión es posible establecer que los conceptos de ‘indemnizaciones de guerra’ y ‘reparaciones de guerra’ (conceptos antepasados de los procesos legales que reglamentan la participación y desvinculación de civiles en los conflictos armados), son una creación moderna, resultado de los tratados de paz posteriores al siglo XVIII. De hecho, no fue sino hasta la celebración del Tratado de Versalles de 1919, que hizo su aparición un nuevo sistema, el cual se apartó del principio tradicional de la indemnización de guerra, pasando a ser reemplazada por las ‘reparaciones de guerra, las cuales tendrían por objeto resarcir los daños materiales efectivamente causados, incluyendo los perjuicios ocasionados a la población civil’ (cursivas propias) (Bobadilla, 2011).

Si se aparta la mirada de quienes se han ocupado de estudiar el fenómeno de la guerra, para enfocarse en las investigaciones sobre la paz, paradójicamente, se encuentra una conclusión parecida: Así como el concepto de guerra está impregnado de paradojas en el sistema de derecho, ‘tampoco existe consenso sobre el significado de la palabra "paz" y cuáles

¹⁶ Constatación empírica de esto es, según Bouthoul, ‘la propia historia política del hombre, en la que se registran ocho mil tratados de paz conocidos’ Fuente especificada no válida..

son las condiciones suficientes para generar las bases de una paz duradera o para evitar que los conflictos se reanuden' (Rettberg, 2013), lo complejo de la amplitud -para algunos ambigüedad- de este concepto, es que en la práctica tiene graves consecuencias: 'la falta de coordinación, la duplicación de esfuerzos, la existencia de tensiones entre agencias dedicadas a la construcción de paz y la precaria evaluación y generación de estándares compartidos de efectividad y progreso en los procesos de paz (que ha sido señalada como causa del despilfarro de recursos materiales limitados —dinero y bienes—, y simbólicos —la legitimidad y la continuidad de los esfuerzos—)'. (Rettberg, 2013) [anterior]. De acuerdo con Rettberg, las imprecisiones conceptuales (y en consecuencia operativas) alrededor de la construcción de la paz, han validado las críticas de aquellos quienes opinan que la paz es la respuesta "blanda" a los riesgos reales para la seguridad internacional que emanan de la inestabilidad doméstica de países en vías de desarrollo. En este mismo sentido, Escobar coincide en señalar que no es fácil definir el vocablo paz, ya que existe una pluralidad de concepciones en discordia. Sin embargo, afirma que la expresión "derecho a la paz" plantea un problema teórico fundamental: su definición, lo que a su vez implica determinar: (i) qué se entiende por paz; y (ii) las características de la paz como derecho (Escobar & otros, 2011). Una tarea que debe empezar a asumir la academia.

Como respuesta a este, sin duda, problemático estado de cosas alrededor de las nociones 'guerra' y 'paz', las organizaciones internacionales, principalmente la ONU, han intentado ampliar su radio de acción temporal y temáticamente para incluir en sus agendas actividades conocidas como *construcción de paz* —*peacebuilding* "Fruto de este proceso de conversión conceptual, la construcción de paz adoptó dimensiones domésticas e internacionales, previas y posteriores al efectivo cese al fuego, abarcando grupos y procesos que trascienden la relación entre bandos enfrentados" (Escobar & otros, 2011).

En este sentido, y haciendo uso nuevamente de una perspectiva histórica, es importante destacar que el fin de la Guerra Fría cambió el lente conceptual con el que políticos y combatientes interpretaron, ya no la guerra, sino los *conflictos armados internos*. En esta línea la investigación de Rettberg señala que, entre los cambios más significativos, 'se encuentra la

importancia otorgada a las causas domésticas de los conflictos armados —incluyendo las condiciones estructurales, las motivaciones de los combatientes, la posibilidad de agencia y la generación autónoma de preferencias y estrategias de los actores—, en contraste con previas interpretaciones de los conflictos como reproducciones en miniatura del enfrentamiento global'. El más significativo de los actores surgido en este contexto es la llamada *sociedad civil*, que incluye desde organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales, hasta ciudadanos no organizados, que con su 'aparición' han dibujado nuevas particularidades en los conflictos armados¹⁷.

Ahora, yendo un paso adelante, es posible citar también las polémicas surgidas ya no en torno a los conceptos de 'guerra' y 'paz', sino a los procesos que surgen en medio de ellos, los procesos de desmovilización y reintegración de los combatientes. Sobre este particular, Nussio plantea que, a grandes rasgos, en la literatura disponible sobre excombatientes y procesos de DDR, se pueden identificar tres 'olas' principales (Nussio, Desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes: políticas y actores del postconflicto. , 2013):

- La primera ola de literatura ha sido orientada hacia la implementación de la política y la *mecánica de los procesos de DDR*. ¿Cómo funcionan? ¿Cuáles son los criterios de éxito? Dentro de este primer grupo destacan las publicaciones de la ONU, así como los estudios de caso descriptivos sobre estos procesos.
- A partir de las críticas desatadas por los modelos de intervención producidos por la primera ola, surge una segunda ola de literatura cuyo mensaje central es "Las recetas universales deben ser evitadas: *el contexto lo determina todo*" (Cursivas propias) (Muggah, 2013). Esta literatura se inclinó por generar un entendimiento más preciso de cómo diferentes tipos de grupos armados inciden en las posibilidades de procesos de DDR, y cómo el DDR tiene que ser visto como parte de un proceso político más amplio.

¹⁷ Grupos como las víctimas, por ejemplo, invisibles en los procesos de paz y de resolución de conflictos de las décadas de 1970, 1980 y 1990, adquirieron así una presencia sin precedentes en el debate público, en la legislación y en la investigación (Orozco, 2009).

- La tercera ola se enfoca en los excombatientes como actores del postconflicto. Comprende al excombatiente como el reflejo del término postconflicto en el nivel individual. En resumen, podría decirse que esta corriente afirma que ‘los individuos lo determinan todo’.

En una línea argumental similar, Vries & Wiegink, plantean que el concepto DDR puede ser visualizado de diversas maneras: como un continuo de términos mínimos (el re-establecimiento de la seguridad) o desde una perspectiva amplia, 'maximalista' (una oportunidad para el desarrollo). Este hecho, se profundiza en el tiempo, debido a que “mientras que el desarme y la desmovilización son generalmente implementados por los gobiernos nacionales y las agencias multilaterales, la reintegración se supone como un proceso a largo plazo dependiente de las dinámicas de los ex-combatientes y la comunidad receptora” (Vries & Wiegink, 2011). En consecuencia, sus particularidades resultan difíciles de medir (por ej. por la confidencialidad de las bases de datos) y de hecho se han desarrollado muy pocos esfuerzos académicos en este sentido.

Se ve entonces, como en la comprensión conceptual de los procesos de guerra, de paz y de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) no se encuentran posturas estáticas que permitan construir un marco de análisis único sobre los mismos. En lugar de esto, las contradicciones reinantes en este campo del conocimiento van desde el entendimiento de los conceptos pilares de los procesos y se extienden hasta los modos de operar e investigar en escenarios de conflicto y posconflicto.

2.2.1 Observación de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración

Luego de este breve análisis panorámico, se presentan a continuación otros hallazgos más específicos alrededor de los procesos DDR, escenarios en los cuáles es posible encontrar diversos estudios que dan cuenta de las dinámicas de participación de los NNA, así como de las particularidades de sus procesos de reparación y reintegración a la vida civil. En este apartado vale la pena mencionar que la literatura disponible está principalmente publicada en

Ingles¹⁸, hecho que coincide con que el único país de hispana en que existe un conflicto armado vigente que involucre menores es Colombia. Algunos de los casos-país relevantes, de los cuales se toman elementos para este análisis son:

- El caso del proceso de reintegración en Sierra Leona. Allí, de acuerdo al trabajo investigativo de Peters, al igual que en el caso colombiano, los menores de edad y jóvenes combatientes son los principales participantes en conflictos africanos (Peters, 2007). De acuerdo a su investigación retrospectiva, en el proceso de DDR liderado allí entre los años 1998 y 2004 hubo obstáculos importantes: 1) El programa no pudo entregar completamente la provisión de subsidios mensuales y herramienta para trabajo a los excombatientes que se formaron en oficios de orden agrícola, y 2) *La dificultad que enfrentan muchos ex combatientes, para validarse y registrarse como tales, debido a las subjetividades de la definición del 'Combatiente'*, así como el registro de falsos ex-combatientes.
- El caso Irlandés. En otro estudio, liderado por Mcevoy y Shirlow en Irlanda del Norte, se explora otra arista del proceso: La relevancia del marco de DDR para el proceso de transformación de conflictos, observando específicamente el potencial de 'agencia moral' de los excombatientes (McEvoy, 2009). En su estudio, que implicó a 450 ex-presos políticos, los investigadores encontraron que 'hablar de agencia moral ejercida por quienes han participado en la violencia puede parecer contrario a la intuición. Sin embargo, *esta afirmación confunde juicios sobre la moralidad (o para ser precisos 'la falta de justificación moral') para participar en actos de violencia política durante un conflicto, con el potencial de actos morales en los subsecuentes procesos de transformación del postconflicto'* (Cursivas propias) (McEvoy, 2009).

En una mirada más amplia sobre los procesos de DDR algunos investigadores, ya no citando casos-país, han analizado y cuestionado los procesos de DDR como fenómenos sociales. Dentro de ellos se destaca el trabajo realizado por Stankovic, quien, a partir de las operaciones propuestas por la Teoría de juegos (Stankovic, 2015), encontró que:

¹⁸ Y procede de experiencias en Bosnia, Burundí, Nepal, Liberia, Sudan, Angola, Sierra Leona e Irlanda del Norte.

- Los costos que tienen para los combatientes apoyar la paz son muy variables. Entonces, a menos que los programas DDR tomen en cuenta que los combatientes tienen costos de cumplimiento diferentes (de acuerdo a su rango¹⁹, funciones, tiempo en el grupo armado), surgirán problemas de distribución que amenacen la aplicación efectiva de un acuerdo de paz, y más específicamente los procesos de DDR. Sin embargo, la literatura académica ha ignorado las consecuencias distributivas de los acuerdos de paz.
- Los programas DDR se diseñan a menudo para inducir la participación de combatientes y como tal se basan principalmente en la prestación de beneficios a ex combatientes. No obstante, *para lograr estos objetivos, es esencial que los programas DDR empleen estrategias sólidas que incluyan beneficios y sanciones.*
- Para determinar el tamaño y tipo de los beneficios de los combatientes, una Comisión de DDR debe tener en cuenta: 1. El ambiente del conflicto y la economía de guerra y 2. *Su propia capacidad coactiva como una agencia ejecutora.* (Cursivas propias).

Stankovic pone en el panorama conceptos poco mencionados en la literatura sobre DDR: Sanciones, efectos distributivos, y capacidades coactivas, elementos que, con una observación lógica, están presentes siempre en este tipo de procesos. No obstante, parece que son pocas las miradas que se dirigen a ellos.

Otra perspectiva alternativa al común entendimiento de los procesos de DDR es la presentada por Vries & Wiegink, quienes cuestionan dos supuestos que subyacen en un gran número de procesos de DDR: 1. La conveniencia de romper las estructuras de mando y control de los grupos armados y 2. La reintegración exitosa en la comunidad de origen o receptora (que asume que los combatientes siempre quieren regresar 'a casa') (Vries & Wiegink, 2011). Con su análisis, vuelve a surgir en el panorama las paradojas generadas por las semánticas propias de los procesos de posconflicto. Son explícitos al señalar que los procesos de DDR no son 'ingeniería social', ya que son fuertemente influenciados por circunstancias externas y a menudo terminan siendo básicamente el 'arte de lo posible'. Otra crítica significativa, y de particular interés para este análisis es la referida a la palabra 'reintegración', de la cual afirman

¹⁹ Así, un óptimo programa DDR debe apuntar no sólo las élites militares, sino también los comandantes de nivel medio, particularmente con insurgencias guerrilleras. Los comandantes de nivel medio deben ser dirigidos con requisitos particulares e incentivos positivos y negativos en la medida de que en su caso son mayores los gastos para la participación y cumplimiento.

que “parece implicar que el entorno al que los combatientes regresan no ha cambiado desde que salieron, como si la guerra hubiera sido luchada en otra parte. Sin embargo, la guerra no es una ruptura abrupta en una situación pacífica, después de lo cual todo regresa al statu quo previo”. Además, indican que en muchos casos los programas DDR dependen absolutamente de la capacidad de absorción de las comunidades para recibir a ex combatientes, apareciendo nociones de 'Reintegración comunitaria' que terminan por eximir al gobierno del liderazgo y acompañamiento propio de esta fase, y que “estereotipan las comunidades como entidades homogéneas que poseen Agencia monolítica, energía y momentum para asumir la reintegración bajo parámetros específicos’ (Vries H. d., 2011)”.

Por otra parte, cabe mencionar los hallazgos de Picón quien en *El juego de la guerra, niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado Colombia (2008)* plantean una nueva paradoja que vale la pena mencionar en este análisis: “El proceso de restablecimiento de derechos, como correlato de la restauración de la dignidad e integridad de NNA como sujetos con la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados, en un proceso difícil de acoplar con la adecuada atención psicosocial. *La situación penal* de los NNA desvinculados del conflicto riñe, o es incompatible en muchos casos, con los procesos de recuperación emocional ordenados por la ley” (Picón, 2008). Esto pone en evidencia la tensión existente entre los derechos de estos niños y los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Luego de haber realizado una exploración a la literatura académica relacionada con los procesos de conflicto, los procesos de paz y los procesos de DDR, se presenta a continuación algunos aportes fundamentales sobre estos momentos, que contienen una perspectiva que hace referencia directa a la semántica.

Retomando a Escobar, desde la perspectiva de la Teoría de la constitución, se plantearon el interrogante ‘*El derecho a la paz ¿una norma programática, con tendencia a lo normativo o a lo semántico?*’, en el que se analiza ‘el derecho a la paz’ desde la perspectiva jurídica, para dar cuenta de su significación particular en los contextos de conflicto armado.

En su investigación resaltan que varias formas del derecho a la paz están ya reconocidas en el derecho internacional. Sin embargo, a pesar de este amplio marco jurídico, los investigadores señalan que en el caso colombiano la Corte Constitucional reconoce que el sistema jurídico es capaz de indicar, “de manera contrafáctica, que no se está en guerra (se ha firmado una rendición, por ejemplo), pero no puede, sin embargo, *decretar la paz*. Esta, entendida como una ausencia de un grado superlativo de violencia —pues paz no necesariamente es mero antónimo de la guerra—, se verifica, es un hecho empírico o, *como mínimo, un estado de cosas que únicamente se percibe anímicamente. Ello apareja que el arsenal conceptual del sistema del derecho es incapaz de abarcar y aprehender el concepto de paz*” (Escobar & otros, 2011). En parte, como respuesta a este hecho complejo, la comunidad nacional e internacional ha facilitado la comprensión de la paz desde otras perspectivas, usando semánticas como ‘la guerra justa, el derecho humanitario y la justicia transicional’.

Los autores afirman entonces, que, a pesar de los avances en materia de derechos, el uso retórico de la paz, ha dado lugar a una serie de consagraciones simbólicas que no responden a formas de concreción y protección claras y específicas, *sino que ‘quedan reducidas a una definición por oposición del derecho de la guerra, y en el mejor de los casos como un parámetro de control de legalidad’*.

En armonía con lo mencionado previamente, sobre el extendido uso retórico de ‘La paz’ frente a las grandes debilidades de concepción y concreción práctica, Mughahh desarrolló un estudio detallado de los Acuerdos de paz realizados en 18 países entre 1985-2005, haciendo énfasis en los procesos de DDR (Mughahh, 2013). El investigador encontró que, si bien la referencia a procesos de DDR fue mencionada en más de la mitad de las conversaciones para la establecer la paz, solo en menos del 10% de los casos esto se tradujo en la emisión de protocolos y resoluciones relacionadas en los acuerdos de paz resultantes. Esta investigación pone de manifiesto las inmensas brechas entre los discursos y recomendaciones legales nacionales e internacionales en materia de acuerdos de DDR, frente a la escasa aparición de compromisos y, más aún acciones, tendientes a la realización de procesos de DDR efectivos. Sus hallazgos ofrecen algunas pistas sobre los ‘diferentes ritmos’ a los que avanzan las

comunicaciones sobre el tema, frente a la dinámica real (las operaciones, distinciones y selecciones) que existen hoy en la sociedad misma.

Otra propuesta crítica sobre las semánticas utilizadas en los Procesos-acuerdos de paz y de DDR es la presentada por McMullin, quien a partir de la observación del proceso en Angola intenta demostrar que las inadecuadas acciones de DDR terminaron contribuyendo a la reactivación de la guerra en 2002 (McMullin, 2011). Su perspectiva resulta bastante interesante, pues a diferencia del resto de los autores revisados, quienes concentran su observación en los derechos de los NNA, McMullin propone que un mayor énfasis en ayudar a niños soldados no ha conducido a un sistema de apoyo contextualizado o sensible a la edad, sino que ha traído una serie de consecuencias negativas para la población general, dentro de las que se destacan:

- Ha producido una serie de supuestos genéricos y programas basados en una *construcción niños* especialmente vulnerables y merecedores de asistencia después de la guerra.
- El discurso sobre la vulnerabilidad termina por afirmar que los niños son más merecedores de la asistencia especial que sus colegas adultos. Así, mientras la DDR es un derecho para los niños, se considera un privilegio o necesidad para los adultos. *En Angola, sin embargo, el niño-víctima de hoy, es el adulto victimario de mañana*²⁰.
- El discurso sobre los niños soldados, en Angola y en otros lugares, *es particularmente arbitrario en la aplicación del límite máximo de edad de 18 años*, pues muchos de los adultos que se integran a los procesos de DDR fueron reclutados siendo menores de edad.
- La visión común (y a veces unitaria) ‘del impacto traumático de la guerra sobre los niños’ *des-politiza los conflictos en los países en desarrollo*. Los programas y discursos sobre este fenómeno no dejan ningún espacio para señalar el rol de las ideas y la política en las decisiones de los niños durante la guerra. Este enfoque ‘desde el trauma’ (en donde se considera a los excombatientes como enfermos) común a muchos procesos de DDR, termina por indicar que los NNA tiene menos poder para tomar decisiones que promuevan su

²⁰ (Cursivas propias). Realidad idéntica a lo que sucede con los niños (y luego) adultos combatientes en Colombia.

bienestar durante y después de conflicto, y paradójicamente pueden traer como consecuencia la negación de la agencia de estas personas.

McMullin propone entonces que para promover al interés superior del niño en procesos de reintegración exitosos *se requiere la conceptualización de una reintegración emancipadora*, en la que las voces de los niños desempeñan un papel en la formación de los contornos, duración y naturaleza de los programas de DDR. Propone además que se priorice la inclusión económica de los jóvenes, ex combatientes y no combatientes por igual, a través de estrategias de desarrollo y construcción de paz que hacen hincapié en la creación de empleo sobre la estabilidad macroeconómica. Por último, invita a una reflexión sobre los cambios discursivos y programáticos que deben surtirse, pues estos tienen importantes implicaciones teóricas para comprender mejor el lugar de los jóvenes en las relaciones internacionales.

Como se ve a partir de la revisión de diversos estudios e investigaciones, los conceptos ‘paz’, ‘guerra’, ‘reconciliación’, ‘sociedad civil’, ‘derechos’, ‘reintegración’... tienen un amplio espectro de significados, representaciones e imaginarios a su alrededor, dados por los diversos marcos legales y normativos, pero también por las nociones históricas que de ellos se han elaborado en los procesos mismos de negociación de paz o de DDR. De modo que, a pesar de los esfuerzos realizados por organizaciones de carácter internacional como la ONU y el Comité internacional de la Cruz Roja (CICR), los diferentes países, las poblaciones, e incluso los mismos actores del conflicto armado, poseen concepciones particulares sobre las semánticas contenidas en los procesos de DDR de los NNA^{21 22}. Otra perspectiva en que coinciden los estudiosos del área es que, como consecuencia de la subjetividad y amplitud de

²¹ Un ejemplo de estas distancias semánticas al interior de la comprensión de los fenómenos ocurridos en el marco del conflicto armado, son los hallazgos de Wagner sobre las representaciones sociales de la guerra y la paz en España y Nicaragua, es decir, un país que carecía de una experiencia cercana de guerra y otro que acababa de vivirla, y aún sufría sus consecuencias. Ellos hallaron que la muerte, el hambre, la pobreza y la destrucción representan, de manera universal, el espacio semántico de la guerra, pero no es así, sorprendentemente, cuando se trata de la política, la economía, el poder o la carrera armamentista. Los primeros términos formaban parte del núcleo estable de las representaciones sociales de la guerra, pero no los segundos **Fuente especificada no válida.** Para Ramírez, una interpretación de este hallazgo, es que tal diferenciación no deja de ser funcional para los objetivos del *establishment*, más interesado, obviamente, en seguir focalizando la atención de la opinión pública sobre las consecuencias en vez de sobre las causas de la guerra (Ramírez, 2008).

²² Mateu Alonso señala que alrededor del tema del conflicto social y la guerra incluso hay ambigüedad intelectual, ejemplificando su afirmación con el caso de George Simmel, quien hace del conflicto y la guerra un objeto de estudio sociológico con una peculiaridad muy concreta: lejos de considerar la guerra como un paréntesis de la sociabilidad, como un estado de excepción, un retorno a la barbarie o una eclosión de la terrible naturaleza humana, hace de ella una forma concreta de socialización y muestra cómo el conflicto está entretelado en la vida normal de la sociedad. Sin embargo, simultáneamente, asumió de un modo casi ideológico un discurso a favor de la Gran Guerra de 1914-1918, utilizando argumentos discutibles sobre la misión de Alemania, su historia, la transformación cultural y el diagnóstico de las relaciones con las otras potencias, en especial Francia y Gran Bretaña **Fuente especificada no válida.**

los conceptos, un gran número de excombatientes y países no han respetado las disposiciones legales establecidas para regular los conflictos y los posconflictos, obligando al Derecho internacional, pero más aún a los marcos de Derecho Nacionales, a generar diversos instrumentos de control y operacionalización en los territorios. En este punto en particular pudiera pensar que si bien las semánticas existen y son comunicadas no logran reestabilizarse en estructuras y mecanismos que hagan obligante su aplicación.

Una consecuencia de este hecho, de los diversos momentos históricos (y significados) contenidos en las semánticas, son las faltas de coordinación existente entre los actores nacionales e internacionales que realizan acciones en pro de la paz, hecho que se traduce, entre otras cosas, en una gran dificultad para cuantificar y medir el avance de los procesos y en un impedimento importante para usar las lecciones aprendidas por determinado país para procesos llevados a cabo en otros contextos.

Este tema además permite otro tipo de cuestionamientos sobre los procesos de DDR en NNA, dentro de los cuales caben:

- ¿Qué tipo de NNA ‘han construido-observado’ los programas de DDR?
- ¿Cómo se ha entendido la agencia de los combatientes en el conflicto y en el posconflicto?
- ¿Contiene las semánticas internacionales asociadas a los procesos de DDR una intención de politizar o des-politizar los conflictos, fundamentalmente aquellos que suceden en países en vías de desarrollo que poseen importancia geopolítica o en términos de recursos naturales para el mundo entero?

Junto con estas inquietudes, y de acuerdo a las observaciones académicas, las semánticas de los procesos de DDR también enfrentan crecientes problemas derivados del cambio de momento en el ciclo vital niño/adolescente a adulto y por tanto en su tratamiento legal y en materia de medidas de reparación. Adicionalmente, otro problema importante es la dificultad de calcular y proyectar costos y recursos físicos y simbólicos para estos procesos. Así mismo cabe destacar que hay muy pocas semánticas en los procesos de DDR que hagan referencia a las sanciones y capacidad coactiva del estado para evitar la desertión y el sabotaje de los procesos de reintegración (Stankovic, 2015).

A modo de resumen sobre la información presentada puede decirse que:

-El tema de DDR ha sido objeto de estudio específico de países que han experimentado procesos de conflicto y de posconflicto en muy diferentes lugares del mundo y se cuenta con producción científica que permite elaborar un panorama amplio de las comprensiones de la paz, la guerra y el DDR, en las cuales se encuentran coincidencias importantes asociadas fundamentalmente a la dificultad que genera en el marco legal y programático, y la subjetividad de los conceptos que orientan las acciones del posconflicto.

-Es posible rastrear referencias a una gran cantidad de marco jurídico producido sobre la materia, pero, en una proporción mucho menor, propuestas de evaluación/critica/análisis de la aplicación del mismo en los contextos nacionales.

-Existe interés por comprender el fenómeno del reclutamiento y el proceso de DDR desde el ámbito de las vivencias individuales y organizacionales.

-Las investigaciones que comprenden el fenómeno como un proceso social, lo enmarcan en un marco de referencia más grande: Los procesos/acuerdos de paz y el posconflicto.

2.3 Observación histórica de los procesos de desvinculación de los NNA de los grupos armados en Colombia.

“Un día, no gris, como el de estos días, pero tal vez sí oscuro como el del 13 de mayo de 1997, seis jóvenes fueron entregadas en Medialuna, Cesar, por el Ejército de Liberación Nacional (ELN) a una delegación conformada por la Defensoría del Pueblo, UNICEF, la oficina del Alto Comisionado para la Paz, el ICBF [Instituto Colombiano de Bienestar Familiar] y los medios de comunicación. Era la primera vez que un hecho como este sucedía en Colombia y con ello se iniciaría un capítulo para la institucionalidad, para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y para nuestra patria. Y con ello también cambiaba o se redimensionaba el concepto de protección”.

Palabras de Beatriz Londoño, directora del ICBF, en la Cátedra Ciro Argentina por la Infancia, 2002

Si bien se reconoce que, por lo menos desde los años 90' los NNA hacían parte de diferentes organizaciones al margen de la ley en Colombia, no resulta fácil rastrear cifras o

documentos anteriores al año 1997 referentes a los procesos de desmovilización o desvinculación de menores al conflicto armado colombiano. La explicación a este hecho se encuentra en que, tal como lo menciona en el comentario citado la directora del ICBF, solo a partir del año 1999 se empezaron a transitar los caminos gubernamentales para ‘recibir’ a estos NNA en su tránsito de vuelta a la sociedad civil. Adicionalmente, tal como se exploró en apartados anteriores, el tema de la desvinculación de los menores fue ‘‘ignorado’ por nueve acuerdos de paz/reintegración que ha vivido el país.

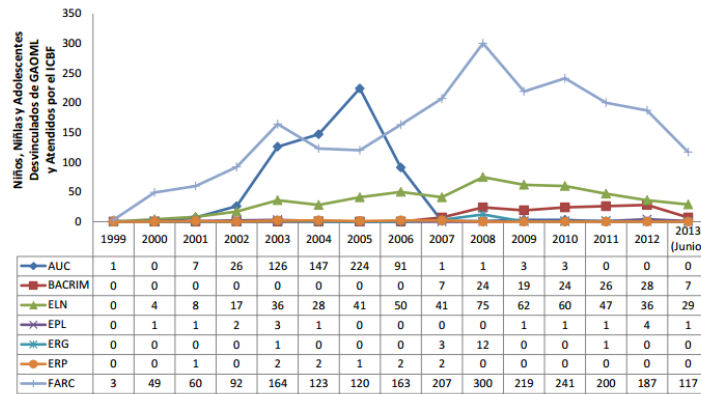
Sin embargo, sí es posible rastrear indirectamente a través de informes oficiales, cuál ha sido el comportamiento histórico del fenómeno, tema en el que se concentrará esta sección.

Teniendo como precedente los hechos del 13 de mayo de 1997, el Gobierno Nacional, a principios de 1998 avanza en la formulación de ‘acuerdos humanitarios’ con algunos grupos armados irregulares, de los cuales el primero en tener un consenso básico fue el tema de niñez. Y, para el año 1999, se da la implementación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que lidera la formulación de la política de Protección de atención integral, y da vida a un proyecto piloto en atención de jóvenes desvinculados del conflicto armado, en Bogotá. A finales de 2000, y en el contexto de la Operación Berlín, dirigida por el Ejército Nacional hacia las FARC y en la que fueron capturadas 90 personas, de las cuales 72 eran menores de 18 años, surge la necesidad urgente de atención especializada y una política pública amplia que de atención a los jóvenes desvinculados del conflicto armado, pues la realidad, lo exigía (Londoño, 2002). Es en este contexto que surge el Programa de Atención Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, que tiene como objetivo restablecer los derechos de las víctimas de este delito, y apoyar sus procesos de integración familiar, social y comunitaria (ICBF, 2013).

De acuerdo al Sistema de Información- Programa Especializado ICBF, en Colombia se han desvinculado de los grupos armados al margen de la ley, desde el 10 de noviembre de 1999 hasta 31 de marzo de 2013, 5.156 menores. Los niños, niñas y adolescentes desvinculados provienen de la guerrilla, de grupos paramilitares y de Bandas Criminales

(BACRIM). De estos, una muestra de 3.587 niños, niñas y adolescentes desvinculados de Grupos armados organizados al margen de la ley, y atendidos por el Programa Especializado del ICBF, presenta la siguiente distribución según grupo armado de proveniencia:

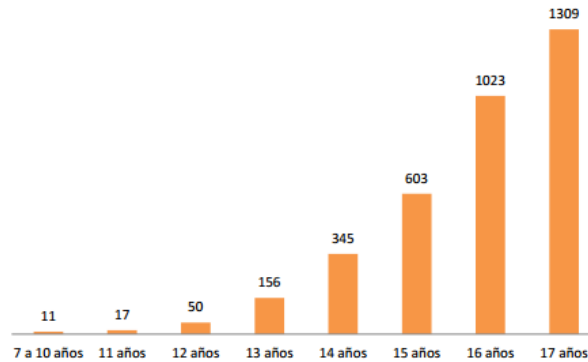
Grafico 2: Niños, niñas y adolescentes Desvinculados según GAOML de Proveniencia 1999 – 2013(junio)



Fuente: Programa Especializado para la Atención de niños, niñas y adolescentes desvinculados de GAOML
Cálculos: Observatorio del Bienestar de la Niñez. Muestra de 3.587 NNA atendidos en el programa.

Por su parte, la edad de desvinculación predominante en la muestra del grupo analizada, se expone a continuación:

Grafico 3: Niños, niñas y adolescentes Desvinculados y Atendidos por el ICBF según Edad de Desvinculación 1999 – 2013 (junio).



*Fuente: Programa Especializado para la Atención de niños, niñas y adolescentes desvinculados de GAOML
Cálculos: Observatorio del Bienestar de la Niñez. Muestra de 3.587 NNA atendidos en el programa.*

Del total de 5.156 NNA desvinculados en el periodo mencionado, se sabe que 4.253 de ellos (el 83%), ingresaron al programa por entrega voluntaria, mientras que los 893 restantes fueron rescatados (entregados por la Fuerza Pública al ICBF) y que la el 72% (3.735) de ellos son niños mientras que el 28% (1424) son niñas (ICBF, 2015).

Ahora, si se revisa la historia reciente de Colombia, es posible encontrar dos momentos que llaman la atención en lo referente a la desvinculación de menores de los grupos armados: El primero, la desmovilización de las AUC ocurrida entre los años 2003-2006, y el segundo, la actual negociación y posible desmovilización de las FARC-EP.

Los NNA en la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia

De acuerdo a informes de la unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía general de la Nación, las AUC reclutaron entre 1990 y 2005 a 2.824 menores de edad, menores que fueron obligados a delinquir y sufrieron malos tratos por parte de los paramilitares. La fiscalía señala que los paramilitares “reclutaron en mayor número a menores de 12 años, procedentes en su mayoría de Antioquía [...] y que 43 de los más de tres mil postulados a la Ley de Justicia y Paz, han reconocido su participación en estos delitos [hasta el año 2010]”. El grupo paramilitar que más menores reclutó, según el informe, fue el Bloque Norte con 443 niños, seguido por el Elmer Cárdenas con 428, el Bloque Centauros con 137 y el Bloque Catatumbo con 107 (Verdad Abierta, 2010)

Sobre su proceso de desvinculación se sabe que existieron dos modalidades, una informal y otra legalmente determinada. La primera se refiere a aquellos actos voluntarios de los menores de edad pertenecientes a esta agrupación, que decidieron abandonar de manera independiente las armas (desertar) y buscar nuevas opciones de vida. La segunda se refiere a la desvinculación formal que inicio el año 2002 en el territorio nacional. Aunque no se poseen

cifras certeras frente a los menores desmovilizados, se estima que por lo menos cada frente desmovilizado, contaba con un porcentaje no superior al 30% de menores combatientes entre sus filas (Verdad Abierta, 2010). Los jóvenes que fueron desmovilizados, una vez a manos del Estado colombiano fueron recibidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) quien junto al gobierno nacional impulsaron proyectos de rehabilitación y reintegraron a la sociedad.

No obstante, sobre este asunto han surgido muchas polémicas relacionadas con irregularidades del proceso de desmovilización, entre ellas:

- Que, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por efectos del proceso de paz con las AUC, llegaron menos de 450 menores de edad. Pero los cálculos de las ONG y de la Procuraduría apuntan a que en filas de las autodefensas había entre dos mil y tres mil (Human Rights Watch, 2004). En consecuencia, surge la pregunta ¿qué paso con el resto de NNA que estaban en las filas de esta organización?
- De acuerdo a la unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía general de la Nación, durante el proceso de desmovilización, 234 niños fueron enviados a sus casas sin que quedara constancia de ello en ningún registro oficial, lo que dificulta la localización de los responsables de su reclutamiento (Verdad Abierta, 2010).
- En las investigaciones realizadas por Justicia y Paz se ha descubierto que muchos miembros de las autodefensas, patrulleros en su mayoría, no pudieron desmovilizarse debido a que no tenían cédulas de ciudadanía. La razón era que habían sido reclutados cuando apenas eran unos niños y su tránsito por las filas de los paramilitares lo hicieron como NNA (ONU, 2014)
- Quizá el señalamiento más grave sobre este proceso es el que, de acuerdo a investigaciones periodísticas, días antes de la entrega de armas los comandantes de las AUC reunieron a los menores de edad que tenían en sus filas para mandarlos a la casa y, además de entregarles la "liquidación", prometieron ayudarles si no abrían la boca (Diario El Tiempo, 2008) . Paul Martin, representante de UNICEF en Colombia, afirmó al respecto: “*Sí tenemos una preocupación que muchos de estos jóvenes que salieron en esta forma informal son, por lo menos, terreno muy fértil para los nuevos grupos emergentes [...sin*

embargo], no hay estudios. Uno puede imaginar que esto es un delito, un acto tan vergonzante y con tantas consecuencias no sólo desde el punto de vista de la legislación nacional sino desde la legislación internacional, que simplemente los grupos armados no quisieran delatarse como reclutadores de niños” (Diario El Tiempo, 2008).

Los NNA en la posible desmovilización de las FARC

Según datos de la Fiscalía general de la Nación, las FARC reclutaron ilícitamente a 11.556 menores de edad en los años comprendidos entre 1975 -2014, siendo el 33% mujeres y el 67% hombres²³; de hecho se tiene información de que esta guerrilla desarrolló guías de trabajo de los llamados ‘Clubes Infantiles Bolivarianos’, para menores de entre 5 y 12 años (Perdomo, 2016). Como se mencionó en una sección anterior, entre los años 2010-2016 se desarrolló entre las FARC-EP y el Gobierno nacional un proceso de paz cuyo acuerdo final se firmó públicamente el 26 de septiembre de 2016. En este contexto, el pasado 6 de septiembre de 2016, en el Comunicado Conjunto #97 del Gobierno Nacional y las FARC se dieron precisiones sobre el protocolo de salida y plan transitorio de acogida de niños, niñas y adolescentes que salgan de los campamentos de las FARC-EP. En él se precisa: *El Gobierno Nacional y las FARC-EP, de conformidad con el comunicado conjunto # 96 del 2 de septiembre en el que acordamos que a partir del 10 de septiembre se iniciará el proceso de salida de los menores de edad de los campamentos de las FARC- EP, informamos que hemos acordado el protocolo de salida y plan transitorio de acogida de niños, niñas y adolescentes que salgan de los campamentos de las FARC-EP. Para ello se conformará un equipo de traslado desde el punto de salida, compuesto por personal del Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR- que coordinará las operaciones, y dos delegados de las organizaciones sociales que hacen parte de la Mesa Técnica creada por el Comunicado # 70 del pasado 15 de mayo. [...] El CICR será el único vocero encargado de informar públicamente sobre los*

²³ Los frentes que más reclutaron niños en el periodo mencionado fueron el Bloque Occidental (1.003 menores), el Bloque José María Córdoba (960 menores), y el Bloque Bloque Sur (845 menores). Esta guerrilla a usado sistemáticamente tres tipos de prácticas de reclutamiento de menores: 1. Persuasión (47%), 2. Engaño (23 %) y 3. Forzado (30%). Además, es sabido que esta organización poseía (¿posee?) una unidad militar denominada los “Pisa Suave”, integrada por menores de edad que representan el 2.5 del total de reclutados con 257 casos documentados: estos NNA están entrenados militarmente en emboscadas, y son expertos en manejo de explosivos, rifles de asalto y armas cortas (Perdomo, 2016).

avances en el cumplimiento de este protocolo, en esta primera fase de salida de menores de edad de los campamentos de las FARC- EP (Consejería de DDHH, 2016). Esta salida de los menores de las FARC empezó el pasado sábado 10 de septiembre de 2016: "El Comité Internacional de la Cruz Roja confirma que ocho menores fueron recibidos hoy por una misión integrada por el CICR y dos delegados de las organizaciones sociales" designadas en la mesa de negociaciones (Consejería de DDHH, 2016).

Sin embargo, este acuerdo fue rechazado con el triunfo del ‘NO’ en los resultados del plebiscito que se realizó en Colombia el 2 de octubre de 2016. A partir de este resultado, el Gobierno Colombiano abrió un espacio de ajuste sobre tal acuerdo con diversos sectores de oposición, dando lugar a un ‘nuevo’ acuerdo definitivo que se firmó públicamente el 24 de noviembre de 2016, apenas unos pocos días antes del anuncio del otorgamiento del premio Nobel de Paz-2016 al presidente Juan Manuel Santos, como cabeza de estas negociaciones. Este acuerdo definitivo se tramitó para su refrendación en el congreso de Colombia, siendo aprobado legalmente el 30 de noviembre de 2016. El acuerdo, que tiene una extensión de 310 páginas, dedica media cuartilla (27 renglones) a hablar de los menores de edad, en el apartado 3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, bajo el subtítulo “Reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP”: *“Los menores de edad que hayan salido de los campamentos de las FARC-EP desde el inicio de las conversaciones de paz, así como los que salgan hasta la finalización del proceso de la dejación de armas, serán objeto de medidas de especial atención y protección que se discutirán en el Consejo Nacional de Reincorporación en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) y que incluirán los principios orientadores que serán de aplicación a los menores de edad y los lineamientos para el diseño del Programa Especial conforme a lo establecido en el Comunicado Conjunto No. 70 de fecha 15 de mayo de 2016 para garantizar la restitución de sus derechos con enfoque diferencial, priorizándose su acceso a la salud y a la educación. A estos menores de edad se les reconocerán todos los derechos, beneficios y prestaciones establecidos para las víctimas del conflicto, así como los derivados de su proceso de reincorporación en los términos contemplados en este Acuerdo Final y se priorizará su*

reagrupación familiar cuando ello sea posible, así como su ubicación definitiva en sus comunidades de origen o en otras de similares características, siempre teniendo en cuenta el interés superior del niño. [...]La elaboración del Programa Especial de Reincorporación para menores deberá realizarse por parte del Consejo Nacional de Reincorporación en un máximo de 15 días a partir de la firma del Acuerdo Final [...]” (FARC-EP; Gobierno de Colombia, 2016).

Con corte a diciembre de 2016 no existía aún información pública sobre la operatividad de este punto específico del nuevo acuerdo final ni sobre el *Programa Especial de Reincorporación para menores* al que se hace mención como eje del proceso de DDR de NNA en este acuerdo.

Con la observación de las disposiciones mencionadas sobre el proceso de desvinculación de los NNA, quedan abiertos varios interrogantes:

- Hasta el momento (diciembre-2016) no se tienen cifras exactas sobre el número de niños que saldrán de las filas de este grupo, aun cuando las FARC-EP se habían comprometido en el comunicado conjunto #70 a entregar toda la información disponible sobre los menores de 15 años que estuvieran en sus campamentos.
- Tampoco se conoce públicamente el protocolo para la salida de los menores de 15 años de los campamentos. No son claros el plan transitorio de acogida de estos niños ni el programa integral especial que deberá diseñarse para todos los menores de edad desvinculados. El hecho de que no se mencione ninguna de las entidades responsables del tema deja aún más interrogantes que respuestas (González, 2016).
- Por otra parte, aún quedan dudas sobre la judicialización de los niños desvinculados, pues el acuerdo firmado ni los comunicados conjuntos proferidos hacen mención detallada de este asunto.

En este capítulo se ha observado cómo el conflicto armado ha sido parte de la historia reciente colombiana, y cómo su desarrollo ha ameritado la creación de diversas estrategias de afrontamiento desde la política y la acción pública frente a los grupos armados ilegales. Se observa en ellas un creciente interés en los procesos de DDR que han incluido en la última

década estrategias de entrega de combatientes, ya no solo de manera colectiva como en los años 90', sino también de desmovilización individual. Sin embargo, tal como lo ratifica la producción académica revisada, alrededor del mundo estos procesos enfrentan una gran carga de subjetividad asociada no solo a la escasa definición de los modelos de paz y de justicia que se desean construir en escenarios de posconflicto, sino a la poca observación de estos programas como políticas públicas y acciones estatales, pues la investigación en el tema ha tenido un acento predominante en las experiencias-relatos personales de los NNA excombatientes. Hay que decir, además, que junto al crecimiento de las estrategias de DDR solo es posible identificar precisiones sobre los NNA combatientes en uno de los diez acuerdos de paz que ha firmado el país: el acuerdo con las FARC-EP de noviembre de 2016, sobre el que, de hecho, hay actualmente más preguntas que precisiones. No obstante, si bien estos acuerdos no incluyeron de manera explícita a los menores, diversas organizaciones estatales y producciones legales oficiales sí han generado acciones específicas en relación con los NNA en el marco del conflicto armado colombiano, estas disposiciones, junto al marco internacional, se exploran en detalle en el siguiente capítulo.

III. EL CAMINO DE REGRESO... LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EXCOMBATIENTES QUE SE REINTEGRAN A LA VIDA CIVIL

Luego de haber examinado el devenir del conflicto armado en Colombia, así como las estrategias desarrolladas para su intervención –entre ellas los procesos ya ejecutados de DDR–, en este capítulo se examinará en profundidad el marco programático nacional e internacional que ha rodeado el retorno a la vida civil de los menores excombatientes en el período 2000-2016. La primera parte del capítulo abre el análisis con la revisión del concepto moderno de ‘víctima’ que se aplica a los NNA, y posteriormente se realiza una presentación detallada de los programas y disposiciones para el Desarme, la Desmovilización y la reintegración de NNA, incluyendo antecedentes y generalidades, y exponiendo la caracterización detallada de los documentos seleccionados para este estudio. A partir de los elementos encontrados en esta descripción, la segunda parte del capítulo presenta el análisis de contenido de estos documentos concentrándose en tres elementos: el abordaje de los procesos de DDR para NNA que desde el Estado se realiza, la perspectiva de infancia y adolescencia que se privilegia en los lineamientos analizados y algunos componentes comunes de estas políticas: la observación del actor reclutante, el financiamiento y operatividad de las acciones propuestas, las intervenciones de corto-mediano-largo plazo que incluyen, y el abordaje jurídico de los NNA. El capítulo culmina con un examen de la comprensión del ‘paso a paso’ de los NNA en las políticas: Ingreso, Desarme, Desmovilización, Reintegración, sus características y particularidades.

1. “Mambrú no va a la guerra” ... Presentación de la Política pública para el desarme, la desmovilización y la reintegración de niños, niñas y adolescentes

1.1 La categoría ‘Víctima’ en los NNA

Antes de abordar los aspectos centrales que conciernen a esta sección se ha querido dedicar una breve reflexión a lo que se considera la construcción de la ‘víctima’ en lo contemporáneo, pues es bajo esta denominación que se señalan –y consideran- a los menores de edad que actualmente hacen parte y/o son desvinculados de los conflictos armados, advirtiendo que actualmente no se cuenta con un consenso teórico alrededor de la definición de la (persona o rol) ‘víctima’.

Sin embargo, se problematizará brevemente alrededor de este tema dado que, tal como lo expresa Fassin “las nociones y palabras que se utilizan para expresar las desigualdades son las mismas que las que se utilizan para hacer las políticas que pretenden luchar contra ellas” (Fassin, 2002), y es posible establecer que, en su origen, la noción actual de víctima está vinculada precisamente a las políticas de reparación frente a las atrocidades experimentadas en la guerra (Eliacheff, 2007); en este sentido, varios autores han realizado aportes alrededor del concepto:

- Sarti sugiere que la semántica de ‘víctima’ surge ‘como una manera de dar inteligibilidad al sufrimiento de grupos sociales específicos en contextos históricos específicos [...] dando legitimidad moral a sus reivindicaciones (Sarti, 2011). Por lo tanto, es posible afirmar que ‘la víctima’ forma parte del discurso producido alrededor de la violencia en tiempos contemporáneos.
- En línea con la concepción anterior, Zenobi agrega que es posible establecer que, en su contenido, la categoría ‘víctima’ también puede ser aplicable a un estatus personal o colectivo, constituyéndose como un capital social disputado en diversas situaciones sociales a través de las cuales se demanda la intervención de las agencias del Estado (Zenobi, 2014).
- Por su parte, Rodríguez González señala que, desde un enfoque de derechos humanos, la categoría víctima aparece “como una forma de resistencia activa, de ejercicio de derechos civiles con el fin de evitar la impunidad y la desmemoria, reconociendo y reconociéndose no solo en el sufrimiento, sino también y especialmente, en la condición de actores sociales -por tanto, sujetos de derechos-, en procura de que se haga justicia, se reparen los daños ocasionados y se garantice la no repetición de las violaciones” (Rodríguez A. , 2008).

A partir de los enunciados anteriores, es posible establecer el contacto que tiene estas nociones con la relevancia creciente que se asigna a la categoría ‘víctima’ desde el ámbito jurídico, pues la aceptación del término abre paso al reconocimiento de los derechos de personas que experimentan hechos de violencia, y a su vez, posibilita (y obliga al Estado que acepta el uso de ella) a la generación de “políticas de reparación”, que implican la sanción de los agentes victimarios y la restauración de los derechos de las víctimas. En este estudio nos adheriremos a la óptica de Sartí, que indica que, si bien hay que reconocer la existencia de víctimas y sus derechos a la reparación, es indispensable cuestionarse acerca los actores involucrados y cuestionar los usos que la noción de ‘víctima’ implica, como forma de legitimación moral de las demandas sociales y políticas (Bouthoul, 1943), comprendiendo que ‘Ser víctima’ no se corresponde con una ubicación fija, y dado el carácter cambiante de la violencia, su lugar tanto como el del agresor, se mueven entre diferentes planos y sujetos (Dokendorff, 2011).

1.2 Observación internacional del fenómeno: programas y disposiciones para el Desarme, la Desmovilización y la reintegración

En este apartado se abordará en profundidad el contenido y características de los lineamientos representativos de política pública internacional ratificados por el Estado Colombiano en el período 2000-2016, sobre la participación y desvinculación de NNA en los conflictos armados, dando así alcance al primer objetivo que se propuso esta investigación.

1.2.1 Generalidades y antecedentes

La referencia de mayor antigüedad en relación con el lugar de los NNA en los conflictos armados, se remonta al año 1949, cuando se firmó el IV Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, en el, por primera vez, se otorga una especial protección a favor de la población infantil (Arts. 14, 17, 23, 24, 38 y 50). Posteriormente, solo hasta el año 1985 es posible encontrar otro documento de similar envergadura en relación con los NNA: las reglas mínimas de las naciones unidas para la

administración de la justicia de menores, conocidas como ‘Reglas de Beijing’, y que mencionan explícitamente que en la sanción de conductas punibles en menor de edad hay que tomar en cuenta las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual. Pocos años después de la promulgación de estas directrices, la participación de menores en los conflictos armados se mencionó explícitamente como una violación a los Derechos de los niños adoptados por la asamblea de la ONU en 1989²⁴. Esta disposición se retomaría posteriormente en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000, donde se señala que los Estados parte deben tomar todas las medidas para evitar que los menores de 18 años participen en confrontaciones armadas.

Por su parte, La Carta Africana sobre derechos y bienestar del niño (1999), la Carta Árabe sobre Derechos Humanos (2004), y las “Directrices sobre los niños y los conflictos armados” aprobadas por la Unión Europea en 2010, también hacen mención sobre la necesidad de prohibir y regular la participación de los NNA en los conflictos armados. De acuerdo a estas disposiciones los niños se benefician de dos niveles de protección: la protección general que se les confiere como civiles o personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades, y la protección específica de la que gozan como ciudadanos-niños-menores de edad.

Sin embargo, en las disposiciones mencionadas el tema de la participación de los NNA en el conflicto no deja de ser un asunto anexo, complementario, en medio de un marco más amplio asociado a los Derechos Humanos y a la situación de la niñez en el mundo. Es apenas en 1997 que se promulgan las primeras disposiciones que se convertirían en punto de referencia en el mundo en lo relacionado con los niños y los conflictos armados: los Principios de Ciudad del Cabo sobre la prevención del reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y la desmovilización y reintegración social de los niños soldados en África. Estos principios tuvieron como antecedente destacado lo reportado el año anterior, en 1996, en el Informe Machel: "Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños", informe redactado por la

²⁴ Si bien esta Convención, tanto en el preámbulo como en la mayoría de sus artículos (destacan el 6 y el 32) contempla que el interés superior del niño exige que debe brindársele un ambiente adecuado para su desarrollo, en el artículo 38 se da la posibilidad de que menores de 18 años participen en las hostilidades de un conflicto armado

Sra. Graça Machel, experta designada por el Secretario General de la ONU para profundizar en esta problemática y ex Ministra de Educación de Mozambique. Cabe mencionar que este estudio sigue utilizándose ampliamente como fundamento para la promoción de la protección de los niños en escenarios de conflictos.

Posteriormente se sucede la expedición de otros tres hitos legales trascendentales en el abordaje de este fenómeno: 1. El Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998) que considera un delito de guerra reclutar o alistar en las fuerzas armadas nacionales a niños menores de 15 años o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades de conflictos armados internacionales o internos (Art. 8º) tanto por los ejércitos nacionales como por los grupos armados; 2. La Convención número 182 de la Organización Internacional del Trabajo (1999) que prohibió el reclutamiento forzoso y obligatorio de menores y lo definió como una de las peores formas de trabajo infantil (Convención ratificada por Colombia); y 3. La Conferencia Latinoamericana y del Caribe que promulgó la Declaración de Montevideo sobre el Uso de Niños como Soldados, en 1999.

Sobre la ratificación de algunas de estas disposiciones internacionales en el contexto colombiano, se presenta la siguiente tabla-resumen:

Tabla 4: Principales directrices internacionales sobre protección a la infancia en los conflictos armados, ratificadas por la legislación colombiana (emitidas antes del año 2000)

Directriz Internacional	Ratificación en Colombia
1. Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.	Aprobado por la Ley 171 de 1994. Entró en vigor el 15 de febrero de 1996.
2. Convención de los Derechos del Niño, CDN, 1989.	Aprobada por la Ley 12 de 1991. Entró en vigor el 27 de febrero de 1991. Colombia estableció una reserva a los numerales 2 y 3 del Artículo 3812
3. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, CPI, 1998.	Firmado por Colombia el 5 de Julio de 2002, aprobado por la Ley 742 de 2002, ratificado el 5 de agosto de 2002 y entró en vigor el 1 de Noviembre de 2002. Colombia realizó una reserva sobre

	crímenes de guerra por un período de 7 años. Esta reserva finalizó el primero de noviembre de 2009
4. Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, 1999, referente a las peores formas de trabajo infantil.	Aprobado por la Ley 704 de 2001. Entró en vigencia el 21 de noviembre de 2001.
5. Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, Firmado el 6 de Septiembre de 2002	Aprobado por la Ley 833 de 2003, declarada exequible mediante sentencia C-172 de 2004 de la Corte Constitucional, y promulgado por el Decreto 3966 de 2005

Fuente: Tomado y adaptado de CONPES 3673 de 2010: Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados. República de Colombia.

Estos marcos jurídicos y programáticos se constituyen como el antecedente fundamental de programas de DDR de gran envergadura en el mundo: La Estrategia Integrada de Naciones Unidas sobre Programas de DDR (UNDDRS, por sus siglas en inglés), la Iniciativa de Estocolmo sobre Programas de DDR (SIDDR, por sus siglas en inglés) y el *Multi-country Demobilisation and Reintegration Program* (MDRP). Sin embargo, hay que decir que estos programas están diseñados de manera genérica para todos los combatientes, y no contienen directrices programáticas específicas para los procesos de DDR en los cuales están involucrados menores de edad.

Tabla 5: Programas internacionales referentes de DDR

Nombre iniciativa	Multi-country Demobilisation and Reintegration Program (2002)	Iniciativa de Estocolmo sobre Programas de DDR (2004)	Estrategia Integrada de Naciones Unidas sobre Programas de DDR (2006)
Organismo	Banco Mundial	Gobierno de Suecia	Naciones Unidas
Región	Grandes Lagos y África central	Mundo	Mundo
Objetivos	Aproximación regional y global, así como la movilización de recursos, los beneficios de la cooperación, los incentivos, el empoderamiento y la coordinación.	Identificar las principales debilidades en el DDR en materia de planificación, coordinación e implantación para así, finalmente, garantizar las mejores condiciones de estos programas.	Establecer una guía de políticas, directrices y procedimientos sobre los programas de DDR implementados desde Naciones Unidas

Metodología	El programa cumple con un primer periodo que consta del cubrimiento geográfico, la identificación de los grupos beneficiados y la secuenciación de la desmovilización.	Establecimiento de tres grupos de trabajo: 1) acuerdos de paz, negociaciones y procesos políticos; 2) mecanismos de financiación para las distintas fases de DDR; 3) reintegración y construcción de paz.	Estrategia integrada de aproximación a los programas de DDR a partir de 30 áreas distintas y agrupadas en cinco niveles específicos: institucional, temático, cronológico, geográfico y local.
Más información	http://tdrp.net/mdrp/index.php	www.sweden.gov.se	www.unddrs.org1

Fuente: Tomado y adaptado de Escola de cultura de pau (2005). Principales iniciativas de seguimiento de los programas de DDR a nivel internacional.

A grandes rasgos puede afirmarse que todos los programas de DDR contemplan tres momentos fundamentales que contribuyen a la estabilización y restablecimiento de la seguridad en las zonas de conflicto: El desarme, La desmovilización y La reintegración. No obstante, estos momentos tienen también un fuerte significado político, pues son claves en el tránsito de quien deja al grupo armado y camina por rumbos alternos a la guerra, sus lógicas, prácticas, éticas y estéticas (Rubio, 2009). A continuación se definen las implicaciones de cada uno de tales momentos (CONPES, 2008) (ONU, s.f.) (OIM, 2015):

- El desarme: Este proceso tiene dos facetas. El desarme objetivo, que consiste en recoger, documentar, controlar y eliminar armas pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas en posesión de los combatientes y de la población civil, si fuese el caso, así como el desarrollo de programas de manejo responsable de armas. Por otra parte, el desarme subjetivo, implica dejar de ser y estar en un cuerpo armado, y tiene que ver con la nueva configuración subjetiva del sujeto en la cual ya no se utilizan armas y se deja de ser una pieza del engranaje de la guerra.
- La desmovilización: Se refiere a la baja/licenciamiento oficial y controlado de los combatientes activos de los grupos armados, lo que incluye una fase de reinserción en que se proporciona asistencia inmediata y de corto plazo a los ex combatientes. Este proceso se efectúa generalmente de manera colectiva y previa reunión o concentración de filas. Adicionalmente, comprende un proceso subjetivo que implica la movilización de los individuos a un mundo alterno a la guerra y la ilegalidad.

Con respecto al caso específico de los menores de edad, los estándares internacionales plantean más que una desmovilización, *una liberación* de esta población, que en todo caso debe ser oficial y diferenciada de la desmovilización de adultos.

- La reintegración: Es el proceso mediante el que los ex combatientes adquieren la condición de civiles y transitan hacia la posesión de un nuevo empleo. Este momento tiene implicaciones políticas, sociales y económicas para los países que lo ejecutan, y, a diferencia de los momentos anteriores, suele tener unos plazos de ejecución más difusos, pues implica la aplicación de estrategias de corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo se habla de reinsertión, para la *estabilización inicial* de quien se desmoviliza, sin embargo, la reintegración propiamente tal es un asunto de mediano y largo plazo.

Frente al proceso de reintegración de NNA la Estrategia Integrada de Naciones Unidas sobre Programas de DDR, precisa que este no puede estar condicionado a la entrega de armas por parte de los menores.

1.2.2 Caracterización de las directrices de política pública internacional analizadas en el estudio

Si bien para el desarrollo de este estudio se han tenido en cuenta las directrices de carácter general en relación con los procesos de DDR previamente expuestas, este se ha concentrado de manera específica en los referentes de política pública internacional que durante el periodo 2000-2016 hacen referencia específica y puntual a la situación de los NNA en los conflictos armados:

Tabla 6: Directrices internacionales relacionadas con los procesos de DDR de NNA, y ratificación en Colombia (2000-2016)

Año	Documento	Organización	Ratificación en Colombia	Diferencia temporal 'entrada en vigencia' Internacional-Nacional
2000	Protocolo facultativo de la convención de los derechos del niño relativo a la participación en conflictos armados	ONU Adoptado por la Asamblea General el 25 de mayo de 2000 y entró en vigencia el 12 de febrero de 2002.	Ley 833 del 2003 por medio de la cual incorporó a la legislación interna el Protocolo Facultativo el cual solo hasta el 25 de mayo de	3 años

			2005 fue ratificado oficialmente.	
2001	Resolución 1314: Niños y conflictos armados	ONU Aprobada por el Consejo de Seguridad el 11 de agosto de 2000.		De acuerdo a los marcos de Derecho Internacional se considera de carácter vinculante una vez emitida, dado que fue promulgada por el Consejo de Seguridad*.
2001	Resolución 1379: Niños y conflictos armados	ONU Aprobada por el Consejo de Seguridad el 20 de noviembre de 2001.		
2003	Resolución 1460: Niños y conflictos armados	ONU Aprobada por el Consejo de Seguridad el 30 de enero de 2003. Esta resolución invita por primera vez a entrar en “ <i>una era de aplicación</i> ” de los principios de protección y abordaje a los niños implicados en los conflictos armados.		
2004	Resolución 1539: Niños y conflictos armados	ONU Aprobada por el Consejo de Seguridad el 22 de abril de 2004.		
2005	Resolución 1612: Esquema de monitoreo sobre graves infracciones a DIH en Niños	ONU Aprobada por el Consejo de Seguridad en julio de 2005. <i>Teniendo en cuenta que Colombia hace parte del Anexo II de la lista de la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad y que por lo tanto es un país que no está en la agenda de dicho organismo, el Estado colombiano debía aceptar voluntariamente el esquema de monitoreo a diferencia de otros países del Anexo I como Nepal y República Democrática del Congo para los cuales el mecanismo empezó a operar automáticamente (COALICO, 2015)</i>	3 años	La aceptación tuvo lugar de manera formal en diciembre de 2008.
2007	Compromisos de París para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas armadas o grupos armados	Ministros y representantes de los Estados miembros de la ONU Estos compromisos actualizaron los “Principios de Ciudad del Cabo y mejores prácticas para la prevención del reclutamiento de niños y niñas en las fuerzas armadas y desmovilización y reinserción social de los niños soldado en África” de 1997.		No aplica a procesos de ratificación nacional.
2009	Resolución 1882	ONU Aprobada por el Consejo de Seguridad el 4 de agosto de 2009		Se considera de carácter vinculante una vez emitida.
2010	Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, capítulo XIII: Derecho a la reparación.	UNODC - Viena		No aplica a procesos de ratificación nacional.

* De acuerdo al Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, todos los Miembros de las Naciones Unidas “convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta” (*Funciones y poderes del Consejo de Seguridad: Capítulo V de la carta de las Naciones Unidas*).

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta información, es posible afirmar que la organización internacional que más activamente se ha ocupado de la observación de los procesos de DDR en NNA, es el

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, quien desde 1999 ha abordado las cuestiones relacionadas con los niños afectados por conflictos armados, y ha publicado 7 resoluciones sobre esta cuestión temática desde entonces. En el transcurso de la producción de estas disposiciones, hay una que tiene especial relevancia: en el año 2005 por primera vez el Consejo de Seguridad pidió en la Resolución 1612 del Secretario General que estableciera un mecanismo de supervisión y presentación de informes, gestionado por grupos de trabajo-país, codirigidos por UNICEF y por el más alto representante de las Naciones Unidas en el país, para proporcionar información oportuna y fiable sobre seis graves violaciones de los derechos de la infancia, dentro de las cuales se encuentra el reclutamiento y uso de los NNA en los conflictos armados. La información que desde Colombia se ha entregado al Consejo de seguridad en esta materia ha generado diversas anotaciones en los informes del secretario general de la ONU, que se resume a continuación:

Tabla 7: Informes del Secretario General de la ONU sobre niños y conflictos armados – Anotaciones relativas a Colombia

Informe	Anotaciones, observaciones y/o recomendaciones
Informe 712/2000	El Informe 712 menciona el trabajo de ONU para que los grupos armados al margen de la ley en Colombia, se comprometan a no reclutar niños. Recomienda al Consejo de Seguridad exigir la protección de los niños.
Informe 852/2001	Este informe reconoce el cumplimiento del compromiso del Gobierno de Colombia de elevar a 18 años la edad de reclutamiento en las Fuerzas Armadas y las iniciativas de desvinculación de los niños. Además, señala el riesgo de reclutamiento de niños colombianos por milicias y guerrillas. Por tanto, advierte la importancia de evitar esta práctica y re-reclutamientos de niños desvinculados, para lo cual es necesario diseñar programas sostenibles de atención y rehabilitación.
Informe 1299/2002	El Informe 1299 señala que el Representante Especial para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados observa el cumplimiento de las obligaciones emanadas del derecho internacional por parte de Colombia. Adicionalmente, subraya el reclutamiento de niños y niñas realizado por las FARC, el ELN y los grupos de autodefensa dentro de las situaciones de conflicto que no figuran en el programa de trabajo del Consejo de Seguridad.
Informe 1053/2003	El Informe 1053 señala que muchos niños colombianos han sido víctimas de desplazamiento, asesinato, “limpieza social” y víctimas del secuestro por parte de las FARC y el ELN. De otro lado, reseña el compromiso de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, de licenciar a los niños de sus tropas y la entrega de 81 niños y niñas en junio de 2003.
Informe 72/2005	El Informe 72 <i>señala que persiste el reclutamiento de niños por parte de los grupos armados ilegales en Colombia</i> y reconoce el programa de atención de los

	niños desvinculados de estos grupos. Adicionalmente, realiza una serie de recomendaciones relativas al reclutamiento transfronterizo y a la labor de los medios masivos de comunicación en pro de concientizar a la sociedad acerca de la protección de los niños afectados.
Informe 826/2006	El Informe 826 examina la evolución de la situación de Colombia y advierte una serie de violaciones a los derechos de los niños, entre las que está su reclutamiento por parte de las FARC, el ELN y el Frente Cacique Pipinta de las Autodefensas. En particular, señala 56 casos de niños desvinculados del ELN y atendidos por el gobierno colombiano
Informe 757/07	El Informe 757 advierte la conexión entre el reclutamiento de niños y el desplazamiento interno en Colombia. Señalando, particularmente, que el desplazamiento es una estrategia empleada por las familias para proteger a sus hijos de ser reclutados y, a su vez, el mayor riesgo de reclutamiento en los lugares de desplazamiento. El Segundo Anexo incluye al ELN, a las FARC-EP, a las Autodefensas Campesinas del Casanare y al Frente Cacique Pipinta en la lista de las partes que reclutan o utilizan niños en situaciones de conflicto armado que no figuran entre los temas de que se ocupa el Consejo de Seguridad o en otras situaciones que constituyen motivo de preocupación.
Informe 158/09	El Informe 158 reconoce tanto la atención a niños desvinculados por parte del Gobierno de Colombia como su voluntad de prevenir el reclutamiento, creando la Comisión Intersectorial (Decreto 4690 de 2007). Señala, además, que las FARC y el ELN en muchos casos “han torturado o matado niños por haberse resistido al reclutamiento o intentado escaparse”. También, anota que el reclutamiento es una práctica realizada por los grupos armados surgidos después de procesos de desmovilización.
Informe 434/09	Este informe es el primero producto del Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes de la Resolución 1612 de 2005. En él se reconoce la adopción de Colombia al mecanismo, y se advierte que los NNA siguen siendo reclutados por las FARC, el ELN y algunos grupos armados ilegales que surgieron después de las desmovilizaciones paramilitares. En él también se visibiliza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, SNBF, al igual que la Cumbre de 2008 de las autoridades locales y la estrategia <i>Hechos y Derechos</i> de los municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia; la creación de la Unidad Especial de Investigaciones sobre la Mujer, la Adolescencia y la Infancia dentro de la Fiscalía; la confesión de 23 postulados a la Ley 975/05 del reclutamiento y utilización de 654 niños; el Auto 251 y la Sentencia T- 025 de la Corte Constitucional y reconoce el trabajo del ICBF y la Comisión Intersectorial (Decreto 4690 de 2007).

Fuente: Tomado y adaptado de CONPES 3673 de 2010: Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados. República de Colombia.

Ahora, continuando con los hallazgos provenientes de este marco de política pública internacional, hay que decir que en ellos se encuentran grandes similitudes en sus procesos de redacción y formas de presentación: una estructura que avanza desde una larga mención de

antecedentes normativos, una manifestación de propósito (de igual o menor dimensión) y un cierre acompañado de compromisos y firmas. Hay en ellos, además, diferentes maneras de denominar la participación de los menores en los conflictos armados, sin contener en ningún caso precisiones teóricas o conceptuales que justifiquen su uso. De hecho, en un mismo documento es posible encontrar que se usan como sinónimos los términos: reclutamiento, alistamiento, participación en hostilidades, participación (sin calificativo de ella), vinculación, utilización, uso ilícito, utilización ilícita, niño soldado. Este mismo hecho ocurre en relación con los términos designados para hablar del proceso de dejación de armas y retorno a la vida civil, algunos de los términos más usados por la legislación internacional a este respecto son: desvinculación, desmovilización, desarme, reinserción, reintegración y reincorporación. (Sobre estos términos se profundizará teóricamente en el capítulo siguiente al hablar de cómo han cambiado las denominaciones de los niños combatientes y excombatientes).

Enmarcando esos dos momentos (la vinculación al grupo armado, y el proceso de abandono de él junto al retorno a la vida civil) todos los documentos de la legislación internacional dan un lugar importante a los fenómenos contextuales que facilitan o profundizan la permanencia de los niños en los grupos armados: el reclutamiento transfronterizo (o la migración de los menores de un grupo armado a otro), el secuestro de niños y niñas, la circulación ilícita de armas pequeñas, el comercio ilícito de recursos naturales y el tráfico de drogas. No obstante, llama la atención que de manera directa el fenómeno de la participación de los menores en los conflictos no se relacione con la condición de pobreza extrema, exclusión social y baja presencia del Estado en las regiones existente en los países en guerra, siendo estos dos factores los más señalados por las observaciones empíricas de este fenómeno (para una revisión detallada al respecto puede consultarse el capítulo 2 de este documento).

Por otra parte, un hecho que llama especialmente la atención en estas directrices internacionales, es que, si bien desde el año 1999 se ha generado legislación específica sobre niños y conflicto armado²⁵, y en la resolución 1314/2001 se sugiere la formulación de

²⁵ De hecho, ya en la Declaración de los Derechos del niño en 1959 se hacía mención de la necesidad de prestar atención a este fenómeno.

iniciativas regionales con miras a lograr la plena aplicación de la prohibición de la utilización de niños soldados en contravención del Derecho Internacional, apenas en el 2003 la Resolución 1460 aprobada por el Consejo de Seguridad indica la necesidad de entrar en “*una era de aplicación*” (cursivas propias) de las normas y los principios internacionales para la protección de los niños afectados por conflictos armados, lo que permite observar el propio reconocimiento de esta organización de la poca operatividad de tales principios en los contextos nacionales. A pesar de este antecedente, la resolución 1539 de 2004 señala que incluso con las medidas legales para la protección del menor y la exhortación de su aplicación, se “*observa con profunda preocupación que en general su aplicación real no ocurre sobre el terreno*” (cursivas propias) donde las partes en conflicto siguen infringiendo *con impunidad* las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional aplicable relativo a los derechos y la protección de los niños en los conflictos armados. Para el año 2005 en la resolución 1615 se repetirá exactamente la misma expresión sobre la preocupación que genera la no-aplicación real de las disposiciones para proteger a los menores en los países en conflicto. En esta misma línea, los Compromisos de París para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas armadas o grupos armados, promulgados en 2007, señalan que, además de la baja aplicación de las directrices promulgadas previamente, existe una invisibilización de las niñas en las iniciativas programáticas y diplomáticas relativas al reclutamiento y el uso ilícito de los niños y niñas por fuerzas o grupos armados. Ante la observación de este panorama, en el año 2004 la ONU inicia acciones para establecer un mecanismo de supervisión y presentación de informes por parte de los países miembros en relación con los niños y los conflictos armados, y vuelve posteriormente sobre la necesidad de oficializar este mecanismo en la Resolución 1615 de 2005. No obstante, la información sobre cómo funciona este mecanismo detalladamente y los resultados que como procedimiento integrado haya podido alcanzar hasta la fecha no fue posible rastrearla, pues no está disponible en los medios de comunicación oficial de la ONU. Sin embargo, para el caso colombiano, es posible rastrear parcialmente los avances relacionados con los procesos que involucran a los NNA en los conflictos armados, de acuerdo a los diversos informes sobre las acciones emprendidas en el país que ha emitido la ONU (que se presentan en la tabla 7 de este apartado).

A partir de lo expuesto hasta aquí puede afirmarse aquí que, efectivamente, las semánticas producidas desde el ámbito internacional juegan un rol fundamental en la construcción del problema social (Azocar, 2016) del reclutamiento de los NNA, para lo cual han impulsado estrategias de política pública y legislación. Sin embargo, es evidente también que existen grandes brechas temporales entre la promulgación y la aplicación efectiva de estas directrices internacionales relativas a la protección de los menores implicados en los conflictos armados contemporáneos. Un análisis sobre este hecho puede hacerse a partir del examen de las racionalidades propias contenidas en estas políticas. Al respecto, Cadenas señala que las decisiones que buscan impulsar y generalizar las políticas distinguen dos niveles: decisiones sobre medios (sobre procesos y agentes privilegiados) y decisiones sobre fines (destinatarios y resultados esperados) (Cadenas, Un modelo de análisis para las políticas públicas, 2006). Si se observan los marcos de política internacional de DDR para NNA bajo esta óptica es posible afirmar que las decisiones que ellos contienen sobre medios tienen un desarrollo muy superior a las decisiones que contienen sobre fines. Así, se evidencia que sus indicaciones son claras en lo relacionado con los procesos a desarrollar: la protección activa de los menores en los contextos de conflicto armados, donde son los Estados Nacionales y las misiones locales de ONU los agentes privilegiados en el desarrollo de tales acciones. Sin embargo, no se observa la misma claridad al referirse a los destinatarios de estas decisiones, pues los lineamientos de la política no se encuentran focalizados ni delimitados sobre personas específicas o sistemas funcionales, sino que hacen referencia en términos amplios a los países que experimentan escenarios de conflicto (de hecho, ningún lineamiento internacional contiene directrices específicas de acción y operación local). Por otra parte, los resultados esperados, comprendidos como fines a alcanzar de acuerdo a las expectativas fijadas, también son desarrollados de manera difusa en tanto delimitan bajo la afirmación amplia del cese del reclutamiento y utilización de los NNA en los contextos de conflicto. Si se traduce esto a lo netamente operativo, hay que decir que no se encuentra en estas políticas precisiones sobre tiempos de ejecución, mecanismo de monitoreo, verificación y sanción, ni establecimiento de indicadores u otras herramientas de control sobre la aplicabilidad de lo propuesto en ellas.

Esta observación conduce por otra parte a preguntarse por cuál es el nivel de discrecionalidad que tienen los Estados parte de la ONU para aplicar las resoluciones desde este nivel, si acaso es posible considerar las Resoluciones de la ONU relativas a los niños y los conflictos armados *realmente* vinculantes para los Estados modernos y si se han establecido además mecanismos de intervención sobre los factores contextuales facilitadores del fenómeno y posibles acciones de sanción sobre la no-ejecución de estas directrices.

Para profundizar en este punto se explorará a continuación, desde la perspectiva del Derecho Internacional, la naturaleza y el estatus de los documentos emitidos desde las organizaciones internacionales que se analizan en este estudio.

De acuerdo a precisiones de la UNESCO, los instrumentos internacionales pueden dividirse en dos categorías: instrumentos vinculantes, también llamados '*hard law*', y documentos no vinculantes o '*soft law*'. Dentro del primer grupo, los instrumentos vinculantes, se encuentran los Tratados (Convenciones, Pactos y Acuerdos) que suponen, por parte de los Estados, un reconocimiento de obligación legal. Dentro del segundo grupo, los documentos no vinculantes (en su mayor parte Declaraciones y Recomendaciones) se encuentran directrices que proporcionan principios dentro de un marco normativo y crean "obligaciones morales". No obstante, tanto los instrumentos vinculantes como los no vinculantes pueden tener un alcance internacional, regional o nacional (UNESCO, 2012). Dando continuidad a este último punto, la Biblioteca Dag Hammarskjöld de la ONU precisa que, en el caso específico de las Resoluciones, estas se consideran como expresiones formales de la opinión o voluntad de los órganos de las Naciones Unidas, cuya naturaleza particular determina si se consideran de carácter obligatorio para los Estados (ONU). No obstante, se afirma que, en general:

- Las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, se consideran de carácter obligatorio, de conformidad con el Artículo 25 (Capítulo V).
- Las resoluciones aprobadas por la Asamblea General, por cuanto no gozan de una disposición similar a la que la Carta prevé en el artículo 25 respecto de las resoluciones del Consejo de Seguridad, podrían ser o no consideradas de obligatorio cumplimiento.

Al tomar en cuenta estas consideraciones, y pensar en las expresiones “obligaciones morales” (¿ideal de conducta de los Estados?) y “expresión formal de voluntad”, más que obtener precisiones sobre qué tan vinculantes son las resoluciones internacionales que se examinan en este estudio, parece encontrarse una “zona gris entre la ley y la política”, pues estos instrumentos no se consideran en sentido estricto normas vinculantes, pero tampoco políticas irrelevantes (UNESCO, s.f).

A este respecto, Carolina Olarte, directora del Centro de Estudios de Derecho Internacional Francisco Suárez, S. J²⁶, afirma que actualmente ya no sólo se debate acerca de la obligatoriedad de las resoluciones de la Asamblea General, sino de la misma *efectividad de las resoluciones del Consejo de Seguridad* (cuya obligatoriedad no tiene mayor debate). “En todo caso, la tendencia mayoritaria de la doctrina apunta a la consideración de las resoluciones como prederecho, como *soft law* que requiere un perfeccionamiento para poder constreñir a los sujetos de derecho internacional” (Olarte, 2013).

A la luz de estas precisiones, vale la pena especificar los tipos de documentos internacionales producidos en relación con los niños y los conflictos armados en los últimos 16 años y retomados para este estudio:

1. Instrumentos vinculantes (*hard law*): Protocolo facultativo de la convención de los derechos del niño relativo a la participación en conflictos armados
2. Resoluciones (expresiones formales de opinión o voluntad de miembros de la ONU): Res. 1314/2001, Res.1379/2001, Res. 1460/2001, Res. 1539/2004, Res.1612/2005, Res. 1882/2009. Todas emitidas por el Consejo de Seguridad de la ONU.
3. Documentos no vinculantes (*soft law*): Compromisos de París para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas armadas o grupos armados (2007) y Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.

²⁶ Facultad de Ciencias Jurídicas, de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá

Al posicionar estas precisiones jurídicas en la óptica de la observación de estos documentos, es posible ‘comprender’ porque la aplicación de las disposiciones que contemplan se da con un intervalo temporal importante (de por lo menos tres años) entre su promulgación internacional y su ratificación o adopción nacional. Por otra parte, el que la mayoría de documentos de política pública internacional generados entre el 2000-2016 en materia de niños y conflictos armados sean Resoluciones -que como se analizó previamente son un ‘zona gris entre la ley y la política’- puede explicar parcialmente el hecho de que la aplicación de sus recomendaciones sea no solo ambigua, sino tardía, o que en definitiva no se suceda.

Otro aspecto que llama la atención en el análisis de estas disposiciones internacionales es la noción que existe en ellas sobre la aplicación de justicia para los actores reclutantes y para los menores de edad que cometieron delitos siendo parte de los grupos armados ilegales, y llama la atención precisamente porque no es posible rastrear una directriz al respecto. Pues, si bien en estos documentos hay mención superficial a la aplicación de principios de ‘justicia restaurativa’, la expresión ‘justicia transicional’ no aparece ni una vez en ninguna de las resoluciones analizadas. Este hecho deja un cuestionamiento abierto sobre cuál es el modelo de restauración de la paz y el orden sobre el cual se redactan estas directrices, o si acaso tal modelo no hace parte del fundamento de las acciones que proponen. Sobre este particular, la organización Human Rights Watch (HRW) ha señalado que la ONU debe facilitar la promulgación de disposiciones que permitan imponer sanciones (condenas) reales a los Gobiernos y grupos armados y personas que usan a niños soldado. HRW hace esta crítica no solo reconociendo que hay por lo menos 56 Gobiernos y grupos armados de 14 países que han violado las leyes internacionales contra el reclutamiento de menores, sino también identificando a varios comandantes conocidos (algunos incluso juzgados) por usar a los niños en conflictos bélicos que, ahora, ocupan cargos importantes en sus gobiernos o ejércitos, entre ellos Jean-Pierre Biyoyo (República Democrática del Congo) y Vinayagamoorthy Muralitharan (Sri Lanka) (Human Rights Watch - ONU, 2009).

Evidentemente, hay un desequilibrio en la cantidad y contenido de las disposiciones internacionales generadas para la prevención y tratamiento de los niños involucrados en

conflictos armados, frente a la nula producción normativa que precise las rutas jurídicas para identificar a los culpables y sancionar este hecho. En una indagación sobre este particular, realizada a expertos por parte del diario El Tiempo en Colombia, estos coincidieron en que actualmente “no existen instrumentos jurídicos para exigir la responsabilidad de la insurgencia por estos hechos y solo se cuenta con normas legales del derecho doméstico para reprimirlos” (Diario El Tiempo, 1996), si bien diversos grupos armados violan abiertamente normas del derecho internacional que prohíben enrolar a niños en filas de combatientes. Aunque tal exploración periodística data de 1996, hoy, 20 años después, no ha sido posible rastrear una norma específica de cobertura internacional que sancione estos hechos. No obstante, se reconoce que la Corte Penal Internacional y el Tribunal Especial para Sierra Leona han realizado avances en este sentido, que resultaron en las condenas impuestas en 2007 a tres miembros del Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas de Sierra Leona, siendo estas las primeras dictadas por un tribunal internacional por cargos relacionados con el reclutamiento y la utilización de menores (Coalición Española para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldado, 2008).

Esta problemática se identificó también en el ‘Informe Global: Niños y niñas soldado – 2008’, realizado por la Coalición Internacional para acabar con la utilización de menores soldado. En él, se señala que el ritmo de los avances es lento y que los miles de menores que se encuentran en las filas de fuerzas combatientes aún no han sentido sus efectos, y que, si bien casi dos tercios de los Estados del mundo han ratificado el Protocolo Facultativo relativo a los niños y los conflictos armados, y otros han promulgado reglamentos o leyes nacionales que prohíben el reclutamiento y la utilización de niños y niñas soldados, “*continúa existiendo una brecha entre lo que los gobiernos dicen y lo que hacen*” (cursivas propias) (Coalición Española para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldado, 2008). El informe señala además que las amnistías o los acuerdos a los que se llega para recompensar a personas que ocupan cargos en el gobierno o las fuerzas armadas pueden debilitar los intentos de prevenir la impunidad de los hechos asociados al uso de los niños en los conflictos armados.

“En Colombia, por ejemplo, existía el temor de que la legislación que protegía a ex paramilitares respaldados por el gobierno frente a la obligación de revelar información sobre sus actividades, podría impedir que miembros de esos grupos

fuesen procesados por sus delitos, incluido el reclutamiento y la utilización de niños y niñas soldados” (Coalición Española para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldado, 2008, pág. 27).

Otra crítica que recae sobre esta debilidad de la justicia internacional es que tiene una relativa ‘selectividad’, pues, de hecho, durante la Conferencia donde fue establecido el Estatuto de Roma -instrumento constitutivo de la Corte Penal Internacional- Estados Unidos, Israel y China no ratificaron este Estatuto, mientras que países como Alemania denegaron el asilo de niños soldado. La pugna de EU propende fundamentalmente por inmunizar del procesamiento por crímenes de guerra a ciudadanos estadounidenses, por lo que, en su momento, el presidente George W. Bush rechazó firmar cualquier tratado relacionado al tema y retiró la firma del Estatuto de Roma (Coalición Española para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldado, 2008).

Una mirada reflexiva de estas paradojas legales pone al descubierto un hecho crítico: algunos de los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Rusia, China, Francia y Estados Unidos), de quienes emanan las disposiciones internacionales sobre niños y conflictos armados, tienen vínculos comprobados con el suministro de armas y entrenamiento/asistencia militar de los países en vías de desarrollo con conflictos armados vigentes^{27,28}, donde de hecho se reclutan activamente menores de edad por los grupos armados legales e ilegales. Sin embargo, son estos mismos países (especialmente Francia y Estados Unidos) las principales fuentes de financiación de las agencias de las Naciones Unidas y proyectos de trabajo humanitario en campos de desplazados. Aparecen entonces en el panorama dos hechos:

²⁷ De acuerdo con las más recientes estadísticas del Instituto Internacional de Investigación de la Paz de Estocolmo, el 74% de las exportaciones de armas en el mundo proceden de sólo 5 países: EE.UU., Rusia, China, Francia y Alemania, y el 58% provienen sólo de EE.UU. y Rusia. (Stockholm International Peace Research Institute, Arms production 2002-2015. Cifras disponibles en: <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending/international-arms-transfers>)

²⁸ Amnistía Internacional señala que “El comercio de armas es un negocio lucrativo en auge, a veces opaco, donde concurren intereses estratégicos, políticos, industriales y socio-laborales, además de los meramente estratégicos o defensivos. Globalmente es el comercio más lucrativo, seguido por el tráfico de drogas y la prostitución. La mayor parte de ese comercio (70%) procede de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU: Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Reino Unido. Entre los 10 primeros fabricantes se encuentran también Alemania, España e Italia. Aunque la mayor parte de las transacciones comerciales armamentísticas las llevan a cabo entidades comerciales, la responsabilidad principal de este comercio reside en los gobiernos que se escudan en el derecho a la propia defensa para comprar o vender armas. (Amnistía Internacional, España. Comercio de armas. Informe disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/armas/>)

1. Que los países que financian algunas de las guerras donde más se han reclutado menores de edad para el conflicto, son a su vez los países que se han negado a firmar las disposiciones de la Corte Penal Internacional para la sanción de estos hechos (Un ejemplo crítico de este fenómeno se puede observar en lo sucedido en el conflicto Chad-Sudán).
2. Que los países que financian algunas de las guerras donde más se han reclutado menores de edad para el conflicto, son a su vez los países que lideran la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, organismo desde el cual -se ha estado diciendo en esta sección del estudio- se han promulgado las únicas disposiciones internacionales sobre niños y conflictos armados, pero en cuyos textos (¿Como parece ahora coherente?) no se hace referencia a las sanciones y procesos legales que deberían recaer sobre los responsables. En punto sin duda hay que recordar que una variable esencial del fenómeno político es el poder, y que este no se margina de la formación de ningún tipo políticas públicas-sociales, pues ellas, de manera evidente o intransparente también hablan de las diferentes capacidades de los sistemas funcionales u organizaciones para generalizar sus premisas de decisión, en este caso específico, del poder de los Estados con mayor capacidad económica en el mundo.

Por último, antes de analizar hallazgos particulares detectados en los documentos analizados, es importante mencionar una contradicción medular encontrada en el desarrollo de este estudio, sobre las directrices internacionales relacionadas con los procesos de DDR de NNA: El límite de edad sobre el cual se considera un hecho punible la participación de los NNA en los conflictos no está unificado. Es así, que el Estatuto de Roma considera este un delito si se comete en relación con personas menores de 15 años (Corte Penal Internacional, 2002), mientras que la Convención de los Derechos del niño establece tal límite en los 18 años (UNICEF, 2006). Si bien las Resoluciones observadas invitan a los Estado parte a adherirse a lo establecido en la Convención, es claro que tal invitación no modifica lo establecido en el Estatuto de Roma, y, por el contrario, sí deja abierta la puerta a la interpretación más conveniente de este asunto para los Estados parte, e incluso para los grupos armados mismos. Esta incompatibilidad en los lineamientos de política internacional sin duda ha de generar dificultades en la operación de ella; incompatibilidad que, además, podría

observarse en dinámicas de indefinición en materia de decisiones y traer como consecuencia la introducción de inseguridad respecto de los efectos de las políticas (Santibáñez, 2009). Así, este se convierte en un elemento crítico particularmente ante el sistema jurídico que debe impartir justicia frente a los hechos asociados al reclutamiento, tanto para los menores de edad como para los actores reclutantes. Al respecto se hará un análisis específico en el apartado que desarrolla el componente jurídico de las políticas estudiadas, más adelante en este mismo capítulo. La cuestión aquí observada se condice además con lo planteado con Mascareño, quien afirma que cada vez menos, la sociedad, por medio de sus diversos mecanismos de auto-observación, logra describirse a sí misma unitariamente (Mascareño, 2011) , incluso al interior de un mismo sistema (como el jurídico en este caso), hecho que plantea desafíos importantes a la coordinación social que aspiran a realizar las políticas públicas en lo contemporáneo (Mascareño A. , 2010).

A continuación, se mencionarán algunos aspectos interesantes encontrados en documentos específicos de política pública internacional. Posteriormente, en el capítulo IV de este documento, se retomarán varios de estos hallazgos, para analizarlos como elementos claves de las transformaciones semánticas ocurridas en los procesos de DDR en el mundo:

- Observaciones sobre el Protocolo facultativo de la convención de los derechos del niño relativo a la participación en conflictos armados (2000):

Uno de los objetivos de este Protocolo es elevar la edad mínima para el posible reclutamiento de personas en las fuerzas armadas y su participación en las hostilidades, no obstante, este objetivo no se condice con lo establecido en el Estatuto de Roma, donde la edad mínima se considera 15 años.

Hay además en este documento una recomendación que aparece de forma repetitiva: que se tomen las medidas necesarias para que los menores de 18 años no “participen de manera *directa*” [cursivas propias] en las hostilidades. Sobre lo que significa la *participación directa* de menores en los conflictos no hay precisión conceptual, y mucho menos sobre los que podría asumirse como participación *indirecta*. En este mismo sentido es posible rastrear otro hecho

que genera cuestionamientos: y es que el Protocolo aprueba que los menores de edad asistan a escuelas y adiestramiento militar estatal (Art. 5), y sin embargo refiere que en ningún caso pueden recibir adiestramiento o formación similar por parte de otros grupos armados.

A esto hay que agregar que, si bien la ratificación del Protocolo facultativo por el Estado Colombiano representó un avance en cuanto a la incorporación de directrices para la protección especial de los niños y niñas víctimas potenciales de vinculación, esta ratificación en sí misma no es sinónimo de aplicación.

- Observaciones sobre la Resolución 1314/2000:

Esta resolución pone de relieve la responsabilidad que tienen todos los Estados de poner fin a la impunidad y enjuiciar a los responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra (uno de los cuales es el reclutamiento de menores de edad), y, a ese respecto, subraya la necesidad de excluir esos crímenes de las disposiciones sobre amnistía y leyes pertinentes. Luego, este hecho genera una paradoja *a priori* sobre los casos en que estos menores víctimas de reclutamiento se desmovilizan en el marco de un proceso de paz, y la paradoja es que dado que el señalamiento de enjuiciar a los culpables del hecho es contundente, lo que ha sucedido en los procesos de paz en el mundo es que la desmovilización de los menores a quedado por fuera de los documentos formales-finales de las negociaciones de paz, pues incluirlos implicaría que la mayoría de las personas con cargos de mando en las organizaciones guerrilleras no pudiesen acceder a beneficios de amnistía (sobre este punto se hace una revisión histórica del caso colombiano en el capítulo 2 de este documento). Aparece aquí una contradicción operativa, pues, por supuesto, son precisamente los altos mandos de las organizaciones armadas ilegales quienes están más interesados en los procesos de amnistía, por ser un paso indispensable hacia la participación política ante el escenario de posconflicto. Esta contradicción se profundiza con lo señalado por los Compromisos de París (2007) que solicitan a las partes en conflictos armados a que incluyan en las negociaciones y en los acuerdos de paz disposiciones específicas sobre los procesos de DDR de los NNA.

El efecto de esta paradoja en los acuerdos de paz firmados en Colombia hasta antes del 2016 es claro: En ninguno de los acuerdos firmados entre el gobierno colombiano y los grupos guerrilleros hay mención alguna a los combatientes menores de edad. Y, en el acuerdo que se

negocia actualmente con las FARC-EP sólo se hace breve referencia a ellos para señalar que *serán objeto de medidas de especial atención y protección que se discutirán el marco de la Comisión de Seguimiento [...] y que se les reconocerán todos los derechos, beneficios y prestaciones establecidos para las víctimas del conflicto en la Ley de Víctimas 1448 de 2011 y se priorizará su reagrupación familiar cuando ello sea posible, así como su ubicación definitiva en sus comunidades de origen o en otras de similares características, siempre teniendo en cuenta el interés superior del niño* (FARC-EP, 2016). Como se observa, de nuevo, no hay mención sobre la responsabilidad de los actores reclutantes ni sobre las sanciones que ha de imponérseles.

Otro punto interesante de esta resolución es que insta a la participación los NNA en la formulación y la aplicación de las programas y políticas generadas en el marco del desarrollo de acuerdos de paz. No obstante, no menciona esta como una acción vinculante ni se enumera ningún mecanismo específico para su cumplimiento.

- Observaciones sobre Compromisos de París /2007

Estos principios que proporcionan orientaciones para el desarme, la desmovilización y la reintegración NNA vinculados a grupos armados, especifican cuáles son los mecanismos que los Estados tienen que usar para proteger a esta población y trabajar por su reinserción social. No obstante, se usa en este texto una expresión amplísima y subjetiva: “que los Estados usen todos los medios de que dispongan”, lo que no implica una acción específica ni en contenido, ni en financiamiento, ni hace referencia a un periodo temporal específico. Además, si bien se refiere a la Cooperación Internacional, tampoco llega a especificar qué mecanismos han de implementarse, si bien se da énfasis reiterado al deber de conceder el estatuto de refugiado a los ex niños soldado.

- Observaciones sobre la Resolución 1460/2003:

Esta resolución enuncia una interesante autoobservación del consejo de seguridad de la ONU sobre sus avances en relación con las acciones para dirigidas a NNA involucrados en conflictos, afirmando que se cuenta con “un completo marco para tratar de proteger a los niños afectados por conflictos armados”. No obstante, con las aproximaciones a la legislación

internacional que aquí se han hecho, es prudente deducir que este marco aun no es completo ni plenamente funcional.

Otro aspecto que resalta en este documento es que por primera vez se menciona que deben establecerse planes de acción claros (punto 4), y un cronograma específico de entrega de informes sobre las acciones llevadas a cabo por los Estados parte en relación con los NNA involucrados en conflictos.

- Observaciones sobre la Resolución 1615/2005:

Esta resolución “observa con profunda preocupación que no se ha avanzado en la preparación y ejecución de los planes de acción” previstos en la resolución 1460/2003 y 1539/2004, y que a la fecha de su promulgación no se contaba con planes de acción concretos y con plazos precisos para poner en práctica las directrices emanadas en materia de NNA y Conflicto armado.

Con lo expuesto hasta este punto, es posible afirmar que la legislación y política pública generada desde el escenario internacional en lo que concierne a la participación de NNA en conflictos armados, ha tenido un seguimiento más detallado a partir de la promulgación y ratificación del Protocolo facultativo de la Convención de los Derechos Del Niño relativo a la participación en conflictos armados en el año 2000. Este protocolo se considera como antecedente fundamental de toda la producción documental posterior que se analiza aquí, y en la que se manifiesta una “profunda preocupación” por la baja aplicación de los lineamientos en los contextos nacionales que se combina con altas tasas de impunidad frente a los responsables de los hechos. Estos fenómenos, como se expuso, pueden estar relacionados con “la zona gris entre política y ley” a la que pertenecen las Resoluciones del Consejo de seguridad de la ONU que abordan la problemática, la poca especificidad en los mecanismos a emprender para implementar acciones en los contextos nacionales y la alta discrecionalidad que tienen los Estados en la aplicación y evaluación de estas políticas en sus territorios particulares.

1.3 Observación nacional del fenómeno: programas y disposiciones para el Desarme, la Desmovilización y la reintegración

1.3.1 Generalidades y antecedentes

Los antecedentes normativos y de política pública relacionados con la protección de los NNA en el marco del conflicto colombiano se remontan al año 1968, cuando, a través de la ley 75 se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y vinculado al él la figura de ‘Defensor de Menores’ en todo el país. Como parte de la operatividad del ICBF nace posteriormente, en 1971 el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuyas acciones centrales están dirigidas a la protección de menores.

Los avances dados por esta institucionalidad en materia de infancia y juventud pasan a plasmarse luego en la Constitución política de Colombia (1991) que en sus artículos 9, 44, 93 y 94 indica que la totalidad de las garantías mínimas reseñadas en los tratados internacionales de Derechos Humanos y DIH en NNA, formarán parte a partir de ese momento del ordenamiento interno colombiano y en virtud de esto, se considerarán vinculantes. Como consecuencia de esta disposición la Ley 12 de 1991 ratifica en Colombia la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. No obstante, apenas en el año 1997 se empieza a ver en el país el surgimiento de legislación específica en relación con los niños y el conflicto armado interno. Así es como la ley 418 de 1997 empieza la reglamentación sobre la situación de menores que son elegidos siendo menores de edad para prestar servicio militar, para que puedan aplazar tal obligación, y además señala por primera vez la *condición de víctima de los niños vinculados a grupos armados* (Título II, artículo 15), demandando especial protección para ellos por parte del ICBF; adicionalmente en el I Título – Capítulo 2, artículo 14, indica que “quien reclute a menores de edad para integrar grupos insurgentes o grupos de autodefensa, o los induzca a integrarlos, o los admita en ellos, o quienes con tal fin les proporcione entrenamiento militar, será sancionado con prisión de tres a cinco años”, siendo los responsable de estos hechos excluidos de los beneficios jurídicos que contempla la Ley. Luego, esta legislación se profundiza con la Ley 548 de 1999, que elimina por completo la opción de que los menores

de edad participen en las fuerzas armadas, incluso de manera voluntaria, de modo que actualmente existe una prohibición taxativa de vinculación de los menores de 18 años al servicio militar obligatorio. Esta legislación se prorroga posteriormente con la Ley 782 de 2002 y la Ley 1106 de 2006.

Otros hitos importantes en esta mirada histórica son la Ley 704 de 2001, que ratificó el Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, la ley 742 de 2002 que ratificó el Estatuto de Roma, la Ley 782 de 2002 que consagró *la condición de víctima a toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades*, y que le asigna al ICBF la responsabilidad de diseñar y desarrollar un programa especial de protección, para estos menores; el Decreto 128 de 2003 que establece el imperativo de protección y atención integral especializada para niñas y niños excombatientes, y la Ley 833 de 2003 por medio de la cual se aprobó el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Posteriormente, la Ley 975 de 2005, “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley...” que fue el marco legal de la desmovilización de los grupos paramilitares, señala en su artículo 10 los requisitos para la desmovilización colectiva, entre los cuales está que “el grupo ponga a disposición del Instituto de Bienestar Familiar la totalidad de menores reclutados”, luego el Artículo 64 señala que “la entrega de menores por parte de miembros de grupos armados al margen de la ley *no será causal de pérdida de los beneficios* a que se refiere la presente Ley y la Ley 782 de 2002” (cursivas propias). En este último caso, surge una contradicción entre esta legislación nacional y la legislación internacional, pues esta última considera el reclutamiento un crimen de guerra que en todo caso debe ser sancionado y no puede ser amnistiado como parte de los procesos de negociación, mientras que en esta legislación nacional no implica pérdida de beneficios en el proceso (para ver los detalles sobre este hecho puede revisar el apartado anterior que explora la política pública internacional en materia de DDR de NNA).

En los años que dieron lugar al surgimiento estas leyes específicamente orientadas a niños y conflicto armado (1998-2002), también empiezan a observarse en el panorama nacional procesos de atención dirigidos a NNA, en un principio, en armonía con el modelo de atención a menores infractores y contraventores de la ley penal²⁹ y posteriormente como experiencias de protección especial de la infancia llevadas a cabo por el ICBF, organismos multilaterales (ONU, OIM, UNICEF, OEA, OIT) y organismos no gubernamentales (entre ellos el Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR-, Save the Children, Human Rights Watch, y The coalition to stop the use of children soldiers), que inician la implementación de los marcos jurídicos emergentes en la materia (Cifuentes, 2011).

En cuanto a los antecedentes específicos de los procesos de DDR en Colombia, destacan la ley 975 de 2005³⁰, que, por primera vez de forma *amplia*³¹, dicta disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, señalando con precisión en sus artículos 10 y 60 *que no podrían otorgarse beneficios jurídicos a aquellos grupos ilegales que hayan reclutado personas menores de 18 años* y en cambio, estos podrían tendrán beneficios adicionales si entregaran a la protección del Estado, los niños, las niñas y adolescentes pertenecientes a las filas (cursivas propias). Posteriormente, aparecerían más legislaciones que incluyen un foco especial en el DDR de los NNA:

- La Ley 1106 de 2006: Que reconoce que las personas, menores de 18 años, que participen de cualquier forma del accionar de los grupos armados al margen de la ley son víctimas de la violencia política.
- El Decreto 3043 de 2006 que crea la Agencia Colombiana para la Reintegración -ACR y señala que entre sus funciones estará “acompañar y asesorar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la definición de políticas y estrategias relacionadas con la prevención del reclutamiento, la desvinculación y reintegración de los menores de edad a grupos armados organizados al margen de la ley”.

²⁹ Proyecto piloto de atención especializada a niños, niñas y jóvenes excombatientes de los grupos armados irregulares -ICBF, 1999-. Programa de atención especializada a niños, niñas y jóvenes excombatientes de los grupos armados irregulares -ICBF, 2001-.

³⁰ Ley promulgada como parte del proceso de paz realizado con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)

³¹ El antecedente legal más cercano a esta disposición es el Decreto 1385 de 1994 que reglamentó brevemente las normas para conceder beneficios económicos a quienes voluntariamente se desvincularán de organizaciones armadas al margen de la ley. En él se crea el comité operativo para la dejación de armas -CODA-, para obtener información, evaluar y verificar, en cada caso, los hechos conducentes a los beneficios.

- La Ley 1098 del 2006: Nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia, que en el capítulo II establece el derecho de los NNA a ser protegidos contra las guerras y los conflictos armados internos, el reclutamiento y la utilización por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley, considerándose este último hecho como una de las peores formas de trabajo infantil conforme a lo establecido en el convenio 182 de la OIT.
 - El Decreto 4690 de 2007: Que crea la Comisión Intersectorial para prevenir el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley.
 - La Directiva Permanente No. 048 del 28 de febrero de 2008 de las Fuerzas Militares: que señala los mecanismos para garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes incluyendo los desvinculados y/o capturados de los grupos armados ilegales.
 - El Decreto 1290 de 2008: Que crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las víctimas de los grupos armados al margen de la ley, e involucra el reclutamiento ilegal de menores, señalando la indemnización solidaria por parte del Estado también para ellos (artículo 5).
 - La resolución 1677 de 2008 del Ministerio de la Protección Social, que señala las actividades consideradas como ‘peores formas de trabajo infantil’, entendidas como actividades peligrosas y condiciones de trabajo nocivas para la salud e integridad física o psicológica de las personas menores de 18 años de edad.
 - La Ley 1448 de 2011: Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado colombiano, y que establece en el artículo 3º que se considerarán víctimas a los niños, niñas o adolescentes que hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad.
- Además de este marco legal amplio, dentro de los antecedentes normativos de este fenómeno, hay que mencionar las Directivas emitidas por organizaciones específicas dentro del Estado Colombiano. Tales Directivas poseen carácter vinculante por provenir del Gobierno Nacional y de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional:
- Directivas del Ministerio de Defensa: D. No. 15 de 2007, D. No. 30743 de 2007, D. No. 048 de 2008, y D. No. 7169 de 2008: Estas disposiciones indican los procesos de capacitación de los miembros de la Fuerza Pública para manejar entregas o capturas de niños y niñas, ratifican

la prohibición del uso de los niños en actividades de inteligencia y generan precisiones relativas a la denuncia de hechos de vinculación de niños y niñas.

- Directivas de la Procuraduría General de la Nación: D. No. 007, 008 y 009 de 2004., y D. No. 001 de 2008: Estas disposiciones indican a los gobiernos regionales y locales la obligación de incluir en los planes de desarrollo estrategias específicas para el seguimiento y la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y asignarle recursos de inversión en la medida que corresponda.

- Directivas Presidencial No. 09 de 2009: ordena reforzar las acciones orientadas a la prevención y los entornos protectores de los NNA y fortalecer las actividades policíacas para la individualización, judicialización y captura de los cabecillas de las bandas y organizaciones dedicadas al reclutamiento y manipulación NNA para la comisión de actividades criminales. Dada la complejidad del fenómeno de la participación de los NNA en el conflicto armado colombiano, la Corte Constitucional también se ha pronunciado en asuntos específicos relacionados con el abordaje jurídico de esta problemática. Los conceptos más importantes que se han emitido en este sentido son:

- La Sentencia C-174 de 2004: En ella la Corte reconoce que el reclutamiento de NNA a la confrontación armada vulnera sus derechos a la integridad personal, a la vida, a la libertad, al libre desarrollo de la personalidad, a la expresión, a la educación, a la salud, a la familia y a la recreación, entre otros.

- La Sentencia C-203 de 2005: En ella la Corte señala que la respuesta jurídico-institucional al problema de la desmovilización de menores combatientes debe tener un enfoque resocializador, rehabilitador, educativo y protector.

- La Sentencia C-253A de 2012: La Corte señala que la previsión según la cual se reconoce a los menores de edad que hacen parte de organizaciones armadas organizadas al margen de la ley la condición de víctima, se debe ajustar a los estándares internacionales y tiene como trasfondo el ordenamiento superior en relación con el deber de protección de los menores de edad.

- La Sentencia C- 781 de 2012: La Corte da alcances a los términos ‘víctima’ y ‘conflicto armado’ en relación con la implicación de NNA en él.

Sobre la operacionalización de estas normas en marcos programáticos específicos de infancia en Colombia se destaca el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019 que incluye una línea de acción específica para Niños y conflicto armado, denominada “Ninguno sometido a grupos armados ilegales”. Sin embargo, esta línea de acción, en un documento de 94 páginas, apenas se desarrolla en la mitad de una cuartilla, indicando que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Defensoría del Pueblo, y todas las demás entidades públicas y privadas con el apoyo de la cooperación internacional han de fortalecer las acciones del Plan nacional de prevención de la vinculación de la niñez al conflicto armado, “desarrollando acciones concretas para brindarles a la población infantil, adolescente y joven nuevas alternativas de vida con proyectos productivos, formación para el trabajo, educación formal, uso del tiempo libre, orientación vocacional y promoción de la convivencia entre otros que les permita el goce efectivo de sus derechos y permanecer en el seno familiar y social al que pertenecen”.

1.3.2 Contexto institucional vigente

Tal como se ha explicado en secciones anteriores, aunque los NNA han sido reclutados por grupos armados legales e ilegales a lo largo de la historia de Colombia, su desvinculación solo se reconoció en la legislación nacional hasta 1997, y fue durante tal año que Ley 418 encargó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de atender a los niños provenientes de grupos armados ilegales. No obstante, hay que resaltar que a diferencia de los otros países, actualmente Colombia ha asumido la responsabilidad y liderazgo institucional para llevar a cabo las tareas de DDR, recibiendo e involucrando a organizaciones internacionales en tareas de acompañamiento, evaluación, monitoreo y ejecución de proyectos puntuales (Nussio, 2009). Este ámbito normativo ha seguido siendo objeto de ajustes hasta el día de hoy. De modo que actualmente las acciones que se llevan a cabo para la atención integral de los NNA desvinculados del conflicto armado, se enmarcan en lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011, en donde por primera vez se señaló abiertamente al Reclutamiento forzado como un hecho victimizante sucedido en el marco del conflicto armado. Con este precedente, Colombia crea el Sistema Nacional de Atención y reparación integral a víctimas del conflicto

armado – SNARIV, el cual está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, que tiendan a la atención y reparación integral de las víctimas (UARIV, 2013). La coordinación de este sistema es llevada a cabo por la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas – UARIV.

Dentro del SNARIV, la entidad que lidera las acciones de DDR es la Agencia Colombiana para la Reintegración de grupos y personas alzados en armas –ACR, creada el 3 de noviembre de 2011 como Unidad Administrativa Especial adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. No obstante, los orígenes de la ACR se remontan al Programa para la Reincorporación de la Vida Civil (PRVC) que funcionó en el Ministerio de Interior y de Justicia colombiano entre 2003 y 2006. Posteriormente se creó, en septiembre de 2006, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, hito en la historia del DDR en Colombia, pues este paso de ser un *programa* de Reincorporación (de corto plazo) a un *Proceso* de Reintegración (de largo plazo), con mayor capacidad de cobertura y gestión, y con mejores herramientas y capacidad para realizar acompañamiento a los desmovilizados. Esta Alta Consejería pasa a ser la Agencia Colombiana para la Reintegración de conformidad con el Decreto 4138 de 2011: este cambio institucional significó un paso importante para garantizar la continuidad y el fortalecimiento de la política de Reintegración, pues la ACR cuenta hoy con una mayor autonomía administrativa, financiera y presupuestal, y con una estructura organizacional específica e independiente (Agencia Colombiana para la Reintegración, s.f.). Esta entidad es la encargada de dictar los lineamientos técnicos y operativos de DDR en el país que contemplan dos tipos de desmovilizaciones: las colectivas, resultado de los acuerdos de paz, y las individuales, que se basan en una decisión personal del combatiente de abandonar el grupo armado, o, en el caso de los NNA, también en un ‘rescate’ del menor por parte de las fuerzas armadas estatales.

La aplicación diferenciada de las directrices de DDR para NNA en Colombia está a cargo del ICBF, quien a partir de lo ordenado por la Ley 1448 de 2011 ha creado el ‘Programa

de Atención especializada para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley y contribución al proceso de reparación integral'. Este programa es el marco vigente actual sobre el cual se lleva a cabo todo el proceso de DDR de menores de edad en Colombia y comparte diversos aspectos operativos con el programa de DDR para adultos que lidera la ACR, uno de tales elementos compartidos es el Comité Operativo para la Dejación de las Armas (CODA). El CODA Es un comité interinstitucional encargado de verificar que quienes se desmovilizan individualmente efectivamente hayan pertenecido a un grupo armado ilegal. El CODA puede negar, aplazar o certificar el estatus de desmovilizado a estas personas. En caso de ser 'otorgado' tal estatus, el CODA entrega un certificado que permite al portador acceder a los beneficios y servicios como desmovilizado. Del CODA hacen parte el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, la ACR, la Fiscalía General, el Bienestar Familiar y la Defensoría del Pueblo.

Además del marco institucional Estatal que se ha señalado, ha de resaltarse la acción de otras instituciones que en Colombia han participado activamente en la evolución de las políticas públicas relacionadas con NNA y conflicto armado. Algunas de estas entidades son:

- Organización Internacional para las Migraciones –OIM, a través del programa Migración y Niñez.
- Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia –COALICO.
- Benposta Colombia - Nación de Muchachos
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF Colombia.
- War Child –Holanda. Misión en Colombia.
- Corporación Vínculos
- Médicos Sin Fronteras. Misión en Colombia.

En el capítulo 4 de este estudio se retomará la observación de estas estructuras de acuerdo a los hallazgos del análisis de contenido realizado, haciendo énfasis en lo relacionado con las semánticas emanadas y dirigidas hacia ellas.

1.3.3 Caracterización de las directrices de política pública nacional analizadas en el estudio

Presentado este marco general, este estudio se concentra en el análisis de las siguientes disposiciones de orden nacional, que durante el periodo 2000-2016 han hecho referencia específica a los procesos de DDR de NNA en el país:

Tabla 8: Directrices de orden nacional relacionadas con los procesos de DDR de NNA (2000-2016)

Año	Documento	Organización
2003	Decreto 128: Sobre la reincorporación a la sociedad civil". CAPITULO V: Protección y atención de los menores de edad desvinculados	Congreso de la República
2004	RESOLUCION No 2620: Directrices, criterios y procedimientos para la prestación del servicio educativo a niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto armado	Ministerio de Educación
2007	Decreto 4690, por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.	Congreso de la República eso
2008	CONPES 3554: Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales	Consejo Nacional de política pública
2008	Guía para el restablecimiento integral de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley.	ICBF
2009	CONPES 3607: Importancia estratégica programa apoyo a comunidades receptoras de población desmovilizada en Colombia desarrollado con la cooperación financiera no reembolsable de la Comunidad Europea.	Consejo Nacional de política pública
2010	CONPES 3673: Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados.	Consejo Nacional de política pública
2010	Lineamiento técnico para el programa especializado y modalidades para la atención a NNA que se desvinculan de grupos armados organizados al margen de la ley.	ICBF
2012	Resolución 0346 de 2012: Por la cual se establecen disposiciones para la implementación de las estrategias de servicio social; prevención temprana de reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y	Agencia Colombiana Para la Reintegración

	jóvenes y reintegración comunitaria, en el marco del proceso de reintegración.	
2013	Resolución 0754: Por la cual se reglamentan requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del Proceso de Reintegración a la sociedad civil dirigido a la población desmovilizada: procedimiento de suspensión, pérdida de los mismos y culminación del proceso de reintegración.	Agencia Colombiana Para la Reintegración
2014	Resolución 1724: Por la cual se reglamentan requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del Proceso de Reintegración dirigido a la población desmovilizada y postulada a la Ley 975 de 2005, modificada y adicionada por la Ley 1592 de 2012 y el Decreto Reglamentario 3011 de 2013.	Agencia Colombiana Para la reintegración
2015	Procedimiento articulación de Restablecimiento de derechos, reintegración Social y económica y reparación integral a Jóvenes y adolescentes víctimas de Reclutamiento ilícito.	Unidad para la atención y reparación a las víctimas
2016	Resolución 1525: Por la cual se aprueba el lineamiento técnico de las modalidades del programa de atención especializada para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley y contribución al proceso de reparación integral.	ICBF
2016	Lineamiento técnico de las modalidades del programa de atención especializada para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley y contribución al proceso de reparación integral	ICBF

Fuente: Elaboración propia

A diferencia de lo observado en el plano internacional, en el plan nacional se evidencia no solo una producción abundante de directrices encaminadas al abordaje de este fenómeno, sino que además estas provienen de diversas organizaciones y ramas del poder del Estado Colombiano, pudiéndose clasificar así:

- Poder legislativo: En este estudio se abordan dos lineamientos emanados desde el Congreso de la República: el Decreto 128/2003 y el Decreto 4690/2007.
- Poder ejecutivo: La mayoría de documentos retomados en este estudio provienen de organizaciones pertenecientes a este poder: La Agencia Colombiana Para la reintegración-ACR Adscrita a la Presidencia de la República (3 documentos)., El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF (4 documentos) y la Unidad para la atención y reparación integral

a las víctimas-UARIV (1 documento), entidades que hacen parte del Departamento para la prosperidad social, también adscrito a la presidencia de la República. La cuarta entidad de la que proviene los documentos aquí examinados es el Departamento Nacional de Planeación (3 documentos), organismo asesor de la Presidencia a quien se adscribe el Consejo Nacional de política pública –CONPES. Adicionalmente se analiza un (1) documento proveniente del Ministerio de Educación Nacional.

Los documentos analizados tienen además otra particularidad:

- La mitad de ellos (6 documentos) son disposiciones específicas que se dirigen a la situación de los NNA en el marco del conflicto. Ellos son: la Resolución 2620/2004, la Guía para el restablecimiento integral de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley- 2008, el CONPES 3673/2010, el Lineamiento técnico para el programa especializado y modalidades para la atención a NNA que se desvinculan de grupos armados organizados al margen de la ley – 2010, la Resolución 1525/2016 y el Lineamiento técnico de las modalidades del programa de atención especializada para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley y contribución al proceso de reparación integral-2016.
- Otros (4 documentos) hacen mención de los NNA en los procesos de DDR como un contenido contemplado en las políticas generales de DDR en el país. Estos son: El Decreto 128/2003, CONPES 3554/20008, CONPES 3607/2009 y Resolución 1724/2014.
- Por último, se analizaron 3 documentos cuyos contenidos hablan del tránsito de los NNA a través de la ruta de DDR en tanto se empiezan a considerar adultos cuando cumplen la mayoría de edad. Estos documentos son: la Resolución 754/2013 y el Procedimiento de articulación de Restablecimiento de derechos, reintegración Social y económica y reparación integral a Jóvenes y adolescentes víctimas de Reclutamiento ilícito – 2014.

1.3.4 Particularidades del contexto colombiano

Para adentrarse en el contenido de estas disposiciones de política pública colombiana, es importante precisar que Colombia es uno de los pocos países del mundo que ha desarrollado

un plan de DDR en medio de un conflicto armado activo, y es el primer país en el mundo en llevar a cabo de manera paralela dos desmovilizaciones -una colectiva, y otra individual- cuyas motivaciones difieren. Además, es preciso señalar que, si bien el conflicto armado completa ya cerca de un siglo en el país, estos procesos se hicieron posibles apenas en el año 1997, con la Ley 418. Esta Ley le permitió al Gobierno conceder beneficios jurídicos a los grupos armados, al reconocer en algunos de ellos hechos considerados como ‘delitos políticos’. Esta disposición fue prorrogada sucesivamente por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006. Actualmente el marco legal amplio que permite hablar en Colombia de víctimas y conflicto armado es la Ley 1448 de 2011.

Hay que agregar además, que a pesar de no ser el único país enfrentado a este fenómeno, Colombia sí es el único que, además, ha desarrollado e implementado un programa de atención para la niñez y la juventud desvinculada en medio de las hostilidades (ICBF-OIM, 2008). Este programa de atención es liderado por el ICBF, y los lineamientos técnicos para su ejecución (generados en 2010 y actualizados en 2016) se incluyeron en este análisis cualitativo. El surgimiento de este programa se relaciona con dos hechos principalmente: 1. La aparición creciente de NNA desvinculados de las estructuras guerrilleras y, 2. Las recomendaciones dadas en el año 1996 por una Comisión de expertos de la ONU, que propuso la creación de una institucionalidad que apoyara la restitución de derechos y la atención de NNA afectados por la violencia armada en el país. De esta manera, a finales del 1999 se conforma el Programa de atención a Niños, Niñas y Jóvenes desvinculados del Conflicto Armado; y adicionalmente, en ese mismo, año las FARC manifestaron, ante el Representante Especial para la Cuestión de los Niños y Conflictos Armados de la ONU, su compromiso de no reclutar niños menores de 15 años. Posteriormente, en 1998, el ELN también se comprometió frente a representantes de la sociedad civil y miembros del Consejo Nacional de Paz en Alemania, a no reclutar a niños menores 16 años.

En los documentos nacionales analizados a lo largo de este estudio es posible identificar particularidades adicionales del contexto colombiano, así como contenidos de carácter recurrente en todos ellos. En lo que resta de esta sección se presentará el análisis de tres de esos aspectos: 1. La coexistencia del enfoque de reparación y las acciones de

‘restablecimiento de derechos’ bajo las cuales se emiten las directrices sobre DDR para NNA en Colombia., 2. El lugar destacado que en los documentos analizados tienen los procesos de Reintegración económica y productiva., y 3. Las referencias a los procesos de capacitación dirigidos al personal que está involucrado en las acciones de atención a estos menores de edad.

En Colombia, la organización rectora de política pública para la infancia y la adolescencia es el ICBF, entidad que tiene a su cargo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar que lidera y acompaña los que se denominan ‘Procesos de restablecimiento de derechos’. Este procedimiento está amparado bajo lo dispuesto por la Constitución política (Artículos 44 y 45) y lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006: Código de Infancia y Adolescencia. El Proceso de Restablecimiento de derechos es un proceso de tipo administrativo y de naturaleza compleja que crea dicha ley como mecanismo para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los NNA ante tres situaciones particulares: su inobservancia, su amenaza o su vulneración. Ahora, si se toman en cuenta los ocho (8) tratados internacionales que Colombia ha ratificado para la protección de la niñez, los derechos de los NNA pueden clasificarse en tres categorías: derechos generales, de protección y libertades fundamentales (siendo en total 44) (Véase el ANEXO 3: Clasificación de los derechos de los NNA reconocidos por el Estado Colombiano).

Ahora, si se leen tales derechos pensando en los NNA que están en riesgo, han sido reclutados o se han desvinculado de los grupos armados, se encontrará que la mayoría de tales derechos han sido vulnerados. El Estado Colombiano, a través de los documentos aquí seleccionados señala que todo NNA víctima o en riesgo de reclutamiento debe recibir por parte de las entidades competentes *el Restablecimiento de todos estos derechos*. Sin embargo, como podría esperarse, este procedimiento reviste importantes complejidades para las autoridades delegadas, entre otras razones por dificultades derivadas de la falta de capacitación de las autoridades competentes (defensores de familia y comisarios de familia), diferencias en los criterios de tiempo que rigen el procedimiento, el momento exacto de la realización de la verificación de derechos, las notificaciones a las partes del proceso, la ley que debe aplicarse en materia de conciliación, las pruebas que deben emplearse, etc. Estas

dificultades e inconsistencias han sido revisadas por diversos estudios en el país (Ramirez, Aranzeta, & Montoya, 2015) (Domingo, 2015) (Durán & Guáqueta, 2011).

Este procedimiento, de por sí ya complejo, se entrecruza -en las disposiciones de política nacional estudiadas aquí- con el derecho a la Reparación a las víctimas del conflicto armado (como se consideran los NNA reclutados). Por definición, la Reparación en Colombia comprende la aplicación de cinco medidas: rehabilitación, indemnización, satisfacción, restitución (de tierras, de viviendas, fuentes de ingreso, empleo, de acceso a crédito) y garantías de no repetición, todo esto junto al acciones de acompañamiento por parte del Estado que garanticen el goce efectivo de derechos en materia de educación, salud, vivienda, programas de empleo y generación de ingresos, entre otros, así como acciones para devolverles su dignidad, memoria, recuperar la verdad y crear las condiciones para que hechos como los que sufrieron no vuelvan a repetirse (Presidencia de la República de Colombia. Unidad para las víctimas. 2016).

Con estas dos aristas presentes: El proceso de restablecimiento de derechos para NNA y el derecho a la Reparación que tienen estos menores como víctimas salta a la vista la complejidad de su aplicación conjunta. No obstante, los documentos estudiados no presentan rutas, prioridades, mecanismos o elementos similares que permitan una comprensión puntual del proceso para la confluencia de factores NNA-con derechos vulnerados-víctima de la violencia-en proceso de DDR, sino que se ocupan de enunciar la aplicabilidad de estas normas, sumándole otras acciones a desarrollar, entre ellas: “proteger sus espacios vitales, contrarrestar formas de violencia y explotación ejercidas en sus entornos familiar, comunitario y social y garantizar una adecuada, asertiva, pertinente y eficaz oferta institucional” (CONPES 3673/2010). Se agrega a lo anterior lo mencionado por el Programa de atención especializada (este sí específico para los jóvenes en procesos de DDR) que “busca generar las condiciones para que las instituciones en general, las familias y las comunidades, faciliten el restablecimiento y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se desvinculan de los grupos armados al margen de la ley, a partir del desarrollo de componentes y acciones estructuradas con base en las cuatro categorías en las cuales se agrupan los derechos

de la infancia y la adolescencia: Existencia, Desarrollo, Ciudadanía y Protección” (CONPES 3673/2010). Vale decir que estas (otras) categorías de derecho no se reconocen como tales en todas las organizaciones conminadas a estas acciones. Sin embargo, de acuerdo a la autodescripción de los documentos estudiados, la premisa que respalda estas múltiples intersecciones es que, a mayor garantía, goce efectivo de derechos y entornos protectores fortalecidos, menor será el riesgo de reclutamiento y utilización de esta población por parte de grupos armados. No obstante, esta perspectiva no apunta de manera directa al abordaje de la complejidad del proceso de reinserción de los menores combatientes, sino que vuelca la mirada de las políticas hacia elementos *previos* al acto de reclutamiento o vinculación de los NNA al conflicto armado, escenario en que sin duda han de emprenderse acciones, pero que es conceptual y operativamente bastante lejano al escenario *posterior* al reclutamiento: el de la reintegración a la vida civil.

Ante la observación de este panorama, pueden plantearse algunas anotaciones

1. En las disposiciones legales promulgadas para la intervención con NNA en procesos de DDR confluyen una gran cantidad de lineamientos dirigidos a la población infantil y juvenil de la población general en el país. Si bien esto permite observar un marco de derecho contextual que sustenta y respalda las intervenciones específicas de DDR, estas últimas resultan ocupando un espacio menor en el desarrollo conceptual de los documentos, y mucho menor aún en los desarrollos operativos. Esto parece particularmente relevante pues la inexistencia de rutas de acción precisas (y fácilmente comprensibles) ante un fenómeno tan específico y complejo, puede constituirse en un obstáculo no fácil de superar para los operadores de política pública en las regiones y localidades.
2. Sobre este último punto, los operadores (funcionarios públicos y gobiernos locales) que realizan trabajos en las regiones (donde de hecho se acogen la mayoría de menores que han sido parte de los grupos armados) surge la inquietud acerca de sus posibilidades reales de ejecutar estas acciones propuestas por la política pública reciente, en la medida en que en la mayoría de escenarios regionales es una misma persona (o un equipo reducido) el que realiza todo tipo de procedimientos administrativos para la garantía y restablecimiento de derechos de los NNA, cosa que por supuesto debilita el carácter procedimental y

universalista que pretenden instaurar estas políticas públicas en todo el territorio nacional. Por su parte, desde el punto de vista teórico, hay que tener en cuenta aquí que las transformaciones que estimulan las políticas públicas de Estado constituyen irritaciones que pueden *ser aceptadas o rechazadas* por los contextos específicos del sistema sociedad –en este caso los escenarios territoriales y locales– (Mascareño A. , 2007), pues para tales escenarios la inclusión de pautas específicas de acción derivadas de los lineamientos nacionales exige procesos de readecuación de las agendas locales y mayor especialización de la institucionalidad y los equipos técnicos disponibles.

Otra perspectiva que amplía el cuestionamiento planeado aquí, al pensar en la territorialización operativa de esta política en Colombia, es la presentada por Santibáñez, quien problematiza los incrementos en los niveles de incompatibilidad en los diferentes planos burocráticos de la ejecución de las políticas públicas, donde las políticas terminan por imponer sobrecargas estructurales y operativas en los procesos de implementación y alcance de resultados. Sin duda, no solo el proceso de DDR de los NNA en el marco del conflicto es un proceso altamente complejo para la intervención social y política, sino que, además, esta problemática plantea desafíos importantes para que el Estado aprehenda la creciente complejidad “de su propio entorno interno” que enfrenta desafíos en materia de coordinación y condicionamiento estructural de las operaciones propuestas, pues cada plano o contexto de la sociedad, reacciona a ritmos diferenciados frente a los estímulos comunicativos (Santibáñez, 2009).

3. La integración de diversos marcos de derechos para los menores de edad se justifica en la premisa de que a mayor garantía de derechos y protección de los mismos, menor será el riesgo de reclutamiento para los menores. No obstante, valdría la pena preguntarse si esta premisa –que apunta fundamentalmente a los menores que no han sufrido el hecho– tiene el mismo efecto sobre los menores que ya se encuentran cursando la ruta de DDR, o si acaso, la gran cantidad de disposiciones legales y requerimientos procedimentales que se establecen pueden llegar a surtir el efecto contrario: un tránsito más lento (y en consecuencia menos atractivo) hacia la vida civil. Con ello, a pesar de que las políticas aquí estudiadas apelen a principios universalistas como los Derechos Humanos y el DIH de los NNA, parece que conservan en su operación normatividades de tipo particularista (pre-

convencional y convencional) (Miranda P. , 2010) que pueden generar interferencias en el despliegue-ejecución de las políticas mismas.

1.3.4 Perspectiva de reintegración

El siguiente punto en que coinciden varios de los documentos estudiados es la perspectiva de Reintegración con un especial acento en lo económico y productivo. Así, el CONPES 3554/2008 señala que el objetivo del proceso de reintegración es “contribuir a la productividad y autosostenibilidad del desmovilizado” a través de estrategias que le permitan a la persona que abandona el grupo armado “incrementar la posibilidad de acceder al mercado laboral”, citando como trasfondo de estas afirmaciones la noción de que el “principal instrumento del Estado para construir una sociedad justa, equitativa e incluyente, es la política de empleo e ingresos”; a partir de estos preceptos el mencionado CONPES señala que la prioridad es favorecer la inclusión laboral, productiva y educativa (esta última supeditada a las primeras dos en el caso de los adultos). Así mismo, el Decreto 128/2003 hace referencia a que la reincorporación a la sociedad es un proceso fundamentalmente económico y productivo, y esta línea contempla acciones que fomenten el desarrollo de minipymes en la población adulta desmovilizada (artículo 18), y menciona además que el Ministerio del Interior adquirirá un seguro de vida para el reincorporado, con vigencia de un (1) año y una cobertura de quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes. En relación con estos ejes, la política afirma que “la experiencia ha demostrado que el objetivo central de un proceso de DDR es consolidar a corto plazo los logros alcanzados en materia de seguridad y, en el largo, estimular el desarrollo socioeconómico sostenible de un país”

Este acento dado al tema de la reintegración económica y laboral se condice con lo que el CONPES 3554/2008 considera su reto: una estrategia de formación para el trabajo que “consolide un proceso que responda a las necesidades de los sectores productivos y al interés de la población en proceso de reintegración, que permitan al desmovilizado competir en el mercado laboral, y hacer de éstos un talento humano atractivo para los empresarios”. Aun considerándose la inclusión laboral y productiva como ejes centrales del proceso de regreso a la vida civil de los excombatientes, resulta paradójico el hecho de que en un nivel igual o

cercano no aparezcan el abordaje de los factores contextuales que facilitan el reclutamiento y aquellos otros relacionados con el carácter político que tienen algunas de estas personas una vez abandonadas las filas. De hecho, sobre este particular los estudios de tipo Etnográfico han encontrado que un porcentaje de los NNA reivindican su experiencia como actores armados y como actores políticos, y controvierten que los definan como víctimas de reclutamiento y que los traten ‘como si fuesen niños’ a lo largo de todas las rutas de reintegración (Molina, 2011).

Volviendo al punto de la formación para el mercado laboral, hay que mencionar que esta aparece ligada a objetivos de los procesos de escolarización que contemplan el nivel básico, medio, técnico o tecnológico, y –solo si el excombatiente lo solicita y cumple unos requerimientos adicionales– el nivel profesional. Este hecho se articula bien con los enunciados mencionados en el párrafo anterior pues el objetivo de la formación contemplada en Decreto 128/2003 es fundamentalmente “dar empleabilidad” pronta a estos excombatientes en la legalidad. No obstante, hay en ello un enfoque adicional que el Ministerio del Interior denomina como *formar al “desmovilizado en un esquema de valores humanos y sociales, compatibles con los deberes y derechos del ciudadano proclamados en nuestra Constitución Política”* (cursivas propias). Sobre esta *formación en valores* los documentos no precisan contenido ni mecanismos para su ejecución.

Por su parte, en los documentos generados por el ICBF se conmina a los actores del proceso de reintegración de los NNA a facilitar la vinculación laboral consentida (y autorizada legalmente) de los mayores de 15 años, considerando este hecho como una estrategia útil para prevenir su reingreso a los grupos armados.

Se ha querido desarrollar este punto sobre la Reintegración ‘con acento en lo económico y productivo’, pues será de utilidad en el abordaje que se hará en el siguiente capítulo sobre los enfoques predominantes del proceso de DDR. Adicionalmente, hay que mencionar que la lectura y descripción de los documentos en este ámbito permitió observar una brecha importante entre los enfoques de reintegración que se usan en los menores de 18 años versus Los enfoques de reintegración que se usan en los mayores de 18 años, no

existiendo una continuidad para los menores excombatientes en ese proceso, sino, por llamarlo de algún modo “dos momentos independientes”. Por supuesto, estas definiciones operacionales son útiles y prácticas para la administración de recursos, la planeación y la evaluación de las políticas públicas, pero cabe aquí la pregunta de si la existencia de estos dos momentos de reintegración –antes y después de los 18 años– apartados entre sí en su enfoque y en su ejecución priorizan las necesidades del menor que transita hacia la adultez o priorizan las necesidades del Estado para aprehender la problemática intervenida.

1.3.5 Formación de equipos técnicos implicados en los procesos de DDR

El tercer punto que se propuso analizar esta sección fueron las referencias a los procesos de capacitación dirigidos al personal que está involucrado en las acciones de atención a estos menores de edad. Este es otro tema que se encuentra de manera transversal en los documentos estudiados. Los diversos sistemas y organizaciones que abordan el proceso de DDR de los NNA, destacan en los lineamientos generados la necesidad de realizar capacitación-formación a los funcionarios en ellos. No hay que perder de vista que la Reparación a las víctimas del conflicto armado desde toda la institucionalidad, tal como se conoce hoy en Colombia, solo tiene 5 años de ‘evolución’ (desde la puesta en marcha por lo ordenado en la ley 1448 de 2011), por lo que estos procesos de formación y capacitación podrían considerarse como ‘la mitad de la tarea’ para la implementación de la ley: la divulgación de los derechos, el conocimiento de las rutas, la certidumbre sobre los tiempo, recursos y requisitos que rodean las intervenciones, las competencias que la legislación asigna y retira a las entidades involucradas en la atención a NNA y a víctimas del conflicto, etc.

Destaca en los documentos analizados que, si bien esta formación se menciona en todos, solo se desarrolla en su contenido respecto de tres ‘perfiles’ fundamentalmente: los docentes, los jueces y el personal de ayuda humanitaria. Así, la resolución 2620/2004 señala específicamente que las secretarías de educación de los Departamentos, Distritos y municipios certificados “orientarán y apoyarán los programas de formación permanente de los docentes que atienden población víctima del conflicto interno, teniendo en cuenta los requerimientos pedagógicos y necesidades educativas de estas poblaciones” (artículo 7) dando énfasis a los

niños víctimas de reclutamiento forzado, y el CONPES 3554/2008 menciona que “hay que dar lugar a la capacitación de los jueces” en la reglamentación emergente alrededor de los procesos de DDR de NNA.

Sin embargo, haciendo una búsqueda de estos procesos en las páginas web de la Presidencia de la República, de los Ministerios y Departamentos administrativos, solo es posible rastrear dos iniciativas concretas de formación a funcionarios públicos en esa materia, más allá de la difusión de los marcos legales: La primera generada por el Ministerio de Educación Nacional y la Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales y Organización de los Estados Americanos (OEA) en el año 2004, estrategia denominada “Una escuela de oportunidades para niñas, niños y jóvenes en medio del conflicto armado” que contempla formación a los docentes; y la segunda generada por el Departamento para la prosperidad social y la OIM, denominada “Programa de consolidación de la Atención a Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados y Prevención al Reclutamiento de NNA por grupos armados ilegales”. Por fuentes particulares también se tuvo conocimiento de que el PASIVI – Programa de atención psicosocial y salud integral para víctimas del conflicto armado, adelantado por el Ministerio de Salud y protección social desarrolla labores de formación a profesionales psicosociales en el ámbito regional y local. Desde otros sectores es posible rastrear acciones de: la Federación Médica Colombiana (que desarrolla cursos virtuales en esta materia) y la OIM que desarrolla un programa específico de formación en Colombia denominado “Fortalecimiento Institucional para las Víctimas” y del cual hay amplia información en su web [³²].

Este hecho, la gran cantidad de semánticas jurídicas y programáticas que circulan en el país frente al fenómeno de estudio versus las estrategias de formación institucional y profesional sobre sus contenidos podrían ser un factor explicativo de los tiempos que trascurren entre la emisión de la norma y la aplicación efectiva de ella en los contextos cotidianos, asociados a la creciente complejidad del “entorno interno” del Estado (Santibáñez,

³² Véase: <http://www.oim.org.co/fortalecimiento-institucional-para-las-v%C3%ADctimas-descripci%C3%B3n>.

2009), que no ha sido del todo evidenciada desde lo académico y que tiene apariencia de intransparencia desde lo operativo. Por otra parte, esta observación permite plantearse la pregunta por qué tan definidos, apropiados y usados están en los contextos institucionales los conceptos emergentes respecto del proceso de tránsito a la vida civil de los excombatientes menores de edad y cómo ello puede constituirse una ventaja o desventaja procesal para los implicados en los hechos.

En el capítulo IV de este documento se retomarán los contenidos y densidades del uso de diversas semánticas a este respecto en las políticas estudiadas y se propondrán hipótesis que relacionan estos hallazgos con la Colombia contemporánea.

2. Análisis de contenido de las Políticas públicas para el desarme, la desmovilización y la reintegración de niños, niñas y adolescentes

A partir de los documentos abordados en el análisis, en este apartado se realizarán descripciones y reflexiones frente a las estructuras y contenidos de las políticas públicas para el desarme, la desmovilización y la reintegración de niños, niñas y adolescentes en Colombia, para ello se hablará del lugar del Estado Colombiano en su aplicación, la perspectiva de la infancia y la adolescencia contenida en ellas, la observación del actor reclutante, las intervenciones propuestas como parte del proceso y sus fuentes de financiamiento. Para presentar estos hallazgos se hizo uso específico de los códigos contenidos bajo las categorías que guardan relación directa con los elementos antes mencionados, así como, en algunos casos, conteos de palabras y observación de co-ocurrencias (para profundizar en este sentido véase el Anexo 4: Familias, Categorías y Códigos aplicados al análisis de contenido cualitativo).

2.1 ¿Cómo aborda el Estado colombiano el proceso de DDR?

La Constitución política de 1991 define a Colombia en su artículo primero como un “Estado social de derecho”, que incorpora desde el orden jurídico más alto los derechos

sociales fundamentales junto a los clásicos derechos políticos y civiles. Ha de recordarse que tales derechos sociales son, a diferencia de los derechos políticos y civiles, positivos, es decir, obligan a determinadas prestaciones por parte del Estado (Villar, 2007), por su parte, los derechos civiles y políticos se consideran como negativos o de defensa, pues en su caso el Estado propende por evitar que sean violados o desconocidos.

Se realiza esta precisión aquí, para indicar con ella que el Estado colombiano a través de todas sus estructuras y organizaciones esta, desde el punto de vista jurídico, inspirado en la idea del Estado social y en tanto, obra para la consecución y goce real de los derechos sociales en cada uno de los ciudadanos, procurando el alcance de la igualdad social.

Por su parte, los procesos de desmovilización y reincorporación tienen una ya larga historia en Colombia, y se han surtido fundamentalmente a través acuerdos de paz firmados con el Gobierno, que han traído como consecuencia el desmonte de estructuras armadas y la desmovilización y reincorporación de los excombatientes (Para revisar estos procesos en mayor detalle véase el capítulo 2 de este estudio, bajo el subtítulo: Procesos de desarme, desvinculación y inserción de excombatientes en Colombia). No obstante, todos estos procesos han tenido en común el hecho de que tanto la realización de los diálogos como la entrega de estos beneficios, especialmente de carácter jurídico, han estado supeditados al reconocimiento político de estas estructuras desde el Gobierno nacional.

De acuerdo a lo contenido en el CONPES 3554/2008, las definiciones comprendidas por la política nacional sobre cada uno de los momentos del DDR: El desarme, la desmovilización, y la inserción y reintegración, se corresponden con los conceptos emitidos por el Secretario General de la ONU, en su Nota a la Asamblea General, A/C.5/59/31, mayo 2005 (conceptos que se desarrollan en detalle en la sección anterior de este estudio: Observación internacional del fenómeno: programas y disposiciones para el Desarme, la Desmovilización y la reintegración)

Sin embargo, para comprender las especificidades de este proceso de DDR en Colombia hay que realizar algunas presiones sobre la entrada al mismo, pues ellas determinan

los pasos posteriores de él. En la siguiente tabla se presentan a modo de resumen (en los procesos de DDR en terreno estas nociones pueden o no entrecruzarse o sobreponerse entre sí):

Tabla 9: Características diferenciales de entrada de los combatientes a los procesos de DDR en Colombia

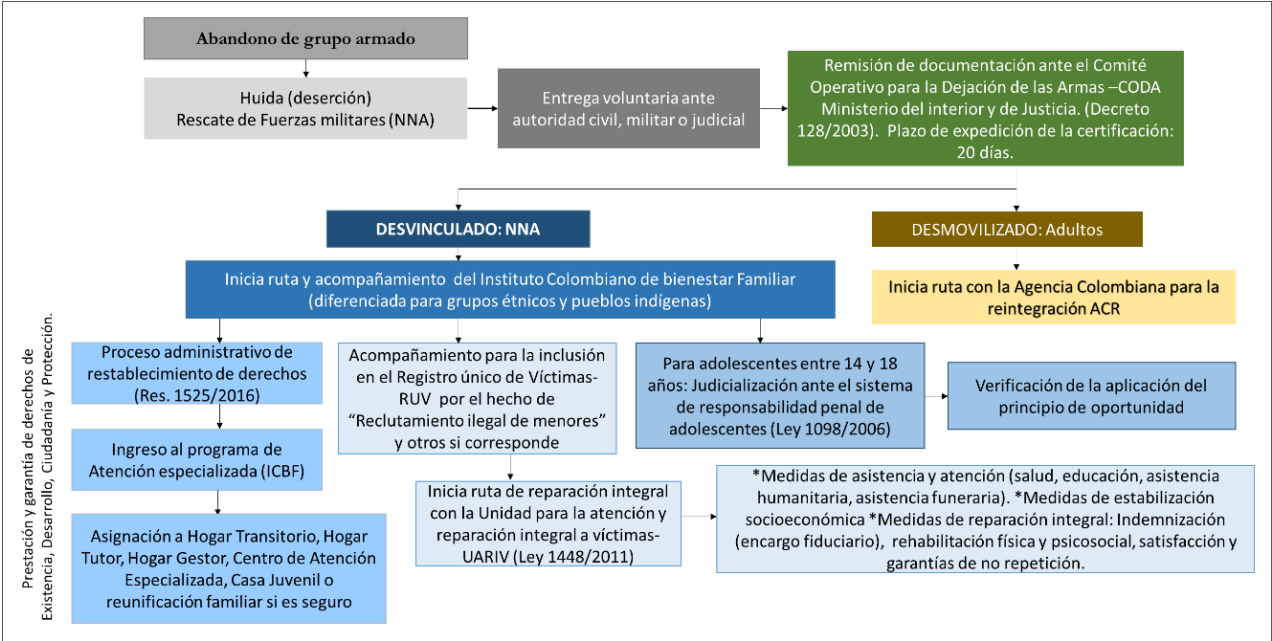
	Desmovilización colectiva	Desmovilización individual
Tipo de desmovilización	Este tipo de desmovilización hace referencia a los procesos de negociación (acuerdos de paz) que como <i>organización</i> llevan a cabo los grupos armados al margen de la ley, como interlocutor colectivo ante el gobierno nacional. Una vez firmado un ‘acuerdo’, este se implementa de acuerdo a lo plasmado en él, y los combatientes transitan por una ruta diseñada conjuntamente entre el grupo armado y el gobierno nacional.	La desmovilización hace referencia a la voluntad de un individuo particular que desea abandonar las filas del grupo armado. Este tipo de desmovilización se considera, para los grupos armados, como desertión, de ahí que implique importantes riesgos para la seguridad personal y familiar de estos combatientes. Estos combatientes ingresan a una ruta prediseñada por el Estado Colombiano y liderada por la ACR.
	Desmovilización de combatientes adultos	Desmovilización (entrega o rescate) de combatientes NNA
Tipo de combatiente	Se consideran combatientes adultos a todos los que superan los 18 años de edad. Estos excombatientes reciben en la legislación colombiana la denominación de <i>DESMOVLIZADO</i> , sin importar el grupo armado del que provenga. La entidad que lidera su ruta de reintegración es la ACR.	Se consideran en esta clasificación a todos los combatientes que se entregan a las autoridades o son ‘rescatados’ por las fuerzas militares teniendo menos de 18 años. Estos excombatientes reciben en la legislación colombiana la denominación de <i>DESVINCULADOS</i> , sin importar el grupo armado del que provengan, y se consideran víctimas del conflicto armado. Por lo tanto las entidades que lideran su proceso de reintegración son el ICBF y la UARIV.

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de contenido

Estas personas desmovilizadas (excombatientes adultos) y los menores desvinculados transitan una ruta que tiene como fin la reintegración a la vida civil, y que forma parte de un plan de Estado y de Sociedad con visión de largo plazo para “promover la incorporación efectiva del desmovilizado con voluntad de paz y de su familia a las redes sociales del Estado y a las comunidades receptoras”, de acuerdo a lo mencionado por el CONPES 3554/2003. El objetivo de esta política de reintegración es que el excombatiente camine hacia la vida civil, a través de: 1. La integración de la oferta social y económica del Estado, 2. El acompañamiento para incrementar la probabilidad de que las intervenciones mejoren las condiciones de calidad de vida de la población desmovilizada y de sus familias, y 3. La construcción de un marco de

corresponsabilidad que por un lado, apoye al desmovilizado a regresar y convivir constructivamente en su entorno familiar y comunitario, y por el otro, lo comprometa a él y a sus dependientes con la superación de su situación y la permanencia en la legalidad. Esta ruta se presenta detalladamente en el gráfico que sigue:

Grafico 4: Ruta del proceso de DDR, detallada para NNA en Colombia



Fuente: Elaboración propia

Ahora, al analizar en detalle y a la luz de los documentos leídos en este estudio, fue posible establecer que el abordaje del Estado frente a los procesos de DDR tiene por lo menos tres semánticas identificables: Un primer grupo de semánticas que señalan el deber del Estado como *organización protectora* de los derechos de los ciudadanos, segundo, el Estado como *organización proveedora* de servicios que benefician estos NNA en situación de vulnerabilidad, y por último (encontrada con menor frecuencia), es Estado como *organización garantista*.

2.1.1 *El Estado como organización protectora*

Hablando de la primera semántica identificada, el Estado como *organización protectora*, puede afirmarse que esta noción se presenta desde dos marcos amplios: una protección amplia que se articula con la ‘Doctrina de protección integral’ de los NNA y se dirige a los NNA en general como ciudadanos, y otra protección específica que se articula con los Derechos de NNA, se dirige a los NNA que han sido víctimas del delito de Reclutamiento forzado, y se concentra en el favorecimiento de la creación de condiciones de seguridad que disminuyan la incidencia del fenómeno.

Sobre la ‘Doctrina de protección integral’ de los NNA se encuentran referencias en los documentos internacionales y desarrollos conceptuales y operativos en los documentos nacionales. En los primeros, los Estados miembros de la ONU se han comprometido con las acciones de protección de los menores de edad en sus territorios, y se conmina a las organizaciones pertenecientes al sistema de Naciones Unidas a que apoyen el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales para suministrar seguridad y protección de los niños en los conflictos armados (Resolución 1379/2001, 1612/2005, 1882/2009) a través de acciones de monitores sobre esta infracción del DIH, bajo la premisa de que la protección de los niños en los conflictos armados “debe ser un aspecto importante de cualquier estrategia general para resolver un conflicto”.

En el contexto nacional además se comprende a la protección no solo como un deber del Estado frente a sus ciudadanos, sino como un derecho de los NNA, de acuerdo a lo ordenado por la Ley 1098/2006 que en su artículo 20 señala que “los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años tienen derecho a ser protegidos contra las guerras, contra los conflictos armados, contra la utilización y reclutamiento por parte de grupos armados al margen de la ley y contra las peores formas de trabajo infantil”. Este deber estatal se articula con la doctrina de Protección integral a la niñez, enunciada en la Convención de los Derechos del Niño y vigente en Colombia para todos los procesos donde están implicados los NNA, de acuerdo a lo ordenado en la Ley de infancia y adolescencia. Para el contexto nacional, la protección integral se comprende como el reconocimiento de los NNA “como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o

vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior [...], se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos” (Artículo 7). Sobre esta doctrina (término tomado directamente de los documentos), descansan cinco de las disposiciones del orden nacional: El decreto 4690/2007 que crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley, el CONPES 3554/2008 (Política Nacional de Reintegración Social y Económica para personas y Grupos Armados Ilegales), los Lineamientos técnicos para e las modalidades del Programa de Atención Especializada para el Restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito (generados en 2010 y actualizados en 2016), y la Resolución 15525/2016

Un componente fundamental de la ‘Doctrina de protección integral’ de los NNA es la prevención, acción que, si bien no tiene el mismo nivel de mención y desarrollo en los documentos estudiados, si es el foco principal de tres de ellos:

-El Decreto 4690/2007 por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.

-La Guía para el restablecimiento integral de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley (2010, 2016), en la que se reconoce que, dado que “el país está muy lejos de ofrecer a sus niños, niñas, adolescentes y jóvenes una protección completa y eficaz” contra el delito del Reclutamiento, es necesario incorporar nuevas estrategias en el campo orientadas *a la prevención* del mismo.

-El CONPES 3673/2010 que emite la Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y de Grupos Delictivos Organizados se fundamenta en un enfoque de derechos del Niño (en armonía con las Sentencias T-092 de 1992 y T 881 de 2002 de la Corte Constitucional colombiana) y protección integral de sus derechos. En este documento específicamente, la protección además implica ‘garantizar el patrimonio jurídico’ cuando alguno de los derechos de los NNA sea vulnerados, una protección que no solo implica

resguardar los derechos frente a factores externos que puedan violentarlos, sino también prevenir y sancionar tales conductas cuando sucedan. En este documento, además, al hablar de prevención, se presentan tres estrategias concretas que deben ser aplicadas en todos los niveles del Estado, teniendo estas particular importancia en los niveles locales –los más próximos a los NNA–, estas estrategias se denominan rutas de prevención y contemplan: una ruta de prevención temprana, una ruta de prevención urgente y una ruta de prevención en protección.

Por su parte, las acciones de protección específica que se articulan con los Derechos de NNA y se dirigen a los NNA que han sido víctimas del delito de Reclutamiento forzado, se encuentran fundamentalmente como soporte de los Lineamientos técnicos para e las modalidades del Programa de Atención Especializada para el Restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito (2010, 2016). En ellos se habla de *otro* tipo de protección que realiza el Estado frente a un grupo de ciudadanos que han tenido vulneraciones específicas en sus derechos y que requieren atención específica sobre unos derechos que el ICBF determina como *derechos de protección*:

- Derecho a ser protegidos contra toda forma de abuso, maltrato, explotación, discriminación o cualquier práctica que atente contra sus posibilidades de desarrollo integral como seres humanos.
- Derecho a no ser discriminado por condición alguna
- Derechos a que el interés del niño o niña sea lo primero en todas las actuaciones con él o ella, a tener un nombre, una nacionalidad, al registro civil, a contactar a sus padres y preservar las relaciones familiares.

Este enfoque postula la consecución de estos derechos mediante dos componentes: 1. Lo Socio-legal: Orientado al fortalecimiento del NNA como sujeto de derechos y al respeto de sus garantías constitucionales y procesales, para lo cual ha de brindársele acompañamiento y seguimiento en los procesos judiciales de responsabilidad penal, de reparación por vía administrativa y vía judicial y, en el restablecimiento de derechos conforme a sus necesidades y requerimientos; y 2. Lo Familiar: comprendido como acciones tendientes a privilegiar la

participación activa y permanente de la red de apoyo familiar en el proceso de restablecimiento de derechos.

Sobre el primer componente de derechos, lo socio-legal, se desarrollarán en un apartado posterior las tensiones existentes entre la justicia especial que se les aplica a estos menores (como víctimas del conflicto armado) y la justicia ordinaria, el sistema de responsabilidad penal de adolescentes (por acciones ejecutadas por ellos en el marco del conflicto –victimarios).

Se ve aquí que la expectativa a futuro que subyace tras las acciones de protección específica es que, en “ciertos segmentos de la población, cada individuo desarrolle sus potencialidades y estrategias de inserción social” (Santibáñez, 2009), apostando así por un mejoramiento desde el plano interaccional que aporte al mejoramiento generalizado de las condiciones sociales que facilitan el reclutamiento y la vinculación de los menores al conflicto armado.

2.1.2 *El Estado como organización proveedora*

Pasando ahora a la segunda semántica identificada, el Estado como *organización proveedora* de servicios que benefician estos NNA en situación de vulnerabilidad, hay que decir que este enfoque se pone de manifiesto principalmente en tres documentos:

- Los Compromisos de París/2007 en los cuales se considera que las disposiciones reglamentarias actualizadas sirven para que los Estado respondan “por la suerte que corren los niños y niñas afectados por los conflictos armados”. Aparece aquí una visión paternalista del Estado, que más que proteger o garantizar, debe *responder* a la comunidad internacional ‘por la suerte’ que corren los menores excombatientes en sus territorios.
- La Resolución 2620/2004 (del nivel nacional) mediante la cual se “establecen directrices, criterios y procedimientos para la *prestación del servicio educativo* a niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto armado y menores de edad hijos de personas desmovilizadas de grupos armados al margen de la ley” (cursivas propias). En este documento en particular, producido por el Ministerio de Educación de Colombia, se observa como desde este sistema funcional se observa al NNA desvinculado como un sujeto receptor del servicio educativo,

y la actividad misma de educar se circunscribe a una prestación que realiza el sistema al rol ‘desmovilizado’. Este enfoque, particular por demás respecto del resto de documentos estudiados, puede cruzarse con una observación de los NNA fundamentalmente como sujetos pasivos y receptores de actividades por parte de los sistemas funcionales por los que transitan en el retorno a la vida civil.

- El Decreto 128/2003 que “organiza, articula y reglamenta la oferta de servicios que ofrece el Estado colombiano en materia de reincorporación”, siendo esta una disposición mucho más operativa... que no habla del Estado como protector sino como distribuidor de prestaciones sociales.

En el uso de esta semántica específica del ‘Estado proveedor’ aparece un cuestionamiento: si se consideran las actividades de DDR como ‘servicios’ prestados por diversos sistemas funcionales, su incumplimiento o no-prestación ¿se consideraría una violación a los derechos de esta población, o un déficit en las capacidades de interacción del sistema de origen y el rol desmovilizado?

2.1.3 *El Estado como organización garantista*

En cuanto a la tercera semántica identificada, el Estado como *organización garantista* hay que precisar que, a diferencia de las nociones presentadas previamente que tienen claros componentes operativos (e instituciones y estructuras para ejecutar), esta semántica tiene un tono fundamentalmente enunciativo. Así, en los documentos internacionales las garantías de los derechos se proponen como exhortos: los Estados “afectados por un conflicto armado han de *asegurar la viabilidad* de las iniciativas locales de protección de los niños” (Res 1615/2005-ONU, cursivas propias), y, este mismo principio aparece por los menos en la mitad de las resoluciones de orden internacional analizadas. Por el contexto de estos exhortos es posible concluir que tal viabilidad no solo hace referencia a los mecanismos de garantía de los derechos, sino además a la sostenibilidad financiera, punto que se retomará posteriormente.

Frente a esta observación del Estado desde la política pública nacional, es posible afirmar también que la garantía de los derechos aparece como ‘enunciado’ en todos los casos,

sin afirmaciones adicionales sobre mecanismos para alcanzarla o mecanismos de control sobre ella:

- La Guía para el restablecimiento integral de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley (ICBF-OIM 2008), afirma que el Estado está obligado a “garantizar cada uno de estos derechos a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentren dentro de su territorio, sin establecer diferenciaciones por motivos de raza, ubicación geográfica, sexo o posición económica o social”.
- La ley 1098 de 2006 enuncia que uno de sus ejes constitutivos es la “garantía y cumplimiento de todos sus derechos de prestación y de protección” (de los NNA desvinculados).
- El CONPES 3607 de 2009, ordena que en los casos que se identifique una problemática significativa de reclutamiento de NNAJ por parte de GAI, se promoverán acciones para la promoción, garantía y fortalecimiento de espacios y políticas de NNAJ, de manera transversal a las acciones planteadas por la Presidencia de la República - Alta Consejería para la Reintegración. (Afirmación que no tiene una estructura u organización específicos de destino en el contexto en que se desarrolla)
- El CONPES 3673/2010 afirma que la premisa que guía su formulación es que, a mayor garantía, goce efectivo de derechos y entornos protectores fortalecidos, menor será el riesgo de reclutamiento.

En este documento el término garantía hace referencia, además del significado atribuido en el resto de lineamientos de políticas públicas, en él se hace mención de las *otras* garantías a las que tienen derecho estos niños: *las garantías de no repetición* como víctimas del conflicto armado: “Por tanto, es necesario, en un horizonte de garantías de no repetición, avanzar en vitalizar dichos entornos a favor de los derechos del niño mediante un ejercicio pedagógico y procesos sostenidos de transformación cultural”. Este tipo de garantías mencionadas por el CONPES son incluso más desafiantes que las garantías regulares sobre los Derechos del Niño, fundamentalmente por que hablar de ‘la no repetición de los hechos’ en el marco del conflicto excede las posibilidades de operación del Estado mismo.

En este acercamiento al abordaje del Estado colombiano al proceso de DDR, se observa pues una primacía de semánticas asociadas fundamentalmente a la protección de los Derechos de los niños, y en planos subsiguientes –pero cualitativa y operativamente distantes– semánticas asociadas a proveer y garantizar tales derechos. En ello, es posible observar y afirmar que estos desarrollos se dirigen no solo a organizaciones y estructuras existentes, sino a estructuras (y con ellas procedimientos) que pretenden crearse a partir de los lineamientos pronunciados; este punto se abordará en el Capítulo 4.

2.2 Perspectiva de la infancia y la adolescencia

De acuerdo con la Constitución política colombiana de 1991 un niño es toda persona menor de 18 años (art. 44), y de acuerdo lo establecido por el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098/2006, art. 3) se considera niño o niña a toda persona menor de doce (12) años, adolescente a toda persona que se encuentra entre los 12 y 17 años de edad, y, dentro de estos grupos etarios, se considera que los adolescentes entre 14 y 17 años son sujetos de responsabilidad penal, reconociendo en ellos además la capacidad para celebrar determinados actos jurídicos. En este apartado se presentará la descripción de la observación del lugar de estos menores en los procesos de DDR, dejando para un apartado posterior, en el capítulo 4, la exploración de las semánticas que han rodeado al menor que participa de algún modo en el conflicto armado.

En el análisis de contenido se identificaron tres posturas principales frente a la perspectiva que se elabora de los NNA en el proceso de ejecución de las políticas públicas: 1. Como actores pasivos (o receptores), 2. Como actores activos, que tienen una cierta participación en los procesos diseñados para su tránsito a la vida civil, y 3. Como actores participantes, con capacidad de tomar decisiones que influyen directamente en el curso del proceso. Estos enfoques coexisten y tienen fronteras difusas en la mayoría de documentos analizados.

2.2.1 Los NNA como receptores pasivos de la política de DDR

Al explorar la perspectiva de los menores como actores (o componentes) pasivos de las políticas públicas es posible encontrar una intersección entre ella y el rol del Estado como benefactor (punto analizado en la sección anterior), desde este enfoque se considera que las organizaciones del Estado proveen unos determinados servicios para el proceso de reintegración del niño, y que este, junto a su familia ‘toman o dejan’ tal servicio con todos los parámetros –requisitos– que él mismo establece (por ejemplo, las prestaciones educativas – Res. 2620/2004), decidiendo si se adhieren o no a la recepción de la ‘oferta’ de servicios dentro de los márgenes que esta determina (Decreto 128 de 2003). Otro momento en que aparece esta perspectiva es al referirse al tratamiento inicial que reciben los menores que se entregan o son rescatados por las fuerzas militares de los grupos armados. Una vez que estos se presentan ante cualquier autoridad pública, el marco legal señala que “deberán *ser entregados* al ICBF”, para que reciban la protección y atención integral especializada pertinente. En estos casos, ellos “podrán beneficiarse, *en la medida que lo permita su situación jurídica*, de los programas de reincorporación establecidos por el Gobierno Nacional” (Decreto 128 de 2003). Como se ve, en la fase inicial del proceso de desmovilización, una vez estos menores se presentan ante las autoridades, pasan a estar en una suerte de custodia institucional donde han de adherirse a las rutas prediseñadas para estos procesos, ruta sobre las cuales no hay una toma real de decisiones, y donde el retiro implica consecuencias de tipo jurídico.

2.2.2 Los NNA como actores activos de la política de DDR

En cuanto al rol ‘activo’ de los NNA en el proceso de retorno a la vida civil, puede identificarse únicamente en los Lineamientos Técnico para el programa Especializado y modalidades para la atención a Niños, niñas y adolescentes que se desvinculan de Grupos armados organizados al margen de la ley (ICBF 2010, 2016). En ellos se precisa que se considera a los menores como “sujetos activos, participativos, capaces de decidir sobre los asuntos que los afectan y de desarrollar sus potencialidades para integrarse a sus familias y a la comunidad” y se subraya que la participación de los adolescentes ha de constituirse “en una práctica cotidiana en los servicios de restablecimiento de derechos”, que ha de evidenciarse

con la inclusión de los NNA en la toma de decisiones sobre los asuntos que les competen. Los asuntos a los que se hace referencia en estos Lineamientos son: El contacto directo con el defensor de familia que lleva su caso, los derechos y deberes que tiene durante el proceso, y la construcción conjunta del Plan de Atención Integral (PLATIN) que orienta su tránsito por la fase inicial del proceso de reintegración y que busca atender la individualidad del menor.

En estos Lineamientos la participación no solo se constituye como un enunciado, sino como un imperativo que está relacionado directamente con el éxito de las intervenciones, pues en la segunda fase del proceso de reintegración el menor es asignado a un Hogar Transitorio, Hogar Tutor, Hogar Gestor, Centro de Atención Especializada o Casa Juvenil, donde su permanencia (y parte del éxito del proceso psicosocial) estará ligada al *deseo* de permanecer en el grupo familiar que se le asigna. De ahí, que la organización –ICBF–, como un mecanismo de reducción de complejidad, facilite que el menor seleccione y desarrolle su proceso en un sistema interaccional que sea efectivamente contensivo de su rol y donde el menor tiene mayor corresponsabilidad en la intervención.

Esta organización, además, relaciona la capacidad de participar con el desarrollo de competencias para la ciudadanía en la vida civil, que *conlleva la posibilidad de asociarse con otros para participar*, y facilita la movilización de nuevas formas de reconocimiento entre estos NNA como sujetos y nuevas formas de distribución y ejercicio del poder. Por lo tanto, desde su perspectiva la participación es un mecanismo *para* la ciudadanía, una expresión de la vivencia de los derechos y deberes, que facilita la inclusión de los menores en la democracia real, y promueve la construcción de un proyecto de vida alternativo a la vida militar. La operación de estos postulados se da en los escenarios de interacción de los NNA en los hogares asignados por el programa, de modo que el sistema delega la formación de esta competencia al sistema familiar y a otros sistemas de interacción (por ej. niño-psicólogo del caso).

2.2.3 Los NNA como actores partícipes de la política de DDR

Sobre el rol participante de los NNA en los procesos de DDR, hay que decir que esta participación ‘se construye desde diferentes ópticas’, relacionadas con el sistema que las origina. En algunos documentos se encuentra un enfoque de participación enunciativa, en

otros, la participación se comprende como la *ejecución* de las actividades propuestas por parte de los NNA, y en unos pocos se mencionan *mecanismos* de participación efectiva para los menores en diversos escenarios donde no solo se ejecuta, sino que se discute la política pública.

En cuanto a la participación como enunciado de algunos documentos estudiados, en el ámbito internacional destaca lo contenido en el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados conmina a que los menores participen *en la difusión* de programas de información y de educación sobre la aplicación de las disposiciones del protocolo, y las Res.1314/2000 y 1379/2001 indican que *en la medida de lo posible*, los niños deben ser incluidos en la formulación y la aplicación de los programas y políticas de DDR, instando a los Estados Miembros, y a la sociedad civil a que se hagan cargo de fomentar la participación de los NNA. Por su parte, los Compromisos de París hacen referencia a otro lugar de la participación: la *Participación en procesos judiciales*, señalando la importancia de la búsqueda de la verdad y la reconciliación, en la cual la participación de los menores puede ser determinantes, y en todos los casos, voluntaria.

En el contexto nacional la estimulación de la participación se ha impulsado más por organizaciones ajena al Estado, que, en ejercicios de Cooperación internacional, fomentan la idea de que los menores sean promotores de su propio bienestar y en sujetos activos del proceso de restablecimiento, dando énfasis también a los procesos jurídicos de los que pueden ser piezas claves (OIM-ICBF 2008). Además, el CONPES 3763 señala que una labor fundamental de la comisión intersectorial para la prevención es fomentar la participación de niños, niñas y adolescentes mediante el desarrollo de la cartografía de derechos de niños y niñas, no obstante, en ninguno de los dos documentos se mencionan mecanismos para que opere tal participación. Por su parte, la UARIV comprende la participación como la inclusión voluntaria que hacen los menores en la oferta institucional para la reparación.

Por último, el rol participante de los NNA en los procesos de DDR, adquiere un cáliz diferente en lo que se refiere a la operación de las políticas públicas. Así, dos lineamientos de los estudiados señalan espacios concretos para que se surta tal participación:

- El CONPES 3763/2010 indica que los NNA podrán participar a través de la implementación de la Estrategia *los Jóvenes Tienen la Palabra* para desarrollar habilidades que les permitan consolidar su proyecto de vida y en tanto, prevenir el reclutamiento.
- El ICBF (2010, 2016) señala otros dos escenarios: la *Escuela de Derechos Humanos* y *Clubes PreJuveniles* y *Juveniles*, como escenarios para el desarrollo de comportamientos pro-sociales en estos menores. Así mismo sugiere la participación de los jóvenes en los *Consejos de política social* de los niveles Regionales y locales.

Al rastrear el desarrollo de estas estrategias se encontró que *los Jóvenes Tienen la Palabra* se desarrolló entre los años 2011-2012 por el ICBF y la Organización Internacional de Migraciones OIM en diversos territorios del país, dato logrado por los reportajes de sus encuentros, aunque sin cifras oficiales de acceso público; sobre la *Escuela de Derechos Humanos* no se encuentran datos y sobre los *Clubes PreJuveniles* y *Juveniles* se establece que actualmente están vigentes en el país, incluso con lineamientos técnicos para su ejecución (Res. 4108/2008), no obstante, hay que decir que no son una estrategia diferenciada para NNA en proceso de reintegración sino para NNA en contextos de vulnerabilidad social en general. Sobre la participación de NNA en *Consejos de política social* se encuentra que el Decreto 497/2012 ordena a los gobiernos locales a garantizar la participación de NNA en ellos, para el trato de todos los asuntos que tienen que ver con esta población en sus territorios.

Se ha observado hasta aquí que la perspectiva de la infancia y la adolescencia en los lineamientos de política pública analizados tiene una comprensión amplísima: que va desde comprender a los NNA como receptores pasivos de los ‘servicios’ o prestaciones Estatales hasta comprenderlos como sujetos cuya presencia es obligatoria en los escenarios de discusión de políticas que les atañen. En ninguno de los documentos fue posible evidenciar una postura única en este particular, pues las condiciones para la participación efectiva en las propuestas que cada uno contienen varían de acuerdo con la edad del menor, su condición jurídica, el alcance de la norma y su propio deseo de tomar parte en las decisiones del proceso de DDR. No obstante, si es posible afirmar que desde los sistemas funcionales y organizaciones que lideran el desarrollo de estas políticas ha habido una práctica sistemática de ‘traslado’ del

desarrollo de las habilidades y mecanismos para la participación de los NNA a los sistemas interaccionales (la familia, los escenarios de atención psicológica, los hogares juveniles, etc.), con excepción de la participación para proveer información al sistema jurídico, caso en cual se explicitan las rutas y condicionamientos para que el menor efectúe interacciones con el sistema. Por tanto, en este caso no son los sistemas los que facilitan (explicitan) las medidas de inclusión para acceder a sus comunicaciones, sino que tal inclusión esta delegada en el sujeto (rol) para que desarrolle las competencias de participación necesarias, excepto cuando esta participación se comprende como mero *cumplimiento de responsabilidades o participación en las actividades propuesta*, pues permite al sistema contener las ‘demandas’ del entorno y responder a ellas únicamente a través de sus propios recursos.

2.3 Componentes de las Políticas Públicas en DDR

En este apartado se profundizará en componentes específicos que estructuran las políticas de DDR en el plano nacional e internacional, explorando en cada uno de ellos sus características, objetivos, y algunas inquietudes y conclusiones conceptuales y operativas que se pueden extraer de su observación detallada.

2.3.1 Observación del actor reclutante y manejo jurídico del mismo

De acuerdo a la revisión realizada por Brigete, Colombia es el cuarto país del mundo, luego de la República Democrática del Congo, Ruanda y Myanmar, con el mayor número de niños y jóvenes vinculados a los grupos armados ilegales (Brigete, 2013), estando involucrada en esta participación casi todo el territorio colombiano, pues el fenómeno se presenta en 22 de los 32 departamentos del país. Este hecho hace pensar que el abordaje de los procesos de DDR no sólo implica la atención misma de los menores, sino que además tiene un espectro relacionado con la prevención (que se analizó en una sección previa) y otro con la sanción de este acto, que atenta contra el Derecho Internacional Humanitario.

Dado que Colombia ratificó la Convención Internacional de los derechos del niño mediante la Ley 12 de 1991, ha de acatar lo ordenado allí en relación con “tomar todas las

medidas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño que haya sido víctima-utilizado en el marco de los conflictos armados (Art.39), pero, además a incluir en sus políticas “las medidas legales necesarias para prohibir y *castigar*” estas prácticas de acuerdo a lo estipulado en el Convenio 182 de la OIT, ratificado en Colombia por la Ley 704 de 2001. Los avances jurídicos en el ámbito nacional producto de estas órdenes se pueden observar en tres marcos legales:

1. La ley 418/1997 que estableció que “quien reclute a menores de edad para integrar grupos insurgentes o grupos de autodefensa, o los induzca a integrarlos, o los admita en ellos, o quienes con tal fin les proporcione entrenamiento militar, será sancionado con prisión de tres a cinco años” (Art. 14).
2. La ley 599/2000 que actualiza el código penal y especifica en el Art. 162 que “El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa de seiscientos (600) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.
3. La Ley de Justicia y Paz, -Ley 975 de 2005- (que respaldó el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares), que indicó que no se podrían otorgar beneficios jurídicos a los grupos ilegales que hayan reclutado personas menores de 18 años.

En una primera mirada de este panorama, resulta evidente un desequilibrio en la densidad de documentos que proclaman el deber del estado de reparar a los menores de edad versus lo ‘sucinta’ que resulta la legislación para aprehender a los culpables del delito; de hecho, *en ninguno de los documentos de política pública nacional* que se analizaron había referencias explícita ni a los mecanismos de denuncia de estos actores reclutantes ni información complementaria sobre los procesos de justicia que al respecto pueden solicitar los menores de edad. Este hecho contrasta con la presencia de recomendaciones específicas sobre estos procesos *en todos los documentos de carácter internacional* leídos, donde se solicita a los Estados condenar los actos de reclutamiento, adiestramiento y utilización dentro y fuera de las fronteras nacionales de niños en hostilidades por parte de grupos armados (Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de los niños en los conflictos armado) y se subraya la responsabilidad que “tienen todos los Estados

de poner fin a la impunidad y enjuiciar a los responsables de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra” , excluyéndolos “siempre que sea posible, de las disposiciones sobre amnistía y leyes pertinentes” (Cursivas propias. ONU. Res. 1314/2000), asegurándose de que “en los procesos de la verdad y la reconciliación posteriores a los conflictos se aborden los abusos graves cometidos contra los niños” (ONU. Res. 1379/2001, 1460/2003, 1539/2004, 1615/2005) y enjuiciando eficazmente a los responsables (Compromisos de París 2007).

Resulta interesante entonces que, mientras que se fortalecen los mecanismos de registro para identificar cuántos menores de edad han participado en el conflicto³³ para que estos se incluyan en los programas estatales, la información correspondiente a los mecanismos de denuncia de este delito no son mencionados en ningún caso. Aun así, dado que el delito que se explora aquí no requiere querrela en Colombia, sino que se investiga ‘por oficio’, resulta paradójico que, si las víctimas de este hecho ascienden a 7.999 a corte de 1 de noviembre de 2016, los procesos en contra de los responsables no superen los 10 casos de acuerdo a datos de la Fiscalía general de la Nación. Algunos de tales casos (que han sido de conocimiento público) son:

- La condena de tres años a los jefes de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio Ramón Isaza Arango, alias ‘El Viejo’ y su hijo, Oliverio Isaza alias ‘Terror’, por el reclutamiento de un niño de 11 años.
- La condena de Freddy Rendón Herrera, alias ‘El Alemán’, excomandante del Bloque Élmer Cárdenas de las AUC, por reclutamiento ilícito de menores de edad, concierto para delinquir, secuestro y porte ilegal de armas.
- La condena de 7 años dictada a Orlando Villa Zapata, alias ‘Rubén’, segundo comandante del Bloque Vencedores de Arauca de las AUC, por reclutar 73 menores entre 2001 y 2005.
- Las condenas sobre los máximos jefes de las FARC-EP alias Timochenko y alias Iván Márquez a 13 años de prisión, por el reclutamiento de más de un centenar de niños para una columna móvil en 1999 en la región de El Catatumbo.

³³ El mecanismo actualizado de registro de víctimas se puede consultar en línea en el sitio: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

El hecho de que las disposiciones para realizar acciones de denuncia no estén contenidas en los marcos programáticos de DDR para menores de edad en Colombia podría coincidir con la prevalencia del enfoque protector del Estado y el rol activo –pero no participante– de quienes cursan estos procesos, enfoques ambos que dejan de lado la capacidad de participación efectiva y autogestión de estas víctimas, que incluso siendo menores de edad tiene la capacidad jurídica directa, o vía intermediación, de denunciar estos hechos, más aún cuando se pretende que hagan parte de procesos de reparación integral. Ahora, ¿cómo podría sucederse tal reparación completa si los responsables de los hechos no son procesados por los mismos? En este mismo ámbito surge otra pregunta, ahora de tipo procedimental: ¿la distancia que hay entre los contenidos de los documentos frente a los procesos de DDR en niño, y los documentos frente a los procedimientos para la sancionar este delito, se conserva en la ejecución práctica de esta política?, es decir, ¿el manejo jurídico del actor recluso –y más específicamente su denuncia– no hacen parte de las acciones que, en términos prácticos, pueden ejercer los NNA en su proceso de tránsito a la vida civil?.

2.3.2 Financiamiento y operatividad de las acciones de DDR

Interesa observar a este estudio, no solo los enfoques y perspectivas para la acción de los marcos de política pública analizados, sino también el *cómo* se vislumbra su operar, analizando dos aspectos: 1. La financiación de las intervenciones enunciadas y 2. Los mecanismos de operación de tales recursos, respondiendo un poco a la pregunta ¿Quién se espera que ‘opere’ la política pública de DDR para los NNA en el terreno? En este aspecto particular se podría señalar la aparición de la semántica de estabilidad propuesta por Santibáñez, en la que convergen los acoplamientos de los sistemas de la política y la economía, y que puede calificarse como un condicionamiento de tipo estructural frente a la acción que adelanta el Estado ante el fenómeno estudiado aquí, pues “los esfuerzos estatales no pueden ser concurrentes en el tiempo si no están garantizados los mecanismos de financiación” (Santibáñez, 2009).

Sobre el primer aspecto del análisis, la financiación de las intervenciones, hay que precisar que en el plano internacional este aspecto se encuentra como contenido semántico

que conmina a los Estados a organizar y destinar *sus* recursos alrededor de las diferentes aristas del fenómeno, y únicamente en el Art. 7 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño se indica que “los Estados Partes que estén en condiciones de hacerlo prestarán esa asistencia mediante los programas multilaterales, bilaterales o de otro tipo existentes o, entre otras cosas, mediante un fondo voluntario establecido de conformidad con las normas de la Asamblea General”. Sin embargo, sobre tal ‘fondo voluntario’, no fue posible rastrear ninguna información sobre su existencia en los medios informativos del sistema de Naciones Unidas. El resto de disposiciones internacionales señalan el financiamiento de las acciones como un punto dentro de la lista global de acciones a emprender para abordar esta problemática, señalando que, durante la formulación de políticas y programas, han de “asignarse recursos, según proceda, en beneficio de los niños afectados por los conflictos armados”, (ONU, Res.1314/2000), en todas “las oficinas y departamentos competentes [...] para proteger a los niños afectados por la guerra” (ONU, Res.1615/2005). Sobre la destinación de esos recursos específicos no fue posible rastrear información.

Sobre los hallazgos de este particular en el plano nacional, a continuación, se presenta un resumen sobre la asignación de recursos, explícita en solo tres de las directrices examinadas:

Tabla 10: Asignación de recursos a acciones de DDR dirigidas a NNA en Colombia

Marco legal	Destinación de recursos
CONPES 3554/2008 Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales	Para la vigencia 2008-2010: \$932.000.000.000 COP, desde el presupuesto nacional y \$110.066.000.000 COP desde la Cooperación Internacional. Estos recursos son destinados para la Política en general, en ella no se especifica la destinación dirigida a procesos de DDR en NNA.
CONPES 3607/2009 Programa “Apoyo a comunidades receptoras de población desmovilizada”	Para la vigencia 2007-2010, la Comisión Europea, aporta en calidad de donación al Programa, un valor de € 5.500.000. Por su parte, los aportes del gobierno nacional para la ejecución de este programa ascienden a € 1.750.000.
CONPES 3673/2010 Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados	Para la vigencia 2010-2014: \$360.977.000.000 COP provenientes de 16 Entidades que hacen parte del Gobierno Nacional y entre las cuales destaca el Ministerio de Educación Nacional con un aporte de \$209.580.000.000 COP y el ICBF con un aporte de \$90.060.000.000 COP.

Fuente: Elaboración propia a partir de los contenidos del marco legal citado

Al observar esta información sobre el financiamiento de las acciones propuestas, contenida en apenas tres de los catorce documentos estudiados, resulta evidente la dificultad de hacer aseveraciones sobre las destinaciones presupuestales y la sostenibilidad financiera para la intervención sobre este fenómeno en el plano nacional. Con el fin de ampliar esta mirada se realizaron búsquedas adicionales en los presupuestos generales para el año 2016 de las organizaciones implicadas en estos procesos, encontrando que:

- El ICBF asignó un rubro global de \$79.528.284.000 COP para la ‘Prevención y promoción para la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia a nivel nacional’ [34].
- La ACR asignó un rubro global para el programa de reintegración de \$50.461.367.384 COP [35].

Dada la escasa información recabada en este sentido puede decirse que el financiamiento específico de las acciones de DDR para NNA en Colombia aparece en este análisis como una información opaca de la cual pocas conclusiones pueden extraerse. No obstante, sí llama la atención que sea una constante en los documentos que orientan esta política pública el que no halla precisiones sobre las destinaciones económicas, y que las halladas sean de carácter general-nacional y no regional, y este hecho resulta crítico, pues la operación de las acciones específicas de la política de DDR para NNA cobran sentido precisamente en los territorios, donde los NNA se ‘entregan’ o son ‘rescatados’ por las fuerzas militares e inician su proceso para transitar a la vida civil.

Con este punto en mente, la operación propiamente tal de la política, se procede a analizar ahora los hallazgos que este estudio arrojó sobre los mecanismos de ejecución de tales recursos en el territorio nacional, observados desde lo que los documentos analizados

³⁴ ICBF. Módulo Transparencia y Acceso a la Información Pública. Presupuesto general 2016. Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/LeyTransparencia>

³⁵ ACR. Presupuesto general 2016. Disponible en: <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/Paginas/presupuesto.aspx>

denominan como los ‘responsables’ de la implementación de ella. Para ello, a modo de información contextual, se presenta paralelo a este texto un esquema orientativo de la organización territorial de Colombia³⁶.

A grandes rasgos puede afirmarse que, las políticas públicas de DDR para NNA en el país señalan tres niveles de responsabilidad en la ejecución: la autoridad Nacional, la autoridad de las Entidades territoriales y las autoridades locales; algunas de sus responsabilidades se ‘solapan’ entre sí, mientras que otras tienen lugares específicos.

Grafico 5: Organización territorial colombiana



Fuente: Elaboración propia

*Estas divisiones territoriales se consideran ENTIDADES TERRITORIALES, según el artículo 287 de la Carta Política, y gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

La Autoridad Nacional se señala como la responsable de la apropiación nacional de las disposiciones internacionales, la responsabilidad amplia de proteger a los NNA en su territorio (ONU, Res.1615/2001), el liderazgo en el diseño y la emisión de lineamientos técnicos de las estrategias propuestas (CONPES 3554/2008) y la emisión de toda la legislación que estas ameriten.

Por su parte la Autoridad Regional se señala con el ‘deber de apropiar’ las estrategias propuestas y aportar recursos propios para su ejecución, “elaborar y ejecutar los Planes de Acción Departamentales” y crear Comités de Acompañamiento y Seguimiento a la Reintegración (CONPES 3554/2008), articular en sus jurisdicciones las siete estrategias de la política intersectorial de prevención³⁷, establecer alianzas con ONG’s y actores de las sociedad

³⁶ Con esto, hay que tener en cuenta además una distribución de recursos y de competencias diferenciada entre los diferentes niveles de gobierno y establecidas en la Ley 715/2001, y una racionalización de sus gastos previsto en la Ley 617/2000.

³⁷ Emanadas desde la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial, 2008:

1. Articular la política intersectorial de prevención con las políticas, planes y programas de las entidades nacionales, internacionales, regionales, sociales o públicas en prevención de reclutamiento y utilización de niños y niñas.
2. Impulsar una transformación cultural en las familias, en las comunidades y en las instituciones para que niños, niñas, adolescentes y jóvenes sean reconocidos como sujetos de derechos.
3. Vitalizar y consolidar las redes familiares, sociales e institucionales para prevenir las formas de violencia contra la niñez y gestar vigías de los derechos de la niñez.
4. Fomentar la participación de niños, niñas y adolescentes mediante el desarrollo de la cartografía de derechos de niños y niñas.
5. Fortalecer los Consejos de Política Social y los Comités, Redes o Mesas de Infancia para el diseño y ejecución de políticas públicas de protección integral a la niñez y prevención del reclutamiento.

civil para el alcance de los objetivos establecidos y velar por el restablecimiento de los derechos de estos menores. Además, se señalan algunas acciones a realizar en articulación con la autoridad local: Integrar las acciones de las Secretarías de Educación departamentales con las municipales para lograr la permanencia en el sistema educativo de todos los menores desvinculados, gestionar la inclusión de las estrategias en todas sus agendas públicas locales, desarrollar en conjunto planes de reintegración social y económica propios, evaluar el cumplimiento y monitorizar el estado de las políticas públicas de infancia, y garantizar la oferta de servicios estatales para esta población en su territorio. Vale mencionar aquí, que las responsabilidades de la Autoridad Local-municipal no se mencionan de manera independiente en ningún documento, estas siempre están ligadas a las acciones de la Autoridad Departamental.

Hay que decir además, que las acciones de las tres Autoridades que se analizan aquí (Nacional, Departamental, Municipal) han de confluir en diversas tareas, según lo señalan los lineamientos de política: 1. Favorecer la apropiación real de una política de Estado frente al reclutamiento y DDR de los NNA, 2. La descentralización de los servicios que requieren por parte del estado estos menores, 3. La aplicación de la doctrina de protección integral y el favorecimiento del interés superior del niño y 4. La articulación con el resto de niveles del Gobierno.

Al indagar sobre la aplicabilidad de estas semánticas en cada uno de los niveles de gobernabilidad a los que están dirigidas se encuentra un dato clave: de acuerdo a información divulgada por la Procuraduría General de la Nación -PGN, en el marco de la ‘Estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia’, se indica que en tan sólo 15 planes de todos los planes de desarrollo territorial de la país “se incluyeron variables de protección (en la que se encuentra lo relativo a adolescentes vinculados a grupos armados); en 9 se presentó un programa para esta población y en 9 municipios se contaba con presupuesto asignado [... mientras que] los municipios que incluyeron en su diagnóstico la prevención y atención de

-
6. Promover la educación legal con adolescentes, jóvenes y comunidades de las casas de justicia y centros de convivencia para prevenir la delincuencia y el reclutamiento y utilización.
 7. Movilizar a la sociedad para que la violación a los derechos de los niños y niñas, incluido su reclutamiento y utilización por grupos organizados al margen de la ley, sea rechazada y reportada” Fuente

jóvenes fueron 42, en programas 50 y en los presupuestos territoriales 39” (BID - Procuraduría General de la Nación, 2007). Teniendo en cuenta que Colombia está conformada por 32 Departamentos más el Distrito Capital (Bogotá), y que tales Departamentos están constituidos por 1.123 municipios (DANE 2016), el hecho de que en solo 9 de ellos se encuentren asignados recursos específicos para las acciones de protección frente al reclutamiento y en menos de 50 acciones sólidas para su atención, podría interpretarse como una baja apropiación de las semánticas de la organización-Estado dentro del Sistema político frente a otras organizaciones que hacen parte de este sistema, pero también como una baja ‘efectividad’ de sus comunicaciones internas, y una baja traducción de estas en otro tipo de operaciones más allá de la comunicación³⁸. Así mismo se observa que, si bien desde un plano amplio se define al proceso de reintegración como un trabajo que se construye desde el ámbito local, desde las regiones, en la mayoría de ellas el proceso no se traduce en acciones concretas tendientes al alcance de los objetivos fijados. De hecho, al intentar rastrear información sobre Planes de Acción Departamentales y Comités de Acompañamiento y Seguimiento a la Reintegración, no fue posible encontrar datos de ninguno de los dos. Estos hechos podrían relacionarse con varias causas: El centralismo en el diseño de la política, la baja capacidad operativa de las entidades territoriales más pequeñas del país, las pocas precisiones sobre la asignación presupuestal específica, y la continua producción de lineamientos que puede no lleguen a los niveles territoriales.

2.3.3 Intervenciones de corto, mediano y largo plazo en el proceso de DDR

En la estructura de las políticas analizadas se encuentra presentada, desde diversas ópticas, lo que se considera es la ‘ruta’ de intervenciones que recibe el menor de edad que abandona las filas del grupo armado. En esta apartado se observarán tales intervenciones y sus contenidos, a partir de una clasificación temporal de su entrega: Intervenciones en el corto

³⁸ Uno de los Departamentos que ha realizado tales acciones es el Departamento de Pasto. En el siguiente link puede accederse a su “Estrategia departamental de protección de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en contextos de conflicto armado y violencias asociadas”: http://xn--nario-rtg.gov.co/2012-2015/dependencias/files/ESTRATEGIA_DEPARTAMENTAL_DE_PROTECCION_DE_DERECHOS_EN_CONTEXTOS_DE_CONFLICTO.pdf

plazo (o intervenciones inmediatas), intervenciones de mediano plazo e intervenciones de largo plazo.

Se empezará aquí haciendo mención de las intervenciones de corto plazo. Estas se encuentran en los documentos analizados distribuidas en los siguientes cinco tópicos: la reunificación familiar, la atención en salud, los procesos de identificación, las medidas de protección y seguridad, y por último los procedimientos de asistencia funeraria.

Hablando del rol de la familia en el proceso de desmovilización y reintegración es posible observar tres perspectivas que rodean su mención. La primera de tales perspectivas es el señalamiento de la *familia como determinante de la experiencia de vinculación* al grupo armado; desde esta óptica, la política considera que la estructura familiar es un factor de efecto contradictorio: en algunos casos actúa como expulsor del menor hacia la estructura armada, mientras que en otros puede ser determinante de la motivación del NNA que hace el tránsito hacia la vida civil. Así mismo puede configurarse como un factor que dificulta o facilita todo el proceso de reintegración. Desde esta perspectiva, el objetivo de la política pública es “resignificar la experiencia familiar” en el proceso de retorno a la vida civil (CONPES 3554/2008) y con ello, generar un escenario de soporte para todo su desarrollo. La segunda perspectiva que aparece al observar la reunificación familiar como acción inmediata en el proceso de desmovilización es: *la familia como derecho* que tienen los NNA, derecho que debe restablecerse lo más pronto posible. Esta óptica prima en los lineamientos emitidos por el ICBF, entidad que se orienta, como se explicó en una sección previa, por la ‘Doctrina de la protección’, uno de cuyos ejes fundamentales es el goce efectivo de los derechos, en este caso, el derecho a la familia. Con esta premisa, esta organización declara que la búsqueda de la familia y/o la integración del menor a otro escenario de cuidado familiar es determinante en la restitución de derechos, y la incluye como un actor que ha de participar en la construcción y ejecución del Plan de Atención Integral – PLATIN. Otro tipo de observación del sistema familiar es *la familia como actor del proceso psicosocial* por el que transita el menor. Esta perspectiva contempla a la familia como un elemento que puede tener ‘efecto terapéutico’ sobre la experiencia emocional que atraviesa el NNA desmovilizado, y por ello es convocada

para el desarrollo de intervenciones en red, estrategias de soporte familiar, y programas para el restablecimiento del vínculo. Una última perspectiva de la familia que fue posible identificar fue *la familia como determinante de seguridad*, desde ella, el Ministerio del Interior y la ACR enmarcan el hecho de que a las familias hay que incluirlas en el camino de la desmovilización, pues son sistemas vulnerables en términos de seguridad, y ello puede tener un efecto negativo sobre el proceso de reintegración del excombatiente.

El siguiente elemento que se considera parte de las intervenciones de corto plazo es la valoración e intervención sobre el estado de salud del excombatiente. En los lineamientos internacionales ella aparece como uno de los costos a considerar, junto a los tratamientos médicos y servicios jurídicos en los procesos de reintegración (Manual sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, 2010). La atención en salud se considera como una medida de ayuda humanitaria y como una necesidad básica que debe ser cubierta en el corto plazo. En el caso colombiano se encuentra respaldada por la gestión de una afiliación inmediata al régimen subsidiado de salud, que requiere que el desvinculado presente la carta de certificación expedida por el CODA, o que se haga el trámite de su afiliación a través de la autoridad regional. Adicionalmente el ICBF señala que la atención en salud hace parte de la protección de los derechos de existencia e incluye: valoraciones nutricionales iniciales, curvas de crecimiento, indicaciones individuales de alimentación, de acuerdo a condición de salud, enfermedad o discapacidad (ICBF, 2010). Para el año 2016, se señalaron otras actividades a desarrollar en materia de atención prioritaria en salud para estos menores: atención odontológica, diagnóstico de discapacidad física, mental, auditiva y visual, entrega de aparatos ortopédicos, prótesis, ortesis, lentes, etc., realización de controles de crecimiento y desarrollo para joven sano, acompañamiento en el proceso de generación de hábitos para una vida saludable, acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, haciendo énfasis en la promoción de la salud sexual y reproductiva y prevención del embarazo en la adolescencia, prevención de enfermedades de transmisión sexual, prevención de consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, entre otras. Además: desarrollar procesos de formación y ejecutar acciones específicas para la prevención de accidentes, cuidado del medio ambiente, uso adecuado de los recursos naturales y gestión de desastres en

el ámbito institucional y en el entorno. En la lectura de estos procesos como parte de la atención en salud aparecen varias cosas: 1. Llama la atención que en los documentos donde son señaladas estas acciones se hace referencia al ICBF como entidad de protección, de su liderazgo, mientras se hace escasa mención del rol del sistema de salud en el acompañamiento de estos casos. 2. Los procesos de atención en salud tienen un énfasis en la oferta cuando se trata de NNA, mientras que tienen un énfasis en la demanda cuando se hace referencia a excombatientes adultos; y 3. Los lineamientos del ICBF señalan que han de aplicarse herramientas para establecer alertas tempranas en salud mental, fundamentalmente para la valoración de consumo de sustancias psicoactivas. No obstante, no hay mención alguna a la valoración de estados de depresión, riesgo suicida u otros elementos propios del síndrome de estrés postraumático que puede desarrollar estos menores. Se observa entonces que el proceso de atención en salud se comprende de manera predominante como el desarrollo y mantenimiento de las condiciones físicas, mientras que las condiciones mentales no son abordadas ampliamente.

Los procesos de identificación plena del desvinculados son los siguientes elementos que aparecen como acciones a ejecutarse en el corto plazo durante el proceso de atención. Si bien este aparece mencionado con menor densidad que los anteriores, es constitutivo o prerequisite para cursar todos los otros procesos de atención inmediata. La identificación se establece como una tarea con características diferenciales según grupo etario: para los niños y niñas implica la consecución del registro civil y la expedición de tarjeta de identidad, para los jóvenes, además de los documentos anteriores, implica la expedición de la libreta militar (pues por considerarse víctimas son exceptuados de prestar el servicio militar), el apoyo en la gestión de la expedición de la cédula y el pasado judicial. Por su parte los excombatientes adultos tramitan toda esta documentación una vez obtienen certificado expedido por el Comité Operativo para la Dejación de Armas – CODA. El CONPES 3554 de 2008 especifica además que en estos procesos es posible incluir el núcleo familiar, dado el caso en que estos tengan implicaciones en su seguridad personal. Por su parte, el Decreto 128/2003 señala que el Ministerio del Interior realizará los trámites en algunos casos para entregar al desmovilizado

estos documentos, para lo cual las entidades pertinentes dispondrán lo necesario para *asumir los costos* que la expedición demande.

El siguiente componente que hace parte de las intervenciones inmediatas son las medidas de Seguridad-protección personal. En ellas es posible identificar dos características: una escasa mención de estas acciones dirigidas a NNA aparentemente por su estadía en los ‘hogares de protección’, donde permanecen en tutoría de entidades privadas subcontratadas. No obstante, la institucionalidad señala que han de establecerse sistemas de información que permitan identificar tempranamente de situaciones de riesgo. Para el caso de los adultos, se especifica que el Ministerio de Defensa Nacional gestionará la consecución de instalaciones especiales de seguridad para efectos de alojar a los desmovilizados, de manera que se procure su integridad personal y permanencia, además que para ellos se adquirirá un “seguro de vida, con vigencia de un (1) año y una cobertura de quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes” (Art. 18, Decreto 128/2003). Estas medidas de seguridad para el adulto también incluyen

Acciones del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y la Policía Nacional, para el desmovilizado y su grupo familiar, en los casos en que esto último fuese necesario. Llama la atención que con los procedimientos de seguridad de los menores no se haga ninguna de estas precisiones... ni en los documentos nacionales ni en los internacionales. Podría pensarse al respecto que, en su caso, hay una aparente visualización de un estatus de ‘combatiente menos peligroso’ o menos amenazado, noción que resultaría contraria a los desarrollos empíricos-testimoniales sobre el desarrollo de la vida de los niños después de la guerra (véase el capítulo 2 para profundizar en este aspecto).

El último elemento que aparece como parte de las intervenciones inmediatas y de corto plazo en el desarrollo de los procesos de DDR es la asistencia funeraria. Esta asistencia se contempla en dos de los documentos analizados, y se comprende como una acción de apoyo dirigida a los familiares de las personas que, cursado un proceso de tránsito a la vida civil, pierden la vida. Este tipo de asistencia contempla además el apoyo a los(as) viudos(as) y los

huérfanos de personas en proceso de desmovilización siempre que estas no hayan alcanzado a recibir tales beneficios en vida.

En cuanto a las intervenciones que contempla la política pública en el mediano plazo se encontró referencia a: acciones de intervención psicosocial, manejo del tiempo libre, acceso prioritario a educación, acciones simbólicas, indemnización y orientación ocupacional.

La intervención psicosocial dirigida a los menores afectados por los conflictos armados es uno de los criterios sobre los cuales se encuentra mayor homogeneidad conceptual. En el marco internacional se reconoce esta como una medida que hace parte de las acciones de rehabilitación integral (ONU, Res. 1460/2003), considerándola como un elemento a incluir en los procesos de evaluación del desarrollo de las misiones de la ONU en todo el mundo. Así mismo, se considera como una medida que facilita el tránsito hacia la vida civil (ONU, Res. 1379/2001).

Por su parte, en el ámbito nacional la atención-intervención psicosocial se considera desde dos perspectivas: como un elemento orientador de toda la política pública dirigida a los menores desvinculados, y como una acción concreta a adelantar en los procesos de atención individual. Desde el marco de política amplio se considera la atención psicosocial como una herramienta *potenciadora de las capacidades individuales*, cuya aplicación se configura como un insumo para desempeñarse en la vida civil, para promover el desarrollo personal y la estabilidad afectiva. En su aplicación están implicadas todas las entidades que hacen parte del SNARIV, y en el caso de los excombatientes asistidos por la ACR, se consideran además cuatro acciones específicas incluidas en su provisión (CONPES 3554/2008): 1. La identificación de dificultades y fortalezas con las que cuenta cada participante dentro de su proceso de reintegración; 2. La identificación y remisión de las personas detectadas con alteraciones en salud mental o abuso de sustancias psicoactivas; 3. La implementación de una estrategia para desarrollar competencias en los contextos familiares, laborales, educativos y comunitarios; y 4. El acompañamiento permanente al proceso de cada participante. De

fondo, la política comprende estas acciones como las necesarias para construir “sujetos sociales” (expresión literal).

El ICBF, también considera como vertebral el proceso de atención psicosocial durante la ruta que siguen los NNA en procesos de DDR, de hecho, este tipo de atención se considera el primer objetivo de los lineamientos internos para la atención de chicos desvinculados: “Desarrollar atención psicosocial y terapéutica, desde la perspectiva sistémica, orientada a posibilitar en los niños, niñas y adolescentes procesos individuales y colectivos de reparación y reconciliación” (ICBF, 2010). Esta organización comprende la atención psicosocial no solamente dirigida al menor, sino también como procesos de acompañamiento personal, familiar y comunitario que “buscan restablecer en los niños, niñas y adolescentes su integridad, disminuir el sufrimiento emocional, fortalecer la identidad y reconstruir la dignidad y el tejido social, así como reparar los daños causados, teniendo en cuenta que el NNA se construye en un contexto relacional y social”. Bajo esta perspectiva, la intervención psicosocial es un componente que facilita la promoción y restablecimiento de los derechos de protección de los menores, pues les permite restablecer los vínculos familiares y sociales a los que tienen derechos como niños y ciudadanos. La provisión de esta atención se da a través de profesionales que acompañan de manera permanente a los menores en los centros de acogida, y también a través de equipos psicosociales, cuando los NNA se encuentra en hogares temporales.

La siguiente acción de mediano plazo contemplada en las políticas analizadas es el manejo adecuado del tiempo libre, y en ella se incluyen acciones relacionadas con la promoción de la actividad física, el deporte, la recreación y la cultura. En la descripción de esta medida, llama la atención el hecho de que se le asocia fundamentalmente a la promoción de la salud física y mental *para la convivencia*, y no a la promoción de la *participación social*. De acuerdo al CONPES 3554, *la cultura es el medio* que permite “mejorar la comunicación entre los desmovilizados y la comunidad receptora, ayuda a transmitir y a crear sentidos comunes para la tolerancia [...], un instrumento para el logro de la convivencia.” Esta tarea se le asigna al Ministerio de Cultura, cuya Dirección de población ha de generar las estrategias

específicas para este fin (Sin embargo, no fue posible rastrear ningún programa o lineamiento específico emitido por este ministerio y relacionado con la materia de interés de este estudio). Por otro lado, la Política promueve la práctica del deporte, entendiéndolo como un instrumento que fortalece las capacidades humanas y facilita la apropiación de valores y habilidades para el desarrollo de los individuos, en la medida que facilita procesos de interacción entre las personas. Dicho esto, hay que precisar que los lineamientos precisos indican que la promoción de la actividad física y recreativa es “para el mejoramiento de la salud y la calidad de vida”.

Por su parte, para el ICBF el promover las actividades de manejo de tiempo libre también corresponde a una acción de promoción de derechos que hacen parte de la esfera del desarrollo infantil (derecho “a descansar, jugar y tener oportunidades para su desarrollo cultural”). En su caso, la organización facilita el ejercicio de este derecho a través del acompañamiento pedagógico y la orientación individual para el manejo del tiempo libre de acuerdo con las preferencias y capacidades del menor, y a la gestión para su participación en espacios recreativos, deportivos, culturales y artísticos, sea dentro del programa de protección o al retorno a sus hogares.

Otro elemento que observan las políticas como acción a mediano plazo es el acceso prioritario a la educación. Desde el marco internacional se conmina a que todos los Estados incluyan sistemáticamente a los menores en procesos educativos (como una actividad que corresponde a su periodo vital), pero además se dan indicaciones para promover “la supervisión de y en las escuelas” en los escenarios de conflicto (ONU, Res. 1539/2004), contemplándose esta como una acción que puede tener un efecto preventivo ante el riesgo de reclutamiento. En ello, las directrices internacionales son explícitas en que para todo proceso de DDR han de calcularse los costos de financiación del proceso educativo al que deben vincularse todos los excombatientes de acuerdo a sus capacidades.

Desde los marcos de política nacional se retoman parte de estas indicaciones, fundamentalmente en lo relacionado con la contemplación de financiar los procesos educativos una vez se inicia el tránsito a la vida civil, considerándose esta una acción a implementarse en el corto plazo, pero que ha de tener un desarrollo de largo plazo, por

considerarse que tiene efecto “no sólo para una inserción duradera en el mercado de trabajo, sino también para una participación activa en la sociedad”. Por ello, en armonía con lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014), se considera que la educación tiene en esta población una función “preventiva”, pues incrementa la posibilidad de acceder al mercado laboral, y otra función “remedial”, pues mitiga las diferencias de oportunidades para la población vulnerable, otorgándole recursos pedagógicos adicionales. En este mismo sentido la ONU ha indicado que el proceso educativo es un elemento clave que facilita la transición a la vida habitual (Res. 1460/2003).

A partir de estos principios, el ICBF pasa a enunciar en sus lineamientos acciones concretas para que se suceda este acceso real a la educación: Incluir al menor en el sistema educativo, desarrollar actividades de refuerzo escolar para la adquisición y fortalecimiento de hábitos de estudio, impulsar actividades para el desarrollo de habilidades, destrezas e intereses vocacionales de cada adolescente, y realizar gestión interinstitucional para la vinculación de los/las adolescentes en programas de formación posteriores a la culminación del bachillerato. Esta entidad señala al proceso educativo como *un mecanismo de promoción social*, que le permite ‘escalonar’ en su integración a la sociedad civil. En concordancia con esta perspectiva, la Ley 2620/2004, impulsada desde el Ministerio de educación, también indica a la educación como un elemento de la “*rehabilitación social*” integrante del servicio público educativo.

En el marco nacional de política estudiado no hay referencia a acciones de protección de las escuelas y otros centros educativo en las zonas de conflicto activo.

La política pública también observa el desarrollo de acciones simbólicas como tareas a desarrollar en el mediano plazo de los procesos de DDR. Estas acciones se comprenden en conformidad con el DIH, siendo componentes de cualquier proceso de reparación integral al que tienen derecho todas las víctimas (derechos aprobados por la Comisión de Derechos Humanos mediante resolución 2005/35 2005). En este marco internacional se comprende que la reparación simbólica es un acto -una disculpa por parte del autor del delito, un acto de homenaje u otro ritual significativo, un monumento o un acto que sirva para conservar el recuerdo del acto ocurrido- de especial importancia para los hechos de violencia política

experimentados colectivamente (Manual sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos. ONU, 2010).

Al examinar este componente en las políticas nacionales se encuentra una comprensión que se articula a lo mencionado previamente. En el CONPES 3554/2008, se define a las acciones simbólicas como eventos públicos que buscan visibilizar los procesos de intervención psicosocial mediante actos públicos de convivencia y reconciliación en las comunidades, a través de elementos culturales, lúdicos y locales. Además, de acuerdo a lo contemplado en la resolución 346/2012, estos actos se constituyen como “el centro” de la reintegración comunitaria. Por su parte, el ICBF hace referencia a este componente en los lineamientos técnicos emitidos en 2016, donde se incluyen los actos simbólicos dentro de las medidas de satisfacción a las que tienen derecho todas las víctimas de conflicto armado, y que contribuyen a dignificar la vida de los NNA.

En las intervenciones a mediano plazo contempladas en estas políticas se observan con escasa frecuencia dos elementos adicionales: referencia a procesos de indemnización y acciones de orientación ocupacional y empleo para los menores de edad.

Frente a los procesos de indemnización se encuentra que en la legislación internacional se considera esta como una medida de reparación y se entiende como “la compensación económica ofrecida por el Estado, generalmente para sustituir o complementar el resarcimiento que pueda obtenerse del delincuente u otras personas responsables” (Manual sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos. ONU, 2010). No obstante, en la legislación nacional relacionada con proceso de DDR de NNA apenas aparece enunciado en 3 documentos, sin ninguna indicación a procedimiento, mecanismo u objetivos para que los menores gocen de esta medida. En este sentido hay que recordar que la Ley 1448/2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras) explicita que la medida de indemnización también debe ser concedida a los menores de edad, y que en ella media la figura del ‘Encargo Fiduciario’, sin embargo, sobre este hecho no aparecen referencia alguna en las políticas examinadas.

Sobre las acciones de orientación ocupacional y empleo para los menores de edad se encontró mención en los documentos generados por el ICBF, donde se comprende como una actividad de acompañamiento para explorar los intereses, habilidades y destrezas de los NNA en proceso de reintegración, sin precisiones adicionales.

Se hablará a continuación de un tercer grupo de acciones contenidas en los elementos de política pública analizados: las intervenciones de largo plazo. Dentro de estas intervenciones se detectaron tres categorías: Acciones de prevención del reclutamiento, acciones para proteger la seguridad personal de los excombatientes y, por último, con pocas referencias, acciones para promover la seguridad territorial.

La categoría con mayor densidad en esta clasificación fue las acciones de prevención del reclutamiento. Estas acciones aparecieron formalmente en la política pública colombiana en el año 2009, con la promulgación de la Estrategia de Prevención de Reclutamiento de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes, cuyos ejes centrales buscaban fortalecer los entornos protectores para los NNA y generar capacidades en municipios priorizados en relación con la prevención del con el reclutamiento. Esta estrategia se consolidó en el documento CONPES 3673/2010: Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados. Esta estrategia se articula con el trabajo de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley (creada a través del Decreto 4690/2007), y emerge desde un enfoque de protección integral de los derechos del niño (para un análisis detallado de este enfoque véase la apertura de esta sección) y prevención situacional, con un trabajo que pretende coordinarse y complementarse con acciones desde las organizaciones sociales, las autoridades locales y otros actores estratégicos en los territorios. El fundamento de esta política es un trabajo preventivo frente a las potenciales violaciones de los derechos del NNA, para la construcción de proyectos de vida alejados de la violencia. El principal mecanismo a través del cual se observa la operación de esta son las rutas de prevención detalladas en el

CONPES 3673/2010: Prevención temprana, Prevención urgente y Prevención en protección. Estas rutas están armonizadas con lo señalado en la Ley 1098/2006 que desarrolla el concepto “amenaza-riesgo” sobre el cual el Estado debe tener una acción inmediata, afirmativa, que impida la vulneración de los derechos del NNA, así, en ella se comprende tres categorías de acción: el riesgo, la amenaza colectiva y la amenaza individualizada. No obstante, no hay referencias claras sobre las estructuras que soportan estas rutas y las responsabilidades individuales de su operación. El análisis sobre este punto se profundizará en el capítulo 4 de este estudio. Sobre este tema de la prevención hay que agregar además que en el ámbito nacional se relaciona también con lo enunciado en el CONPES 3607/2009, único documento entre los analizados que contiene una referencia de prevención aplicada a la población desmovilizada, desde un enfoque de formación ciudadana: Participación Ciudadana, Gestión de Proyectos, Resolución Pacífica de Conflictos, Cultura de la Legalidad y Prevención al Reclutamiento. Este enfoque apunta ya no solo a un estado que protege a sus ciudadanos, sino como uno donde la educación en ciudadanía apunta a fomentar la garantía de sus derechos.

El siguiente elemento que hace parte de las intervenciones pensadas para el largo plazo son las acciones de seguridad personal para los combatientes. Así, el CONPES 3554/2008 enuncia la importancia de la articulación de las organizaciones que acompañan el proceso de DDR con las organizaciones que hacen parte de la fuerza pública, con el fin de construir “entornos seguros a la población desmovilizada, sus familias y la comunidad receptora”. Uno de los programas que hace parte de esta articulación es el Programa Departamentos y Municipios Seguros de la Policía Nacional, del cual se pudo obtener información a través de su web institucional.

La seguridad también es un elemento retomado por el ICBF, y como en los casos anteriores, se considera un derecho de los menores de edad. Para ello se indica que dentro del programa de reintegración se incluye acciones para monitorear permanentemente las condiciones de seguridad y riesgo de los NNA, y si es necesario gestionar su traslado inmediato o a la adopción de otras medidas de protección. Además de las medidas mencionadas anteriormente, que tiene un carácter de *supervisión de la seguridad*, el ICBF

incluye acciones que denomina de *autocuidado en la seguridad* de los desvinculados y sus familias, quienes han de desarrollar a lo largo del proceso de atención la *conciencia del riesgo* y medidas de seguridad auto-gestionadas, criterios, todos estos, que se toman en cuenta para determinar también la ubicación/selección de las familias que acompañan estos procesos. Los criterios específicos que se establecen para la minimización del riesgo abordan dos aspectos: lo contextual y los psicosocial. Los primeros hacen referencia a la no presencia explícita de actores de conflicto en la zona de ubicación, el acceso a todos los servicios básicos y a la oferta institucional estatal y la no-relación del sitio con el operar del grupo armado de proveniencia. Por su parte, los criterios psicosociales apuntan a que la familia realmente actué como factor protector emocionalmente, y que tenga una adecuada referenciación social y comunitaria (ICBF, 2016).

El último elemento que hace parte de las medidas formuladas para la atención a largo plazo de los NNA desvinculados hace referencia a la intervención sobre la seguridad de los territorios donde suceden los actos de reclutamiento. Siendo este un factor determinante de la ocurrencia de los actos violentos, hay que decir que solo se encontró referencia explícita a esta intervención en uno de todos los documentos analizados: El CONPES 3554/2008, que enuncia *la necesidad* de consolidar avances en materia de seguridad en los territorios, para aportar a la construcción de la paz y enfrentar el crecimiento de los GAI. Dado que este es un tema que tiene que ver con el fondo y con la forma del desarrollo de las políticas que se estudian aquí, se retomará en un apartado del siguiente capítulo el lugar de la paz y la seguridad en las políticas analizadas.

En esta sección se ha examinado las acciones contempladas en la atención en el corto, mediano y largo plazo en las políticas públicas analizadas. Con ello se han podido enunciar las acciones que tienen mayor predominio, los enfoques tras ellas, y algunos mecanismos para su operatividad. No obstante, han quedado por fuera de este análisis, por no aparecer en los documentos estudiados, las acciones para la participación política, los mecanismos de acceso a la verdad, las medidas para promover la seguridad nacional, los ajustes generados para

garantizar la exención del servicio militar, y otros temas considerados trascendentales en la revisión académico-científica del fenómeno. A algunos de estos puntos se hará referencia en el capítulo siguiente, y sobre otros se hará un análisis en el apartado de conclusiones.

Sin embargo, antes de cerrar este apartado sobre las acciones contempladas en la atención en el corto, mediano y largo plazo en las políticas públicas seleccionadas, hay que decir que en su análisis se observa una amplia inclusión de intereses y expectativas que, tal como lo advierte Dimas (2009), pueden traer como consecuencia una sobrecarga sobre las posibilidades de eficacia real, y en tanto, impactos negativos sobre estas ambiciosas iniciativas gubernamentales, entre ellos la pérdida de claridad y consistencia interna (Santibáñez, 2009), hechos que pueden imposibilitar un acoplamiento efectivo con los niveles regionales y locales de la operación de la política

2.3.4 Implicaciones jurídicas para los NNA

Un punto de consideración especial al analizar las políticas públicas para de DDR para NNA es la observación que en ellas se hace del trato jurídico que han de recibir los menores que salen de los grupos armados ilegales.

Para adentrarse en este punto es necesario recordar que todo acto de reclutamiento o utilización de menores en el conflicto es considerado un delito y una violación a sus derechos, incluso cuando aparentemente haya una cierta “voluntariedad” del menor para participar en las hostilidades (véase el capítulo 2 para profundizar en este particular). No obstante, se reconoce que este hecho “no ha sido lo suficientemente apropiado ni a nivel nacional, ni territorial. De ahí, las escasas denuncias que se realizan al respecto y la débil respuesta institucional y, particularmente, interinstitucional frente a alertas sobre amenazas y riesgos al respecto” (CONPES 3673/2009). Este, por supuesto, es solo un lado del análisis jurídico de estos fenómenos: la sanción sobre el actor reclutante. El otro lado del análisis es la posible sanción que el menor de edad podría recibir por haber perpetrado violaciones a los derechos humanos en su tiempo de permanencia en el grupo armado, sobre este punto se concentrará esta sección.

De acuerdo con la Ley 1098 de 2006 (Código de infancia y adolescencia – Colombia) son sujeto de responsabilidad penal los adolescentes entre 14 y 17 años de edad (Art. 169). No obstante, el Art. 142 precisa que tal responsabilidad penal debe evaluarse de forma individual “con la debida atención a su corta edad, su nivel de desarrollo psicológico y su condición de víctima del delito de reclutamiento forzado”. Sobre este particular la Corte Constitucional colombiana, señaló en la Sentencia C-203/2005 que el juez que se encarga de atender este tipo de casos ha de considerar:

- Las circunstancias específicas de la comisión del hecho
- Las circunstancias personales y sociales del niño o adolescente implicado, entre ellas si ha sido, a su turno, víctima de un crimen de guerra.
- El grado de responsabilidad que cabe atribuirles a los culpables del reclutamiento del niño y que impartieron las órdenes.
- La responsabilidad de quienes, además de los reclutadores, han obrado como determinadores de su conducta entre otras, bajo la amenaza de ejecución o de castigos físicos extremos.
- La incidencia de estas circunstancias sobre la configuración de los elementos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad necesarios para la existencia de un delito, y
- La relación entre la configuración de estos delitos políticos y la posible responsabilidad penal que proceda por los delitos conexos.

A partir de estos preceptos el juez determina si es procedente o no la judicialización del NNA, si existe prueba incontrovertible de que no se trata de una víctima sino de un actor armado al margen de la ley, para lo cual “se debe acreditar que la vinculación del niño al grupo armado y la participación en el mismo, no es consecuencia de las deficiencias en el proceso de socialización derivada de las condiciones materiales adversas al goce de sus derechos en las que se encontraba (responsabilidad del Estado, la familia y la sociedad), sino que es el resultado de una elección de valores dentro de un correcto proceso de desmovilización” (Mejía, 2012). Ahora, si no es procedente la judicialización, se procede a la aplicación del principio de oportunidad, que extingue la acción penal y coloca al NNA bajo el ámbito de restablecimiento de derechos del ICBF y, concretamente, del defensor(a) de familia (ICBF-OIM 2008), y, en consecuencia, pasa a considerarse como un titular de derecho para reclamar

los beneficios socio-económicos legalmente establecidos a favor de la población desvinculada. Hay que decir, sin embargo, que sobre este procedimiento es posible rastrear diversas críticas, relacionadas fundamentalmente con el hecho de que la aplicación del principio de responsabilidad penal establecida para los adolescentes carece de aplicabilidad real en el caso de la población desvinculada, en la medida en que “no contribuye a la efectividad de la administración de justicia pues desgasta inútilmente el sistema procesal” al generar trámites para que el Acusador archive un proceso basado en una norma que no en la práctica no se aplica, aunque sí le quita prioridad a otros asuntos. De acuerdo a Orozco y Vásquez esta no aplicabilidad se corresponde con tres hechos: 1. La situación de víctima de los menores, 2. Las causales de inculpabilidad establecidas por la norma misma y 3. La imposibilidad de aplicar en este caso específico la política criminal del Estado colombiano (Orozco & Vásquez, 2014)

Sin embargo, al contrastar las disposiciones de política nacional con la política internacional, se encuentran contradicciones. Así, mientras que en los marcos internacionales se señala que los agentes reclutadores no son susceptibles de recibir amnistías ni indultos y se conmina a los Estados a poner fin a la impunidad y a juzgar a los responsables de crímenes de lesa humanidad y de crímenes de guerra, en el marco nacional, específicamente en la Ley 975 de 2005 se enuncia algo que va expresamente en contravía de la legislación internacional: “*La entrega de menores por parte de miembros de Grupos armados al margen de la ley no será causal de la pérdida de los beneficios a que se refieren la presente ley y la Ley 782 de 2002*” (Art. 64, cursivas propias). Este hecho deja abierta una cuestión amplia en relación con las nociones de impunidad y justicia apropiadas en el contexto nacional, cosa que se pone de manifiesto en que dentro de los procesos de desmovilización colectiva llevados a cabo en Colombia, no se trate el tema de los NNA y que con posterioridad a tales desmovilizaciones no se lleven a cabo acciones concretas y sistemáticas para establecer el paradero y restablecer los derechos de los NNA que hacen parte de las filas de los grupos armados (PGN , 2006).

En los documentos analizados en este estudio apenas aparece como enunciado el tema de la responsabilidad penal y la aplicación del principio de oportunidad. En el ámbito

internacional, específicamente en los Compromisos de París (2007) donde se habla de garantizar que todos los NNA implicados en acusaciones penales reciban tratamiento de acuerdo a las leyes específicas de infancia y conflicto armado, y en ningún caso se les considere desertores. Y, en el ámbito nacional específicamente en las rutas y lineamientos del ICBF (2010,2016) donde se menciona como un paso necesario la aplicación del principio de oportunidad. Sin embargo, no aparece ninguna ‘autobservación’ de la operación real de las garantías jurídicas en esta población.

2.3.5 El paso a paso de los NNA en las políticas: Ingreso, Desarme, Desmovilización, Reintegración.

Habiendo examinado ya desde diversas aristas la formulación y componentes de las políticas públicas en DDR, se explorará a continuación cómo se describe dentro de ellas el paso a paso del proceso de DDR. Este análisis incluye la observación sobre los mecanismos de entrada/acceso al proceso y la identificación de sus beneficiarios, los enfoques que orientan las acciones, los contenidos específicos de cada momento –el desarme, la desmovilización y la reintegración, y, para cerrar esta sección se harán reflexiones acerca de las expectativas que subyacen tras este proceso.

Sobre el proceso de entrada/acceso de los combatientes menores de edad a todo el proceso de DDR, se pudieron identificar dos categorías: 1. La ‘demanda’ individual (el NNA huye del grupo armado, es capturado por el ejército o es ‘liberado’ por el grupo armado por otras razones, incluyendo la presión comunitaria) y 2. La desmovilización colectiva. Estas disposiciones para abandonar el grupo armado a título personal son contempladas por el Decreto 128/2003 y el CONPES 3554/2008, y cobijan a los combatientes de todos los grupos armados sobre los cuales haya reconocimiento del carácter político por parte del Gobierno Nacional. Sin embargo, sobre el contenido específico del acceso no hay ninguna precisión adicional. De hecho, en los documentos internacionales no se encuentra contemplado este paso-previo al inicio formal del proceso de DDR.

Una vez los adultos y menores se han presentado antes las autoridades competentes, las políticas contemplan algunas acciones para su identificación y seguimiento, si bien en pocos casos se definen procedimentalmente y en ninguno de los documentos estudiados hay mención a acciones a llevar a cabo para contactar con excombatientes menores de edad que no han sido reportados oportunamente en las desmovilizaciones colectivas o aquellos quienes no acceden de manera inmediata a la ruta de DDR. En ambos casos, niños y adultos, según lo conceptuado por el Consejo de Estado, el 25 de septiembre de 2003, el Comité Operativo para la Dejación de las Armas –CODA certifica a los excombatientes que pueden hacerse acreedores a los beneficios socioeconómicos producto de la desvinculación de un grupo armado al margen de la ley. Sin embargo, más allá de la expedición del certificado elaborado por el CODA los documentos analizados explican muy poco en lo concerniente al manejo operativo de la información de los excombatientes menores de edad, encontrándose solamente que:

- La Fiscalía, con apoyo de cooperación internacional, fortalecerá los sistemas de información que contienen los expedientes con el registro de las versiones libres que reposan en su poder (CONPES 3554/2008).

- La realización de ‘Comités de estudio de casos’ a llevarse a cabo entre el ICBF y la ACR para compartir información sobre menores de edad que estén próximos a cumplir la mayoría de edad y por lo tanto deban transitar hacia el proceso de atención diseñado para adultos. Este proceso está contemplado en el “Procedimiento articulación de Restablecimiento de derechos, reintegración Social y económica y reparación integral a Jóvenes y adolescentes víctimas de Reclutamiento ilícito., que se incluyó dentro de los documentos primarios de análisis. Por su parte, el CONPES 3554/2008 hace referencia a la creación del Sistema de Información para la Reintegración SIR, mediante el cual se medirían los avances del proceso de reintegración (cumplimiento de la ruta de reintegración de cada individuo). Al realizar búsquedas sobre este sistema de información se encuentra que efectivamente la ACR lo ha habilitado como ‘PORTAL SIR’ en su página web, y que tiene acceso privilegiado para los funcionarios de tal entidad.

Puede deducirse de esta poca información identificada en los documentos de estudio frente a los mecanismos de inclusión en los programas de DDR en Colombia y frente al

manejo de su información personal, que el acceso a los programas de DDR tiene una frontera difusa y que la información real de los participantes de estos procesos resulta intrasparente para los actores que están fuera de las organizaciones que lideran las acciones (ICBF y la ACR).

Una vez que el NNA desvinculado es certificado como tal por el CODA, puede emprender su ruta de reintegración (Véase los detalles de esta en el Grafico 4: Ruta del proceso de DDR, detallada para NNA). Se hablará aquí ahora de los enfoques que orientan tal ruta y posteriormente de cada uno de sus pasos principales.

Las políticas del nivel nacional e internacional han dado prioridad a la inclusión de ciertos enfoques diferenciales a su operar. Estos son, en su orden de aparición: El enfoque de género, étnico, de infancia y adolescencia y de discapacidad. La mención a estos enfoques es el momento del proceso de DDR alrededor del cual se desarrollan semánticas en los documentos. Aquí una breve alusión a cada uno de ellos, vista desde los elementos enunciados por las propias políticas:

-Enfoque de género: Este enfoque se menciona con enfoque netamente hacia lo femenino, para señalar la vulnerabilidad diferenciada de las niñas en el marco del conflicto, fundamentalmente en lo que tiene que ver con delitos contra la libertad e integridad sexual³⁹. No obstante, también se hace referencia a este “desde el reconocimiento de las diferencias culturales, sociales, familiares y biológicas entre niños, niñas, adolescentes y jóvenes” (ICBF-OIM 2008) y según lo indicado en la ley 1098/2006, como una perspectiva que además reconoce diferencias entre las personas por las funciones que desempeñan en sus familias y grupos sociales (Art. 12). Por su parte, sobre la aplicación de este enfoque los Compromisos de París (2007) señalan preocupación por el hecho de que “las niñas *sigan siendo generalmente invisibles en las iniciativas programáticas* y

³⁹ Al respecto, El la Defensoría del Pueblo señaló en el “Informe Defensorial – Caracterización de las Niñas, Niños y Adolescentes Desvinculados de los Grupos Armados Ilegales: Inserción Social y Productiva desde un Enfoque de Derechos Humanos”, que incluso este es un factor que se puede relacionar con el ingreso del menor al grupo armado: “un 10.5% de las niñas, niños y adolescentes, desvinculados de grupos armados, manifiestan haber sido víctimas de acceso carnal violento por parte de un familiar y el 5.3% específico que el acceso carnal violento se produjo por parte del padrastro” (Defensoría del Pueblo, 2006, p.22)

diplomáticas relativas al reclutamiento y el uso ilícito de los niños y niñas por fuerzas o grupos armados” (cursivas propias), pues en los programas nacionales estos programas están dirigidos fundamentalmente a niños.

-Enfoque étnico: En la legislación nacional este enfoque aparece como un elemento a considerar en la atención de “las minorías étnicas” que dada su distribución en el territorio han tenido afectaciones particulares por el conflicto, asociadas generalmente a la posesión de la tierra en que habitan. Por otra parte, se reconoce en todos los documentos nacionales la importancia no solo de notificar, sino de incluir a las autoridades indígenas en los procesos de atención de los NNA de sus comunidades que han sido víctimas del reclutamiento (ICBF-OIM 2008), y la consideración de la denuncia por parte de ellas (las comunidades) como un sujeto que sufre afectaciones colectivas como consecuencia del reclutamiento forzado de sus integrantes (Lineamiento Técnico ICBF 2016), así como la inclusión de este enfoque al realizar procesos de selección de los hogares que actúan como tutores en el proceso de reinserción.

-Enfoque etario (énfasis en infancia adolescencia): Este enfoque se menciona en relación con la ‘Doctrina de protección’ y a la protección especial de la que gozan los menores en las legislaciones nacionales e internacionales. En uno solo de los textos analizados, el CONPES 3673/2010, se asocia además a la perspectiva del ciclo de vida, precisando que las estrategias de prevención del reclutamiento han de realizarse a partir del segundo ciclo de vida, es decir, después de los 6 años.

-Enfoque de discapacidad: Este, además de ser un enfoque mencionado junto a los anteriores, conduce a la comprensión de los menores desvinculados-con-discapacidad física o mental como un grupo *diferente* dentro de los desvinculados. Esta diferencia puede observarse en que para ellos se plantean medidas concretas de atención no solo para la salud sino para su inclusión en programas de otras organizaciones (Ministerio de salud y protección social) y el Plan Nacional de Discapacidad y el Programa de Apoyo a la Discapacidad. Esta particularidad además es considerada para la selección de hogares que acogen NNA en proceso de reintegración (CONPES 3554/2008).

Con este panorama de fondo –los modos para ingresar a los programas de DDR y los principios que orientan las acciones en ellos– se procederá ahora a la aproximación a cada uno de tales momentos:

El desarme

De acuerdo a la Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales, el desarme consiste en la ‘recolección, documentación, control y eliminación de armas de corto y largo alcance, explosivos y artillería pesada y liviana que utilizaban miembros de grupos armados ilegales y en algunos casos la población civil’. Este escenario incluye además el desarrollo de programas de manejo responsable de armas en los territorios; y en Colombia, además, incluiría acciones de desminado humanitario [40]. Sin embargo, sobre el desarrollo de este ‘paso’, hay que decir que el contenido de los documentos analizados a este respecto se limita a la definición de concepto, y a la mención de este como un momento necesario para el tránsito a la legalidad.

La desmovilización

De acuerdo al Protocolo Facultativo de los derechos del niño, “los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para que las personas que estén bajo su jurisdicción y hayan sido reclutadas o utilizadas en hostilidades [...] sean desmovilizadas” (Art. 6) o separadas de tal servicio de otro modo. Es así que desde la legislación internacional es un imperativo llevar a cabo procesos de desmovilización. Por su parte, el CONPES 3554/2008 especifica que este paso “consiste en el licenciamiento formal y controlado de miembros activos de fuerzas o grupos armados”, proceso que se surte a través de dos etapas: 1. La ubicación de quienes van a ser desmovilizados en zonas de concentración o campamentos especiales diseñados para este propósito; y 2. Un segundo momento denominado como reinserción, en el que entregan a los excombatientes un apoyo temporal para su reubicación. Esta es toda la información que presentan los documentos analizados sobre este paso.

⁴⁰ De acuerdo a datos de ACNUR-2005 Colombia es el único país en América Latina y uno de los pocos en el mundo donde se continúan sembrando minas antipersona, y de hecho, es el segundo país más afectado por estos artefactos, siendo solamente superado por Afganistán. Puede verse un informe detallado en la organización internacional de monitoreo de este fenómeno: *Landmines and cluster munitions monitor*, en: <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2016/colombia/mine-action.aspx>.

Sobre la baja especificidad conceptual de ‘la desmovilización’, el Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración de la Universidad Nacional de Colombia afirma que en el contexto colombiano se usa indistintamente el apelativo ‘desmovilizado’ para designar a quienes salen de las organizaciones armadas en Colombia, como si “la desmovilización apareciera como un término genérico para denominar todo el proceso” (ODDR, 2011), hecho que también aplica al término ‘desvinculación’.

La reintegración

Este es el paso del proceso de DDR sobre el cual se encuentran la mayoría de referencias en las políticas públicas, fundamentalmente haciendo referencia al proceso de reintegración socioeconómica sobre el cual se presentó un análisis detallado al realizar la Caracterización de las directrices de política pública nacional, en la apertura de este capítulo, y en el que se señaló como el enfoque predominante del regreso a la vida civil. No obstante, se encontraron en el análisis dos categorías adicionales sobre las cuales se comprende el proceso de reintegración en la política pública: La reintegración social y la reintegración psicosocial.

La reintegración social es definida en los Lineamientos ICBF 2016 donde se comprende como “la generación de procesos y herramientas propias y sostenibles, por parte de los NNA, en autovaloración, reconocimiento y formación como sujetos, educación, generación de ingresos y reconstrucción de los vínculos familiares y sociales” para el “fortalecimiento de las redes potenciales de protección, estrategias de autorreflexión e iniciativas de reconstitución de los vínculos afectivos, con los actores relevantes, para generar sentidos de pertenencia”. A este mismo enfoque se hace referencia desde el ámbito internacional desde la Res. ONU 1379/2001 donde se señala a los Estados la necesidad de desarrollar capacidades locales para atender a los problemas de rehabilitación y reinserción de los niños después de un conflicto (Art. 11) y posteriormente se retoma con especificidad en los Compromisos de París (Art 7, 2007), donde además se relaciona con procesos de *rehabilitación* social indispensables para *el tránsito a la civilidad, que se comprenden como “el objetivo definitivo”* de todo proceso de DDR. El enfoque además se conecta con la estrategia ‘Preparación para la ciudadanía’ que sustenta el programa de atención especializada para NNA liderado por el ICBF y que promueve en los menores la posibilidad de “asociarse

con otros para participar, entre otras cosas, de las dinámicas culturales y sociales que abren la posibilidad de movilizar nuevas formas de reconocimiento entre los sujetos, entre adultos y NNA, y nuevas formas de distribución y ejercicio del poder”. Desde la óptica de esta organización tales condiciones son indispensables para el restablecimiento y garantía de sus derechos como menores, teniendo como objetivo final *la creación de posibilidades que les permita construir su futuro y sus proyectos de vida*.

Por su parte, la reintegración psicosocial se menciona ‘junto’ a la reintegración social, y solamente se refieren acciones específicas de este enfoque al señalar que, dado que el 90% de la población en proceso de reintegración son hombres, la ACR tiene la competencia de “aplicar un módulo de *intervención psicosocial* para trabajar el tema de masculinidad a partir de los roles, imaginarios, representaciones y estigmas sociales que se tienen sobre los hombres en las diferentes regiones en donde está ubicada la población en proceso de reintegración” (CONPES 3554/2008).

Durante el desarrollo de este análisis, llamó la atención que no se encontrarán mayores referencias a los dos primeros momentos del proceso de DDR (desarme y desmovilización), mientras que sobre el proceso de reintegración si aparecen un gran número de comentarios. Por ello, se decidió revisar en términos cuantitativos la presencia de los términos mencionados en todos los documentos, encontrando que:

Tabla 11: Frecuencias de aparición de los términos Desarme, Desmovilización y Reintegración en los lineamientos de política pública seleccionados

Criterio /Término	Desarme	Desmovilización	Reintegración
Frecuencia de aparición	30 menciones	80 menciones	516 menciones (Hace parte de los 15 conceptos más referidos en el conjunto de análisis)
Términos asociados	N/A	Desvinculación: 39 menciones (<i>Sobre esta se realiza conteo específico</i>)	Reincorporación: 40 menciones Reinserción: 41 menciones

Documentos de mayor aparición de los términos (conteo específico)	<p><i>10 menciones:</i> Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales CONPES 3554/2008.</p> <p><i>9 menciones:</i> Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos Organizados CONPES 3673/2010</p>	<p><i>23 menciones:</i> Guía para el restablecimiento Integral de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de grupos Armados organizados al margen de la ley (OIM-ICBF 2008).</p> <p><i>5 menciones:</i> Decreto número 128 de 2003.</p>	<p><i>295 menciones:</i> Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales CONPES 3554/2008.</p> <p><i>16 menciones:</i> Guía para el restablecimiento Integral de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de grupos Armados organizados al margen de la ley (OIM-ICBF 2008).</p>
--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de reporte Atlas.TI y proceso investigativo

Al observar estas cifras resulta evidente que los documentos analizados presentan una concentración en los desarrollos técnicos y operativos de los procesos de Reintegración, mientras que los dos componentes anteriores a ella –el desarme y la desmovilización– apenas se mencionan, estableciéndose así un desequilibrio entre las acciones propuestas (y legisladas ¿?) para tres momentos que construyen *un solo proceso*.

Por otra parte, el análisis cuantitativo también permite postular otra hipótesis sobre un momento específico: la desmovilización. Se ha dicho aquí que, en el caso colombiano, la denominación de tal proceso cuando implica menores de edad es: desvinculación. Ahora, en el conteo se observa que ‘la desvinculación’ aparece mencionada menos de la mitad de veces que la ‘desmovilización’. Sí, podría atribuirse a que el primer término es más genérico, por llamarlo de alguna forma, pero también pone en evidencia el lugar predominante del adulto en la comprensión de los procesos de DDR, incluso cuando se habla de este proceso en relación con menores de edad. Otro hecho que puede influir en este particular es que el término desvinculación aplica a colectivos, mientras que desvinculación aplica a individuos, y las desmovilizaciones individuales son una excepción en la política pública colombiana frente a los marcos de política internacional en DDR.

Sobre estas y otras particularidades del proceso de DDR en Colombia es posible plantear que lo que en un inicio puede nombrarse de manera sencilla como D-D-R, puede

tener diversas rutas ‘reales’ en el territorio nacional, rutas incluso contradictorias por estar circunscritas a un conflicto activo y a un marco legal en adaptación para aprehender el fenómeno.

La orientación del desarrollo del proceso de DDR también fue pensada en el análisis como acciones que apuntan a determinadas expectativas, tales expectativas se agruparon en las siguientes categorías: 1. Proceso de DDR para la reconciliación, 2. Proceso de DDR para el restablecimiento de la seguridad y el desarrollo socioeconómico.

La expectativa que aparece más frecuentemente en los documentos analizados frente al ‘norte’ que orienta las acciones de DDR es un posible escenario de reconciliación nacional, este hecho se observa desde los Compromisos de París como un elemento ‘en la mira’ de los procesos que realizan los países para poner fin a sus conflictos, buscar la verdad, y, en consecuencia, alcanzar la reconciliación. Así mismo, la reconciliación constituyó un subcapítulo del Plan Nacional de Desarrollo Colombia 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, y en él se circunscriben los CONPES relacionados con DDR en tal periodo; valga anotar que esta última noción de reconciliación se circunscribe en una acción a desarrollar por parte del Ministerio de Defensa, lo que abre interrogantes sobre su contenido de fondo. Por ello, se investigó sobre esta noción específica de reconciliación, encontrando que se comprende entre otras, en el marco de “la consolidación del perdón de los victimarios”, la reparación a las víctimas y la ejecución de las rutas de DDR (DNP, 2007). Tal consolidación del perdón solo es enunciativa, no presenta mecanismos de acción, ni metas o indicadores en el plan en que se contempla.

Esta noción está además atada a marcos de convivencia ciudadana, especialmente al entender que la reintegración se da en las comunidades (CONPES 3554/2008), y es allí donde debe sucederse la reconciliación. Este proceso a su vez se entiende desde tres dimensiones en la Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales: 1. Una *reconciliación interpersonal* que contempla la construcción o reconstrucción de confianza y cooperación entre individuos (y que en el caso de los excombatientes adultos

implica la adecuada realización de actividades de servicio social), 2. Una *reconciliación social* que involucra a la sociedad y a los afectados por la violencia y la política (que implica en el caso de los desvinculados el restablecimiento de los derechos) y 3. Una *reconciliación que implica la restauración y/o el fortalecimiento de las relaciones de confianza entre la sociedad y el Estado*.

La reconciliación además se comprende como *un elemento 'orientador' de los escenarios pedagógicos* en lo que participan las personas en proceso de reintegración y las comunidades receptoras, tal como lo precisa el CONPES 3607 de 2009 al referirse a los espacios de formación ciudadana, donde se promueve la cultura de la no-violencia y la cultura de la legalidad mientras se impulsa la construcción de redes ciudadanas que promueven la convivencia y la reconciliación entre los actores.

La reconciliación, por último, también se comprende para el ICBF *como un resultado* deseado del proceso de protección y atención psicoterapéutica provisto a los menores de edad, que termina siendo catalizador de la inclusión social, y una acción generadora de bienestar. Desde su perspectiva, es también un resultado que podría surgir con la aplicación de los derechos de los NNA como víctimas que acceden a los procesos de reparación integral.

Como se ve, la expectativa de la reconciliación lleva en sí misma diversos contenidos, relacionados con la concepción particular de los sistemas y organizaciones que la sitúan en su horizonte. Sin embargo, con lo mencionado hasta aquí, ya pueden hacerse observaciones sobre su trato semántico:

- Si bien el origen del conflicto y de sus víctimas se sitúa en los sistemas sociales y en las condiciones de vulnerabilidad social de aquellas, las semánticas de la reconciliación no apuntan en ningún caso a tales esferas, sino que se delegan a los sistemas interaccionales, retirando así el peso del trámite de esta expectativa de los sistemas funcionales.
- La reconciliación se vivencia como un punto de llegada al interior de la política, pero en ningún caso se hace referencia al cómo llegar a ella o alcanzarla. Es decir, se presenta como enunciado y no como práctica, como expectativa moral y no como operación.

Otra expectativa que surge como horizonte en los procesos de DDR es el restablecimiento del monopolio de la seguridad por parte de Estado y aparece

fundamentalmente en el CONPES 3554/2008, documento en el cual, a partir de los elementos provistos por la Iniciativa de Estocolmo sobre DDR, se postula que el *objetivo central* de un proceso de DDR es “consolidar a corto plazo los logros alcanzados en materia de seguridad” por los países, y en consecuencia aportar a la construcción de la paz, gracias al desarme y desmovilización de los excombatientes, y al mantenimiento de estos en la legalidad. Esta expectativa se presenta en articulación con el desarrollo socioeconómico de los países.

IV. LOS NIÑOS Y LOS CONFLICTOS ARMADOS: TRANSFORMACIONES SEMÁNTICAS EN LOS PROCESOS DE DDR

A partir de los elementos analizados en los apartados anteriores, este capítulo se ocupará de hacer una reflexión frente a la observación que han hecho las políticas públicas sobre los menores excombatientes y cómo tal observación ha sufrido cambios a través del tiempo. Cambios que abarcan la denominación misma de los menores que han participado en los conflictos armados, los enfoques de programas e instituciones (algunas de ellas emergentes) que acompañan los procesos de DDR para NNA, y las diferentes perspectivas para su inclusión en la sociedad civil. Con base en estas categorías y otros hallazgos del estudio, el capítulo cierra presentando un condensado de las Transformaciones en las semánticas de las políticas de DDR para NNA.

1. El niño excombatiente: observación de la construcción y transformación del rol

Durkheim (1895) fue uno de los primeros académicos en afirmar que para conocer de qué están hechas las categorías sociales que ‘se han fabricado’ no es suficiente con indagar en la conciencia de los individuos, sino que es preciso observar ‘fuera’ de ellos, a través de la historia. En este apartado se hará el ejercicio de observar desde fuera la categoría ‘niño-excombatiente’, desde la noción teórica de ‘persona’ desarrollada por Luhmann, comprendida en la Teoría de sistemas como una auto-descripción que realiza la sociedad para comprender a los seres humanos (Dockendorff, 2013) y como una acción propia de los sistemas sociales que les permite incluir o excluir a los sistemas psíquicos en tanto se refieren a éstos en calidad de personas (Luhmann N. , 1995)

Por lo tanto, en esta sección se explorará no la categoría infancia contemporánea de manera aislada, sino que se hará una observación histórica y contextual sobre ella, y luego se profundizará en lo concerniente a los menores combatientes. Se reconoce aquí que ‘la infancia’ es una categoría que ha tenido grandes cambios a través de la historia, pero que,

además, *está cambiando* también en la actualidad. Con este fin se explorarán dos tópicos interrelacionados: las semánticas asociadas a la denominación-descripción del fenómeno y la emergencia del enfoque de derechos en su abordaje. No obstante, previamente se hará una observación de las transformaciones de la categoría infancia-niñez en el ámbito social.

La noción de infancia tiene un carácter histórico y cultural y es por ello que ha tenido diferentes apreciaciones a lo largo del tiempo: su concepción a estado relacionada de manera estrecha con el contexto cultural de la época, con los rasgos ‘asignados’ a determinados grupos etarios en diferentes escenarios temporales y con la particularidad de que los grupos poblacionales no le pertenecen o permanecen *en* la infancia, sino que la ‘atraviesan’ como un periodo del ciclo vital (que, sea dicho, tampoco tiene parámetros unificados de duración) (Ariès, 1986) (Pérez, 2004).

Al indagar sobre este particular sin duda hay que referirse a un estudio hoy considerado clásico en materia de infancia: “El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen”, del historiador francés Ariès. Este estudio muestra de manera central cómo la actitud de los adultos y las familias frente a los menores ha sufrido transformaciones temporales, modificaciones en su concepción histórica: pasando de una *sociedad amplificada* en la que el niño, cuando apenas era capaz de valerse por sí mismo, vivía ya como adulto en medio de los adultos, como ser autónomo y productivo, a una *sociedad que se encierra en núcleos familiares*, privatizando a la infancia y segregándola mediante diversos sistemas “educativos” que implican la intervención de la autoridad paterna y la vida regulada por regímenes disciplinarios, ya sea en el seno de la familia o en la escuela (Ariès, 1986) .

Otros autores han desarrollado perspectivas particulares a partir de estos elementos hablando de ‘diferentes niños’ observados a lo largo de la historia. A continuación, se presentan tres de ellos:

- Alzate (2003) afirma que la hegemonía de la organización religiosa y militar presentes en períodos en los siglos XII y XIII da origen a *los niños de las cruzadas*⁴¹: los principios de organización educativa y científica del siglo XVII y XVIII *dan origen al niño escolar*; y los principios de organización industrial dan origen a *los niños trabajadores* y a los aprendices del siglo XIX. Posteriormente, la solidificación de la organización familiar da origen *al hijo de familia* que realiza todas sus actividades en el hogar bajo la tutela de los padres, y el fortalecimiento y difusión del Estado da origen a *los hijos del Estado*, niños que desde muy pequeños pasan de manos de sus padres a las del sistema educativo, un personal especializado que se hace cargo de ellos en guarderías y jardines infantiles, como se ve actualmente, y junto a estos desarrollos aparecen también las instituciones de protección (Alzate, 2003).
- Por su parte, DeMause (1991) desde una perspectiva psicogénica de la historia de la infancia, señala que las concepciones de la infancia está íntimamente asociadas a las formas o pautas de crianza, como formas de relaciones paterno filiales que han tenido un desarrollo no lineal en la historia de la humanidad. Así es posible señalar varios tipos-momentos a lo largo de la historia: infanticidio (antigüedad -siglo IV); abandono (siglos IV-XIII); ambivalencia (siglos XIV-XVII); intrusión (siglo XVIII); socialización (siglos XIX- mediados del XX); y ayuda (se inicia a mediados del siglo XX). Desde esta óptica, la observación de infancia ha estado determinada por la secuencia continua de diversos tipos de aproximación entre padres e hijos asociadas a los desarrollos que han tenido las familias para explorar y satisfacer las necesidades de sus hijos (DeMause, 1991).
- En una perspectiva más sociológica Jaramillo (2011) señala diversos tipos de observaciones que la sociedad realizado sobre los niños a lo largo del tiempo: 1. Los niños como dependientes, como un estorbo, entre los 354 - 430 hasta el siglo IV., 2. Los niños como “malos de nacimiento”, durante el siglo XV y posteriormente como seres indefensos que se debe tener al cuidado de alguien, de modo que se definen “como propiedad”., 4. Los niños como “adultos pequeños” o inacabados en el siglo XVI., 5 Los niños como seres angélicos,

⁴¹ La partición de los niños en las cruzadas es un hecho que genera controversias aún hoy, sin embargo, sí hay referencia histórica a “La Cruzada de los Niños” o “Cruzada infantil”, denominación que se ha dado a un conjunto de hechos históricos mezclados con relatos fantasiosos que ocurrieron en el año 1212.

de bondad innata durante los siglos XVI y XVII y posteriormente en el siglo XVIII como seres inacabados. Sin embargo, a partir del siglo XX y hasta la actualidad se ha observado al niño como “sujeto social de derecho”, noción que tiene su antecedente fundamental en Rousseau, quien empezó a señalar las características especiales de la infancia en su obra "El Emilio" (Émile, ou de l'éducation, 1762) y de quien se ha dicho ‘inventó la infancia’ tal como se concibe hoy. A partir de sus postulados, diversos autores empezaron a señalar a la infancia como periodo vital con formas particulares de ver, de entender y de sentir y, en consecuencia, como un periodo que demanda formas específicas de educación y de instrucción (Jaramillo, 2011).

Como puede verse, la infancia, además de ser una categoría que evidentemente señala un periodo vital, se ha construido históricamente también como una representación colectiva que da cuenta de relaciones de poder en la sociedad, y que además se ha transformado junto a las sociedades y sus intereses políticos. Además, como categoría ha permitido agrupar algunas concepciones comunes que han permitido concebir proyectos educativos, sociales y políticas públicas que comparten elementos comunes sobre este grupo poblacional en lo pedagógico, lo médico, y lo psicológico, y que por supuesto reflejan saberes ligados las organizaciones y estructuras que los producen. A este respecto Pérez afirma además que la infancia “constituye una cristalización de estructuras, de procesos e instituciones sociales que dan lugar a la materialización de un ser social” (Pérez, 2004).

Teniendo en cuenta este panorama histórico que se ha recorrido, resulta plausible deducir que, también los NNA que se observan en las políticas abordadas por este estudio - niños que han participado en conflictos armados- han sido observados y señalados históricamente bajo denominaciones diferentes, que hablan de concepciones particulares del contexto social de los hechos. Por ello, a continuación, se explorarán los contenidos, y las frecuencias de las denominaciones semánticas con las cuales se señala el fenómeno en la política pública analizada, y posteriormente se hará una reflexión teórica al respecto. Para empezar, se presenta una tabla resumen con las semánticas que describe a los niños que

participan en los conflictos armados dentro del periodo estudiado en el ámbito nacional e internacional (2000-2016):

Tabla 12: Semánticas sobre la participación de los NNA en los conflictos armados

Año	Semántica	Frecuencia de aparición	Definición –uso
1951-1967	Población desarraigada	2 <i>menciones</i>	En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en el Protocolo de Nueva York de 1967 se incluye dentro de la categoría de Población desarraigada a “combatientes desmovilizados, que acepten deponer las armas y volver a la vida civil”.
1997-2000	Niño reclutado	46 <i>menciones</i>	El concepto 'reclutamiento de menores' fue definido por primera vez en el año de 1997, en la Declaración de Principios de la Ciudad del Cabo, de la siguiente manera: 'Reclutamiento significa el reclutamiento obligatorio, forzado o voluntario en cualquier tipo de fuerza armada o grupo armado regular o irregular' (Principios de la Ciudad del Cabo, 1997), sin enunciar los posibles matices de este tipo de participación y su diferenciación con la vinculación. Posteriormente en el Convenio 182 de la OIT “Sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, se establece como una de las formas, el reclutamiento de niños en grupos regulares o irregulares y su participación en el conflicto armado.
2007	Niño soldado	28 <i>menciones</i>	Se entiende por niño/a soldado todo menor de 18 años de edad vinculado con una fuerza o un grupo armado que haya sido reclutado o utilizado por este en cualquier capacidad: combatiente, cocinero, cargador, espía o para fines sexuales. (Principios de París sobre la participación de niños en los conflictos armados 2007)
2008-2010	Niño vinculado	37 <i>menciones</i>	Término usado por la legislación colombiana, que se equipara a la definición de Niño soldado. El concepto alude a todos los niños que sirven en las filas de un grupo armado ilegal en “calidad de auxiliar, cocinero(a), informante, guía, cargador(a), esposa forzada, esclava sexual...” (CONPES 3673/2010) El CONPES 3554/2008 señala que hay tres tipos de vinculación: 1) reclutamiento activo, que es aquel que se da por la seducción que hacen los Grupos armados a través de ofertas económicas y adoctrinamiento político o engaño; 2) reclutamiento forzado, se da por el caso de secuestro o captura (son llevados a la fuerza o como parte de una redada); y 3) vinculación, en donde no existe una estrategia de reclutamiento y el menor decide hacer parte, autónomamente, del grupo armado.
2010	Combatiente menor de edad	3 <i>menciones</i>	NNA que participan activamente en las hostilidades. (CONPES 3673/2010)

			De acuerdo a la ONU Res 1314/2000 y Res. 1615/2007, estos combatientes deben hacer parte de las disposiciones contempladas en los acuerdos de paz.
2007-2010	Niño utilizado	31 menciones	La Comisión Intersectorial de prevención del reclutamiento en Colombia entiende el concepto de utilización como la “vinculación permanente o transitoria de niños, niñas y adolescentes con actores o grupos dedicados a actividades ilícitas para ser utilizados dentro de los fines del actor o grupo, se lleva a cabo generalmente bajo engaño o debido a condiciones personales o del contexto que la favorecen tales como situaciones de maltrato, abuso sexual, carencia de oportunidades, pobreza extrema, dinero fácil...”. Los Principios de Paris, por su parte, señalan que la utilización no se limita a la participación de los niños en las hostilidades, sino en cualquier tipo de función con el grupo armado (CONPES 3673/2010).
2002-2011	Niño víctima del conflicto armado	145 menciones	En Colombia, los NNA son víctimas del conflicto por el delito de reclutamiento ilícito (de acuerdo a lo establecido en la Ley 1448/2011) por la violación de sus derechos (de acuerdo a la Convención de los Derechos del niño) y se consideran además víctimas de violencia política como menores de edad que toman parte en las hostilidades (Ley 782 de 2002, Art. 15)

Fuente: Elaboración propia a partir de reporte Atlas.TI y proceso investigativo

Se observa en las semánticas enunciadas una transformación en la denominación de los menores que hacen parte de los conflictos armados que avanza de lo general a lo específico: Cuando se habla de poblaciones desarraigadas, allá en los 50’ se comprende a quienes abandonan las armas dentro de un conjunto mucho más grande de personas que podríamos denominar ‘afectados por los conflictos armados’. Sin embargo, en las definiciones posteriores se observa la influencia de la perspectiva del sistema del derecho y la doctrina de los derechos de los niños. En estas semánticas se observa además una creciente especificidad en la delimitación de las diversas acciones que llevan a cabo los NNA dentro de los conflictos armados, aunque no es posible señalar una denominación predominante al respecto; en su orden, los términos más usados para describir a estos NNA son: NNA reclutados, NNA vinculados, NNA utilizados en el conflicto y NNA soldados. Estos términos no se presentan como opuestos ni contradictorios, sino, de hecho, como complementarios o sinónimos, y en algunos casos, algunos hacen parte del contenido de otros. Así mismo, aparece con una alta frecuencia la denominación de estos menores como víctimas del conflicto armados, hecho que se relaciona con los crecientes desarrollos en esta materia desde el ámbito nacional. Sobre estas denominaciones puede afirmarse, además que:

- Las de mayor antigüedad temporal incluyen al menor como ‘un afectado más’ dentro de la población general, sin hacer precisión alguna sobre su particularidad como menor de edad. Es decir, recibe la misma clase de observación que la que se hace sobre un adulto inmerso en la misma situación.
- Posteriormente aparece una denominación que se usa actualmente aún: Niño soldado. En ella se comprende al menor como combatiente específicamente, como integrante de la estructura armada que ejerce diversas funciones. En esta denominación y en la anterior no se enuncia la responsabilidad del actor reclutante, sino que se observa al NNA en una posición que podría denominarse estática, pues solo se comprende ya ‘dentro’ del grupo armado o ya ‘dentro’ de la población afectada. De ella no es posible deducir que el ser ‘niño soldado’ sea o no una decisión donde medie la voluntad del menor.
- Luego, aparecen otro grupo de denominaciones que se diferencian de las anteriores por tener implícito en su enunciado la comprensión de que el NNA ingresó al grupo ‘captado por otros’, es decir, que en la misma contemplación del menor que hace parte del conflicto observan simultáneamente a ‘otro’ que lo hizo llegar allí. Las denominaciones que se acerca a esta definición son: NNA reclutados, vinculados o utilizados en el conflicto. Estas de hecho tienen en la actualidad un uso mucho más difundido que NNA Soldados. De ella es posible deducir que el ser ‘niño reclutado-vinculado-utilizado’ no es una decisión de estos menores, sino que es una condición impuesta por otros.
- Por último, con una aparición reciente, inferior a los últimos 10 años, surge la denominación de estos menores como ‘víctimas del conflicto armado’. Así se pasó de observarlos primero como soldados comunes, luego como población general que ‘sufrir’ los efectos de la guerra, posteriormente como menores que contra su voluntad se hicieron combatientes pues fueron captados por grupos ilegales para sus filas, a comprender en lo contemporáneo que, no solo son captados por tales grupos y que los actores reclutantes tienen una responsabilidad jurídica pues cometen un delito grave al reclutar, sino que, además el Estado tiene parte de tal responsabilidad. Esto último en la medida de que, incluso en tiempos de guerra es al Estado a quien corresponde protegerlos de sus potenciales efectos nocivos, como sujetos de especial protección y cuyos derechos son prevalente. Como se ve, en esta última noción la culpa o responsabilidad por el reclutamiento ya no es entregada a su totalidad al grupo armado, sino

que es compartida con el Estado que ‘permite’ que se sucedan estas violaciones al DIH en su territorio. Esta denominación, víctimas, implica otro hecho trascendental en la evolución de estas semánticas: cuando se dice de los NNA que son víctimas, se está diciendo también que *hay que hacer algo por ellos*, que hay que proveerles ayuda, que hay que emprender acciones para el abordaje y resolución de tal condición; esta perspectiva se encuentra tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Es posible señalar entonces que actualmente existe primacía de la definición victimizante de los menores que hacen/hicieron parte del conflicto armado en Colombia y que con ella aparecen unas implicaciones específicas para su abordaje:

- Esta perspectiva apela/concuerda con la inimputabilidad de los menores en los procesos jurídicos (véase en un apartado anterior: implicaciones jurídicas para NNA).
- Esta perspectiva concuerda con un rol de Estado como organización predominantemente protectora, más que garantista. En consecuencia, también el rol del NNA es predominantemente pasivo, como receptor de la protección estatal.
- Esta perspectiva despolitiza las causas que pueden llevar a los menores a hacer parte de los grupos armados y, en consecuencia, también despolitiza las acciones de intervención para su regreso a la vida civil.
- Esta perspectiva, la noción de víctima, tiene como trasfondo la Doctrina de Protección integral de la que se ha hablado previamente aquí, que postula a los NNA como sujetos de derechos. En ella se plantea en actuar sobre la vulneración del derecho, pero además en la ‘activación’ de tales derechos, para que esto no sean solo atributos enunciativos.
- Esa perspectiva permite la aparición de *mea culpa* de la institucionalidad que se la juega por implementar y darle la razón, tardíamente, a los derechos de los NNA (Bácares, 2015), mientras estos *sigan siendo* menores de edad. No obstante, no hace referencia a ninguna acción diferenciada frente a los excombatientes que fueron reclutados siendo niños y salen del grupo armado después de los 18 años.

Estos enunciados contrastan con algunos hallazgos empíricos alrededor de cómo observan los mismos NNA su proceso de participación en los grupos armados, pues muchos

de ellos tienen la convicción de que en algún momento “decidieron” pertenecer a los grupos armados (incluso después de haber sido vinculados forzosamente), por ello al dejar el grupo armado, sea por captura o deserción, se “autodefinen como excombatientes y no como víctimas del delito de reclutamiento forzado” (Molina, 2011). Esto habla entonces de una disparidad importante entre el rol construido por las organizaciones estatales y definido como ‘desmovilizado’ y el rol autoconstruido por los NNA. Surge pues una pregunta que abre las puertas a otras investigaciones, y es ¿son los NNA desvinculados del conflicto los mismo NNA que se observan desde las organizaciones estatales y sociales?, este punto surge como interrogantes pues sin duda esos “niños” que recibe la institucionalidad puede que no se consideren a sí mismos como “niños”, sino como una suerte de ‘adultos anticipados’ que no vivieron en el grupo armado su infancia, sino un adulez prematura, lo que configura sus expectativas y acciones de manera muy diferente a como lo haría un NNA fuera de ese contexto.

Por otra parte, podría afirmarse que el fenómeno de la participación de los NNA en los conflictos y su posterior desvinculación de los grupos armados es tan difícil de aprehender con precisión semántica porque surge como un hecho contrario al devenir histórico de la observación del lugar de la infancia en las políticas públicas y a la observación de los menores como actores sociales ‘dependientes’ y protegidos esencialmente por el núcleo familiar y social. Sí, estos NNA desafían todos los conceptos de la infancia, y todos los marcos del ‘deber ser’ de los niños en la sociedad contemporánea, y con ello exigen una observación ‘diferente’ por parte de la administración pública y el estado para abordar la complejidad que representan. En línea con lo planteado por Dimas (2009), puede afirmarse que este hecho pone en evidencia los condicionamientos estructurales –atípicos en este caso si se piensan como parte de los conflictos armados– de los que han estado rodeadas las iniciativas de DDR en el mundo, en un marco más amplio de transformación social. No obstante, el incremento de lineamientos que este estudio ha mostrado sobre el tratamiento de este fenómeno sobre todo en el plano nacional, habla también de que, conforme aumentan las opciones de observación sistémicamente referidas sobre los NNA desvinculados del conflicto, también se han estimulado “dinámicas de aprendizaje reflexivo y la incorporación de criterios novedosos para

la toma de decisiones” (Santibáñez, 2009), cosa que se refleja en programas especializados, aplicación diferenciada de parámetros de justicia y acceso prioritario de los NNA a prestaciones del sistema educativo y de salud fundamentalmente.

Un siguiente punto que se propone profundizar esta sección es cómo se ha transformado el rol de los menores de edad en el marco del conflicto de acuerdo a los tipos de intervenciones que se diseñan para abordarlos. Cómo se vio en el capítulo previo a este, actualmente se privilegia el lugar de la escuela y la familia (hogar tutor u hogar transitorio en el caso del ICBF) como organizaciones que pueden aportar orden/coherencia/rumbo a una infancia que se vivió en desorden, ‘como no se debía’. No obstante, esta afirmación es genérica para todos los menores pues finalmente en todas las infancias son estas mismas instituciones las que se consideran claves para el desarrollo del niño. Esta reflexión sitúa entonces en la observación el interrogante sobre cuál es el lugar de la noción de justicia y desarrollo a impartir en los procesos de acompañamiento a estos menores que viven una muy particular infancia en los grupos armados. Tales nociones no son explícitas en ninguna de las políticas analizadas. Pensando en este punto llaman la atención varios hechos:

- En el ámbito nacional la entidad encargada de restablecer los derechos de los menores desvinculados –el ICBF– es la misma que hacer procesos de restablecimiento de derechos a todo tipo de menores, teniendo unos principios de acción generalizables. En contraste, para los adultos existe una institucionalidad diferenciada: La UARIV para todas las víctimas del conflicto armado, y la ACR para los adultos excombatientes (incluso si estos fueron víctimas del reclutamiento).
- Las intervenciones están diseñadas fundamentalmente para actuar ‘sobre’ los NNA, y en ningún caso sobre los contextos específicos que obran como escenarios facilitadores del proceso de reclutamiento. Parece ser pues que aquí la organización Estado observa como *inadecuado* el rol NNA Combatiente y sobre ello interviene, mientras excluye de su observación la altísima complejidad social que facilita la aparición de aquel ‘extraño/desviado’ rol.

Estas particularidades permiten la emergencia de una cierta tensión en los enfoques predominantes que orientan las políticas públicas de intervención social para el desarrollo: la perspectiva de derechos (sobre la cual se autodefinen las políticas analizadas aquí) y la perspectiva de necesidades que tradicionalmente ha tenido un fuerte peso en el diseño y ejecución de las políticas públicas sociales. En la siguiente tabla se presentan algunos elementos centrales de cada una y se enuncia frente a ellas algunos cuestionamientos surgidos en el análisis de contenido.

Tabla 13: Perspectiva de necesidades versus Perspectiva de derechos: evolución y tensión en las políticas públicas de DDR para NNA

Características de los enfoques de planeación para el desarrollo	Perspectiva de necesidades	Perspectiva de derechos	Lugar en la política pública de DDR en NNA
	Centrado en la provisión privada	Centrado en la responsabilidad pública	En el caso colombiano puede afirmarse que la responsabilidad de la ejecución de los programas de DDR es enteramente pública, si bien se consideran aportes de la cooperación internacional; en este sentido la perspectiva predominante es de derechos. En el plano internacional la perspectiva que prima es la de necesidades, debido a que son las agencias de la ONU (Entidades privadas) las que han liderado este tipo de procesos en la mayoría de países en posconflicto.
	Carácter voluntario	Carácter obligatorio	En Colombia prevalece el carácter obligatorio de la ejecución de las acciones del proceso de DDR para NNA por parte, fundamentalmente, de los servidores públicos.
	Establece jerarquía entre satisfacción de necesidades	Los derechos son indivisibles e interdependientes	En las políticas públicas colombianas se hace referencia a la Doctrina de protección como elemento orientador del desarrollo de las acciones de restablecimiento de derechos, en ellos se incluyen todos los que pertenecen a la infancia según los acuerdos internacionales.
	Los gobiernos tienen responsabilidades pero no obligaciones definidas	Los gobiernos tienen obligaciones morales y legales en todos los niveles.	Tal como se analizó en la sección que observó los documentos internacionales en DDR para NNA, las obligaciones de los gobiernos frente al fenómeno de estudio tienen una forma más de compromiso valórico y moral que jurídico vinculante. Así mismo no se identifican mecanismos activos que permitan hacer trazabilidad a todo el proceso de DDR de NNA, ni mecanismos sancionatorios que señalen consecuencias del incumplimiento de las disposiciones enunciadas. En este punto prima la perspectiva de necesidades tanto en el ámbito internacional como en el nacional.
	Los NNA participan con el objeto de mejorar la prestación de servicios	Los NNA son participantes activos por derecho	En los documentos estudiados, en lo nacional e internacional se observa a la participación de los NNA como un elemento anexo al desarrollo de las políticas. Tal como se ha venido analizando se observa a los menores como objeto de protección y las rutas para el DDR se encuentran prediseñadas y establecidas para el tránsito

			homogéneo de todos los menores por ellos. En este caso prima la perspectiva de necesidades.
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta información puede afirmarse que la perspectiva desde la política pública para la intervención del fenómeno de estudio no se encuentra unificada en sus concepciones de planificación para el desarrollo. Así, si bien se reconoce la responsabilidad de proteger a los menores desde lo público y de proteger y restablecer sus derechos en conjunto, la responsabilidad legal de la aplicación de la política y la participación de los NNA en su ejecución sigue contemplándose desde la perspectiva de necesidad, que ubica al Estado como organización proveedora y no garantista. En este sentido puede decirse que el rol del Estado ha tenido cambios temporales, fundamentalmente asociados a la creciente protección de los derechos, sin embargo, el rol del NNA –en la planificación de acciones para el desarrollo– no ha sufrido grandes cambios, pues sigue siendo receptor pasivo de la provisión estatal.

2. Programas y organizaciones en los procesos de DDR para NNA

2.1 Transformaciones en el marco programático y organizacional

En el proceso de lectura y análisis de las políticas estudiadas fue posible identificar una serie de programas/organizaciones vigentes y en proceso de creación que son quienes operan en terreno de las acciones de DDR para NNA. Se realizó en esta sección un rastreo sobre tales programas/organizaciones/mecanismos enunciados, y se exploraron sus funciones y rangos de acción (internacional, nacional, regional-local). A partir de tal información se desarrolla el análisis sobre las transformaciones que se han sucedido en la *ejecución real* de este tipo de políticas, así como la observación de las estructuras y organizaciones que se han generado con este fin los países.

Tabla 14: Observación de organizaciones y programas para el DDR contemplados en las políticas públicas analizadas

Organización /Programa	Año de creación	Año(s) de funcionamiento	Tipo de funciones
Nivel internacional			
ONU: Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados	1996 Res: A/RES /51/77	Hasta la actualidad (2016)	<i>Abogacía política</i> Promover y proteger los derechos de todos los niños afectados por los conflictos armados, proponer ideas para mejorar su protección y llevar a cabo iniciativas humanitarias y diplomáticas. Esta oficina no cuenta con presencia en el terreno.
ONU: Mecanismo interagencias para protección de los niños formulación y puesta en práctica de políticas, actividades y programas de promoción en beneficio de los niños afectados por los conflictos armados	2001 Res. 1379	Sin información	<i>Articulación operativa</i> Sobre este mecanismo no se encuentra información disponible en el sistema de información de naciones unidas.
ONU: Grupo de Trabajo sobre los niños y los conflictos armados	2005 Res. 1612	Hasta la actualidad (2016)	<i>Evaluación de informes y emisión/seguimiento de recomendaciones</i> Examinar los informes del mecanismo de supervisión y presentación de informes, evaluar puesta en práctica de los planes de acción. Hacer recomendaciones al Consejo sobre medidas para promover la protección de los niños afectados por conflictos armados
ONU: Mecanismo sistemático y general de vigilancia y presentación de informes sobre el reclutamiento y la utilización de niños soldados.	2004 Res. 1539/	Sin información	<i>Articulación operativa</i> Sobre este mecanismo no se encuentra información disponible en el sistema de información de naciones unidas.
ONU: Establecimiento de un grupo de trabajo del Consejo de seguridad para el examen de los informes del mecanismo de supervisión de niños y conflictos armados	2005 Res. 1615	Sin información	<i>Evaluación y recomendaciones sobre los informes de NNA y conflictos armados</i> Sobre este grupo no se encuentra información disponible en el sistema de información de naciones unidas.
Nivel nacional (Colombia)			
Instituto Colombiano de Bienestar familiar: Programa de Atención Especializada a Niños, Niñas y Adolescentes Desvinculados	1999	Hasta la actualidad (2016)	<i>Lineamiento técnico para la ejecución del proceso de DDR</i> Contribuir con la protección integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito que se han desvinculado de los grupos armados organizados al margen de la ley, a través de medidas de restablecimiento de derechos y contribución a la reparación integra

Ministerio de defensa: Grupo de atención humanitaria al desmovilizado.	2001	Hasta la actualidad (2016)	<i>Promoción de la desmovilización y coordinación de su ejecución</i> Promover el abandono voluntario de los combatientes de las organizaciones armadas al margen de la ley, coordinando la publicidad que se requiera para el logro de este objetivo. Coordinar dentro del marco de competencia del Ministerio de Defensa Nacional, el desarrollo de la etapa de reinserción de los desmovilizados a la vida civil.
Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley	2007 Dec. 4690	Hasta la actualidad (2016)	<i>Articulación operativa</i> Articular los esfuerzos que en materia de prevención de reclutamiento y utilización, se implementan por parte del Gobierno nacional, las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional.
Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008-2015	2008	2015	<i>Lineamiento técnico para la protección de menores vinculados.</i> Liderado por el entonces Ministerio de Protección social y Ministerio de Educación.
Centro Nacional de memoria histórica - CNMH Entidad antecesora: Comisión nacional de reparación y reconciliación (2005)	2011	Hasta la actualidad (2016)	<i>Memoria histórica</i> Comprensión social del conflicto armado, reconstrucción de memoria y elaboración de legado documental y testimonial.
Agencia Colombiana para la reintegración- ACR. Entidad antecesora: Alta Consejería para la Reintegración Económica y Social de Personas y Grupos Alzados en Armas (2006)	2011	Hasta la actualidad (2016)	<i>Diseño y ejecución de política pública de DDR</i> Asesorar al Gobierno Nacional en el diseño, implementación y evaluación de la política DDR de personas o grupos armados organizados al margen de la ley, que se desmovilicen voluntariamente de manera individual o colectiva.
Nivel regional- local			
Mesas de prevención del reclutamiento	2014	Sin información unificada	<i>Articulación operativa y ejecución local</i> Hay información de funcionamiento de esas mesas en los siguientes departamentos: Cesar, Córdoba, Santander, Bogotá (Ciudad Bolívar), Tolima, Meta, Valle del Cauca, Putumayo, Bolívar y Antioquia.
Mesa de restablecimiento de derechos local y regional	Sin información	Sin información	<i>Articulación operativa y ejecución local</i> La implementación de las mesas se ordena en los Lineamientos técnicos ICBF 2010, y la de los comités en el CONPES 3554/2008, no obstante, no hay información acerca de sus funciones ni datos sobre su operación en ninguna región del país.
Comités regionales de reintegración			

Fuente: Elaboración propia

A partir de la información condensada en la tabla se evidencian varios hechos. En el plano internacional hay principalmente dos componentes que hacen parte del desarrollo operativo de las acciones en DDR para menores desde la ONU: Los grupos de trabajo especializados (Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, el Grupo de Trabajo sobre los niños y los conflictos armados, y el grupo de trabajo del Consejo de seguridad para el examen de los informes del mecanismo de supervisión de niños y conflictos armados) y los mecanismos de supervisión de las acciones. Ambos componentes hacen referencia a un nivel de ejecución relacionado con la planeación y evaluación de actividades. Desde esta organización, la ONU, no existen dispositivos en terreno específicos para los procesos de DDR, sino que, su mecanismo de operación se basa en la promulgación de lineamientos que son incluidos en el desarrollo de actividades cotidianas de las misiones de paz y restablecimiento de la seguridad. Llama especialmente la atención el hecho de que sobre los grupos de trabajo hay información disponible y accesible sobre su funcionamiento, mientras que sobre los mecanismos de información no se encuentra información más allá de las ordenes de su activación. Queda pues abierto el interrogante sobre la real operación en terrenos de tales mecanismos y la información derivada de ellos.

Sobre este nivel de acción organizacional hay que decir además que tiene un desarrollo acelerado a partir del año 2005, cuando la Res. 1612 promulga la obligatoriedad de la rendición de informes particulares desde países específicos. Esta resolución se convierte *en la primera medida concreta* para promover ajustes programáticos sobre el tema de los niños y los conflictos armados desde la política internacional desde el año 1996 (es decir, 9 años después de la creación del grupo especializado en el tema en la ONU).

En cuanto a los desarrollos organizacionales y programáticos del nivel nacional, en el periodo estudiado se observa una especificidad ascendente frente al trato del fenómeno. Así, para el inicio de la década del 2000 solo es posible rastrear dos programas especializados para la atención de los excombatientes: uno desde el ICBF (para menores) y otros desde el Ministerio de defensa (para adultos). No obstante, a lo largo de tal década se da un desarrollo programático importante: la puesta en marcha de la comisión Intersectorial para la Prevención

del Reclutamiento y Utilización de NNA, quien agrupa a un gran número de entidades del nivel nacional para intervenir el fenómeno de estudio. Estos desarrollos se convierten en parte de los precedentes de la Ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 14498/2011) que facilita la aparición, por primera vez, ya no de programas dirigidos a los excombatientes, sino de institucionalidad específica para su abordaje: la Agencia Colombiana para la reintegración-ACR.

Se observa así que, en el plano nacional, los desarrollos frente al DDR de NNA, desde lo institucional y programático sí han tenido grandes cambios en los últimos 16 años, pasando de un programa aislado dentro de las acciones de protección a la infancia, a un programa parte de una entidad (nueva, de hecho) en el orden nacional que, además de expedir lineamientos técnicos, opera y coordina el proceso de reintegración en el país, con recursos y estructura independiente. Con ello puede evidenciarse el rol de las semánticas como estímulo fundamental para la formación de estructuras y la operación de los sistemas sociales, pues provee a la comunicación de distinciones y expectativas (Stichweh, 2016) en este caso asociadas a los menores excombatientes y a la obligación estatal de garantizar sus procesos de retorno a la vida civil, así como la restitución de sus derechos. Así, en la medida en que han ido apareciendo organizaciones y programas para el DDR en diversos peldaños de la estructura burocrática como consecuencia de los lineamientos legales y de política pública puede afirmarse el rol adelantado o anticipatorio de la semántica, que, además otorga a la sociedad la opción de describir sus *estructuras posibles* (Stichweh, 2016)

En el plano local la observación -respecto de lo internacional y nacional-, resulta bastante disímil. Tal como se reflexionó en un apartado anterior, aunque las políticas delegan la ejecución de estrategias de mayor impacto a los planos regionales/locales, sobre ellos solo se identificaron tres estructuras de operación específica de la política de DDR para NNA: Las Mesas de prevención del reclutamiento, las Mesas de restablecimiento de derechos locales y regionales y los Comités regionales de reintegración. Para analizar esta cuestión hay que precisar que, en los niveles regionales en Colombia, los pares de las entidades Nacional son funcionarios públicos de las alcaldías y gobernaciones; esto quiere decir que la mayoría de

territorios no cuentan con la presencia de todas las entidades del nivel nacional, sino que en ellos los lineamientos de acción son ejecutados por los gobiernos locales.

Al indagar sobre la operación de las tres estructuras que crean los lineamientos nacionales para la operación territorial de la política solo es posible encontrar información sobre acciones llevadas a cabo en algunos departamentos en Mesas de prevención del reclutamiento. Respecto de las otras dos estructuras que se enunciaron no se encuentra información disponible.

A partir de estas precisiones puede afirmarse que se observa una aceleración en la última década de los desarrollos de las políticas públicas internacionales y que estas, en el caso colombiano, se corresponden con los avances nacionales de intervención del fenómeno, que no solo tiene líneas de acción sino institucionalidad y recursos independientes al interior del Estado. Sin embargo, la velocidad de estos avances no se condice con los avances/cambios en los niveles locales, donde, además de recibirse las directrices o lineamientos técnicos, no se evidencia el desarrollado de una institucionalidad específica, y donde apenas empiezan a operar escenarios de articulación interinstitucional. De hecho, esta particularidad es reconocida en las políticas nacionales, donde se afirma que hay que “realizar mayores esfuerzos hacia la regionalización del proceso [de DDR], la comunicación para sensibilizar, movilizar y divulgar información estratégica sobre el mismo, y asimismo fomentar el apoyo y confianza en el proceso por parte de la cooperación internacional” (CONPES 3554/2008).

2.2 Perspectivas de inclusión/exclusión en las políticas de DDR para NNA

Las nociones de inclusión/exclusión social se circunscriben, en la tradición sociológica, dentro de las inquietudes por la integración social de los individuos en diferentes instancias de la sociedad, de las cuales se ‘reciben’ ciertas prestaciones que facilitan la presencia en ella: la educación, la salud, la familia, etc. Para la observación que se realiza aquí se usará esta distinción con el objetivo de analizar las desigualdades que experimentan las personas excombatientes –en el sentido Luhmanniano de ‘personas’– y que no se pueden

reducir a los conceptos tradicionales de ‘clase’ o ‘marginalidad social’. Se parte así del supuesto de que las operaciones de inclusión son reguladas en los sistemas funcionales por códigos y programas, y que, en las organizaciones que hacen parte de ellas, tal inclusión está determinada por cadenas de decisiones (Luhmann, 2006). Se observará pues la incorporación, por vía de la comunicación, que hacen los diferentes sistemas funcionales en estas políticas públicas de las personas excombatientes-menores de edad.

Para empezar, hay que precisar que los programas y las organizaciones que desarrollan acciones para la inclusión de los excombatientes en la vida civil ubican en su horizonte un ‘tipo de inclusión’ hacia el cual transitan estas personas. En el análisis detallado de los documentos de política pública fue posible identificar tres perspectivas de tal proceso: la inclusión laboral, la inclusión educativa y la inclusión comunitaria/social (siendo esta última la de menor mención). A continuación, se presenta un cuadro resumen de los elementos claves en cada una de ellas y posteriormente se examinarán los contenidos semánticos y operativos que las integran.

Tabla 15: Principales perspectivas de inclusión contempladas en las políticas de DDR para NNA

Perspectiva de inclusión	Características
Inclusión en el sistema económico	Este tipo de inclusión se denomina como inclusión productiva, laboral o económica y apunta a que los desvinculados elaboren ‘proyectos de vida laboral’ en su retorno a la sociedad civil, comprendiendo a la preparación para el trabajo como el espacio principal de fortalecimiento del proceso de integración social amplio.
Inclusión educativa	Se considera la educación como elemento clave para la rehabilitación social, y además como un derecho vulnerado de los NNA desvinculados.
Inclusión “social y comunitaria”	Este tipo de inclusión es la que aparece mencionada con menor frecuencia en los documentos estudiados, y se comprende como un elemento que facilita la convivencia y la reconciliación de las comunidades receptoras con los excombatientes. Tiene por objeto maximizar las capacidades de absorción y aceptación de la población desvinculada-desmovilizada en los territorios a los que retornan.

Fuente: Elaboración propia

La perspectiva de inclusión sobre la cual se desarrollan mayores señalamientos es la inclusión laboral-productiva-económica (es decir la inclusión en el sistema económico) de la

cual hay mención en todos los documentos nacionales analizados. De hecho, hay un documento de política pública específica que se avoca únicamente a este tipo de inclusión, el CONPES 3554/2008, en él se busca que la población desmovilizada y sus familias accedan a educación y salud, pero especialmente al mercado laboral (promoviendo la capacitación o apoyando el emprendimiento) por considerar tal escenario un espacio promoción social efectivo. Para ello incluye acciones específicas a desarrollar como: Entrenamiento para el empleo, talleres de aprendizaje experiencial, construcción de habilidades y destrezas personales que permitan la inserción exitosa en el mercado laboral *legal* y la generación de sus propios ingresos, la capacitación ocupacional y el apoyo en el desarrollo de opciones productiva, el desarrollo de procesos de empleabilidad con empresas del sector público y del privado (esto apoyados en el Servicio Nacional de aprendizaje –SENA quien tiene delegada la competencia de gestionar prácticas profesionales y contratos de aprendizaje para los estudiantes de programas técnicos y tecnológicos), y, en el caso específico de los menores de edad –agregado a lo anterior– escenarios de aprendizaje ocupacional: pensados como espacios de capacitación en áreas específicas a través de instituciones especializadas que faciliten el contacto progresivo con el mundo laboral desde la legalidad y que posibiliten la preparación para la generación de ingresos. Llama la atención que estas acciones se sustentan en el presupuesto de que la vinculación laboral-productiva es un elemento determinante en la consolidación de un nuevo proyecto de vida. Así se señala con precisión en los lineamientos del ICBF-2010, al afirmarse que “la generación de ingresos y la independencia del programa [del ICBF] propician la materialización del proyecto de vida”, considerando que la preparación para el trabajo “*se configura como el espacio de fortalecimiento del proceso de integración social*” (cursivas propias). Estas afirmaciones se condicen con el hecho de que desde la primera fase del proceso de atención se tenga por objeto “identificar el perfil vocacional y de preparación para la productividad” de los menores que ingresan al programa y que durante la segunda fase se realice “valoración ocupacional y plan estructurado de capacitación pre laboral para todos los adolescentes mayores de 14 años” (ICBF-2010). De hecho, si los menores cumplen su proceso de capacitación y escolarización antes de los 15 años, el ICBF contempla en sus acciones el logro de ‘engancharlos’ en el ámbito laboral inmediatamente, siempre y cuando se asegure que tal vinculación se da en el marco de las

garantías laborales y en condiciones que no vulneren sus derechos. Por su parte, el Decreto 128/2003 señala la responsabilidad conjunta que en este sentido tiene el Ministerio del interior, quien gestiona una bolsa de empleo y contratación que vincula al mercado laboral a los reincorporados que se acogen a los procesos legales establecidos.

El siguiente elemento que cobra importancia en lo que estas políticas consideran ‘inclusión’ es el acceso al sistema educativo, esto enmarcado en un principio de hecho anterior a las políticas de DDR, y mencionado en la Ley 115 de 1994, en donde, para el contexto nacional, se considera la educación *para la rehabilitación social* como parte integrante del servicio público educativo (cursivas propias). En esta línea hay que decir que este componente pedagógico responde, en las políticas estudiadas, fundamentalmente a la obligatoriedad de hacer efectivo el derecho a la educación y adicionalmente “a la formación en valores fundamentales para la construcción de sujetos de derechos” (CONPES 3554/2008).

Por otra parte, es posible observar que se hace mención explícita del sistema educativo y, -como en pocas ocasiones alrededor de este fenómeno- se le asignan acciones precisas en relación con los menores en procesos de DDR: la ampliación de la cobertura, la promoción del acceso y la permanencia en el sistema educativo (ubicando la deserción por debajo del 9% anual) y, por último, la inclusión, de ser posible, del núcleo familiar en el proceso.

Sin embargo, la inclusión educativa no hace referencia únicamente a los procesos exclusivamente académicos, sino que fija en su horizonte el desarrollo de acciones orientadas al ‘crecimiento humano’, “a la formación en valores fundamentales en la construcción de sujetos de derechos desde la perspectiva de ciclo de vida” (ICBF –OIM 2008), al desarrollo de potencialidades mediante el acceso a información y material que promueva el bienestar integral, a la adquisición y fortalecimiento de hábitos de estudio (ICBF-2010), y a la trasmisión de “un esquema de valores humanos y sociales, compatibles con los deberes y derechos del ciudadano” proclamados en la Constitución Política de Colombia (Decreto 128/2003). Ahora, el cómo de la implementación de estos otros componentes ‘pedagógicos’ (los citados en este párrafo) no es explícito en ninguno de los lineamientos estudiados.

Por supuesto, desde la perspectiva sistémica luhmanniana se sabe que excede al sistema educativo este *otro tipo* de educación, la de “formar en valores” a quienes ingresan en él, pues el valor del sistema educativo no es un valor moral, sino que se limita a la distinción aprobado/no aprobado.

El tercer elemento considerado dentro de las acciones específicas de inclusión de los excombatientes son acciones de reintegración social y comunitaria, siendo estas las de menor aparición en todos los documentos analizados. Esta reintegración se comprende como un elemento que facilita la “convivencia y la reconciliación de las comunidades receptoras en aras de maximizar sus capacidades de absorción y aceptación de la población desmovilizada” (CONPES 3554/2008), la construcción de redes sociales de apoyo y un espacio idóneo para la construcción de espacios de reflexión y expresión. Por otra parte, además de los elementos operativos asociados al ‘volver’ a la comunidad, este tipo de reintegración se considera un criterio que permite evaluar el éxito de los procesos de reintegración, considerándola “exitosa cuando las comunidades han participado y se han beneficiado de este proceso y han logrado aproximarse a reconstruir los entornos en donde se generó y/o validó el uso de la violencia” (CONPES 3667/2009).

Como se puede observar, este tipo de inclusión, igual que la educativa tiene dos aristas: una relacionada con el acto en sí de educar o regresar a la comunidad, y otra relacionada con desarrollo de capacidades individuales esperadas y *deseables* para que se considere exitoso el proceso de inclusión social, hechos que trascienden la operación binaria de los sistemas implicados.

Para pensar en estos tres escenarios de inclusión, es oportuno regresar al concepto de inclusión/ exclusión y precisar que se trata de dos lados de una misma forma, y se constituye como un fenómeno que en ningún caso es absoluto: nadie está plenamente incluido ni plenamente excluido. Sin embargo, para ‘hilar más fino’ en este sentido, se retomará aquí la clasificación propuesta por el Programa de Estudios Sistémicos sobre Envejecimiento y Vejez, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, quien propone una

categorización de la inclusión/exclusión en: Primaria, secundaria, simbólica, compensatoria y autoreferida (Thumala, Arnold, Massad, & Herrera, 2015).

De acuerdo a su comprensión, la inclusión/exclusión primaria hace referencia a modalidades y grados de acceso efectivo que tienen las personas a sistemas institucionalizados de cuyas prestaciones dependen, parcial o totalmente, para mantener su adecuada existencia biológica, psíquica y social. En este sentido puede afirmarse que en el caso de los excombatientes menores de edad la inclusión primaria tiene un acento predominante en el sistema educativo y laboral, que se consideran en las políticas como el elemento central de la inclusión social. Paradójicamente quedan por fuera de esta inclusión el énfasis sobre el acceso diferencial al sistema de salud (y en el específicamente a la provisión de servicios en salud mental, tal como lo sugieren los desarrollos empíricos) y las acciones tendientes a la inclusión o participación en el sistema político; este último hecho asociado a la observación predominante de estos menores como víctimas del conflicto, más que como ciudadanos impactados por la violencia política.

Frente a los escenarios de inclusión/exclusión secundaria, que tienen que ver con las redes de apoyo mediante las cuales se satisfacen necesidades afectivas y se compensan condiciones objetivas de vulnerabilidad, es posible apuntar que en las políticas de DDR para NNA este tipo de inclusión tiene un lugar complementario, no principal. De hecho, la inclusión secundaria se encuentra ‘entregada’ por completo a comunidades, que precisamente, se denominan ‘comunidades receptoras’. Para ellas algunas organizaciones del Estado han dispuesto programas educativos que integran a los pobladores con los excombatientes que llegan a ellas. Sin embargo, en los documentos el cómo de estas acciones no aparece. De modo que la inclusión secundaria tiene principalmente cálices enunciativos y de nuevo, como en se observó frente a la inclusión primaria, una presencia importante de comunicación moral, relacionada fundamentalmente con la ‘necesidad de la reconciliación’ para alcanzar la paz. Este punto guarda estrecha relación con lo que el Programa de Estudios Sistémicos denomina inclusión/exclusión simbólica, que, en este caso, tiene que ver con la producción y circulación de imágenes sociales sobre la persona desvinculada del conflicto, que pueden tener una relación directa con la discriminación positiva o negativa de ellos. Esta inclusión simbólica, en el caso de los menores de edad, se encuentra en los documentos analizados fundamentada

bajo la observación del menor de edad como un sujeto de especial protección a quien se le vulneraron sus derechos, y sobre el cual la familia y la sociedad tienen deber de ‘devolvérselos’.

Sobre la categorización de la inclusión/exclusión autoreferida, entendida como la autoeficacia percibida y las sensaciones de satisfacción de los NNA sobre los programas de DDR, hay que decir que los documentos estudiados no contienen elementos que permitan problematizarla, de hecho, no se contemplan en sus directrices escenarios de evaluación formal de las acciones por parte de los menores. Una hipótesis que se podría plantear al respecto es la invisibilización de la voluntad de los NNA en el marco de estos programas, donde se consideran sujetos de protección, más que actores activos sobre el proceso.

2.2.1 Semánticas sobre el proceso de ‘salida’ del grupo armado y tránsito a la vida civil de los NNA

Para profundizar en estas perspectivas de inclusión/exclusión se explorará también en esta sección las transformaciones del rol de los NNA desvinculados observadas desde las mismas políticas estudiadas. Para abrir la discusión de este asunto se presentan a continuación las semánticas usadas en ellas para señalar los procesos de separación de estos menores de los grupos armados y su posterior inclusión en la vida civil:

Tabla 16: Semánticas sobre el proceso de ‘separación’ de los menores del grupo armado y su inclusión en la vida civil

Semántica	Frecuencia de aparición	Definición –uso
Desvinculación	39 menciones <i>Desvinculados*</i> : 200 menciones	Proceso por el cual los menores de edad (Colombia) abandonan las filas de los grupos armados voluntariamente o por vía de rescate militar o presión comunitaria.
Desmovilización	86 menciones <i>Desmovilizados*</i> : 123 menciones	Proceso mediante el cual, por decisión individual se abandona voluntariamente las actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley, esto es, grupos guerrilleros y grupos de autodefensa, y se realiza entrega a las autoridades de la República (Decreto 128/2003)
Reinserción		Consiste en la asistencia ofrecida a integrantes de grupos armados durante la desmovilización, pero antes del proceso de

	<i>31 menciones</i>	reintegración. A través de ésta se ejecutan medidas asistencialistas de corto plazo, que permiten cubrir las necesidades básicas inmediatas de los desmovilizados y sus familias, tales como pensión, alimentos, ropa, refugio, servicio médico, educación a corto plazo y entrenamiento para el empleo (CONPES 3554/2008)
Reincorporación	<i>40 menciones</i>	Semántica usada pero no definida
Resocialización	<i>10 menciones</i>	Semántica usada pero no definida
Restablecimiento de derechos	<i>544 menciones</i>	Se entiende por restablecimiento de los derechos de los NNA la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que le han sido vulnerados. El restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la policía, las defensorías de familia, las comisarías de familia o en su defecto, los inspectores de policía o las personerías municipales o distritales, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de riesgo o vulnerabilidad. (Art- 50 y 51, Ley 1098 de 2006)
Reintegración	<i>516 menciones</i>	Es el proceso a través del cual los desmovilizados adquieren un estatus civil y consiguen un empleo e ingreso económico de manera sostenible. La reintegración se lleva a cabo primordialmente a nivel local, hace parte del desarrollo general de un país y constituye una responsabilidad nacional que puede ser complementada con apoyo internacional. (UARIV, 2016)
Reparación	<i>272 menciones</i>	Derecho que tienen las víctimas de ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva, por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011. La reparación comprende las medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. (UARIV, 2016)

Fuente: Elaboración propia a partir de reporte Atlas.TI y proceso investigativo

Se observa que las semánticas de mayor uso para hablar de la salida del grupo armado e iniciar el retorno a la vida civil de los menores son, en su orden: Restablecimiento de derechos, reintegración, reparación y desvinculación. En armonía con los hallazgos sobre las semánticas de la participación de los NNA en los conflictos armados, donde la de mayor uso el ‘víctimas del conflicto armado’ en estas se observa la prevalencia del restablecimiento de derechos y la reparación. A diferencia de los excombatientes adultos, con los menores se mantiene énfasis en la restauración de los derechos, con la expectativa del goce de tales derechos *como lo ‘todos los niños’*.

De estas denominaciones llama la atención el hecho de que todas otorgan la tarea del regreso a la vida civil al excombatiente, como tareas que este ha de cumplir, que son *su* responsabilidad. No obstante, en el caso de los menores de edad, el tiempo para tal cumplimiento tiene una barrera o límite arbitrario construido por el alcance de la mayoría de edad. Este hecho es particularmente llamativo dado que, si bien el enfoque de reparación se sustenta sobre los derechos y la atención institucionalizada especial, los criterios para el egreso del programa no tienen que ver con alcances/logros en esas áreas sino con el criterio burocrático de la edad. Este hecho, podría poner de manifiesto que, la definición administrativa del fin de la infancia tiene más peso en los procesos de atención, que los procesos mismos de reinserción social. De modo que, si bien pueden observarse cambios semánticos en las políticas públicas sobre la observación de estos menores como víctimas, y luego como ciudadanos a los que se les deben acciones de reparación, los cambios procedimentales en los procesos de atención no son consecuentes con ellos, sino que siguen operando ‘aparte’ en el sistema de códigos burocráticos del aparato de protección social del Estado.

Otra observación que permitió hacer la lectura detallada en este sentido es que no existe un periodo de tránsito entre el rol NNA Desvinculado (que atiende el ICBF) y el rol Adulto Desmovilizado (que atiende la ACR). Las semánticas que se usan en ambos procesos son las mismas (salvo por el término desvinculado que es exclusivo de los menores de edad) al referirse al proceso de regreso a la vida civil, y no obstante los dos procesos de reintegración tienen objetivos distintos: el de los menores, restablecerlos en sus derechos, y el de los mayores, generar un proceso de reinserción económica y productiva/laboral.

El hecho de que no se describa ni se enuncie tal momento de tránsito entre niño-adulto observado por las políticas también deja ver que las políticas conservan la dicotomía niño-hombre niña-mujer en la observación de sus beneficiarios, y que tal esquema binario influye en que el niño y el adulto siendo el *mismo* excombatiente sea observado como *dos personas diferentes* incluso al interior de una misma organización (Estado). Como consecuencia de estas consideraciones podría plantearse la pregunta sobre la real aplicabilidad del ‘interés superior del niño’ o el ‘principio de protección prevalente’ en lo contemporáneo, en ello

resultaría una respuesta posible: que tales principios o fundamentos para la acción política no tienen un impacto importante sobre sí mismo, más allá de un acto meramente enunciativo que se comporta como comunicación indeterminada y autoreferencial.

A este respecto, se puede afirmar también que todas las semánticas que se utilizan para delimitar su tránsito de regreso a la *vida civil* los considera *excluidos de la sociedad en general*, y, no obstante, no incluyen medidas para su *inclusión en la sociedad en general*, más allá de acciones de protección y participación en el sistema económico-productivo. Puede afirmarse entonces que la exclusión observada aquí es de carácter generalizado (de hecho, se habla de que ‘*viven en la ilegalidad*’), mientras que el modelo de inclusión que se persigue es de carácter sumamente fragmentario, admitiendo apenas unos pocos roles en la ‘nueva vida civil’: el trabajador remunerado y el estudiante. Este hallazgo coincide con conclusiones de observaciones de estos menores como sistemas de interacción en los procesos de reintegración; Molina Mora (2011) afirma que los procesos de reintegración (que incluyen institucionalización) de los menores excombatientes terminan por tener más un carácter liminal, donde “el individuo no posee, ni las características del sistema precedente [grupo armado], ni las del posterior [la sociedad]” (Molina, 2011). De esta manera, si bien los programas buscan re-insertar, re-socializar, re-integrar, re-incorporar a los NNA, el alcance de este objetivo no podría medirse realmente, pues la re-inserción social real se sucede no en el periodo en que el menor está institucionalizado, sino cuando este vive fuera de la institución, sin la protección Estatal y se enfrenta al pensamiento y actitudes sociales que recaen sobre él y sus conductas en el grupo armado. Dice Mora (2011) que el hecho de que se observe de este modo particular a los menores en procesos de reinserción implica que, más que hacer un proceso de reparación integral y de vivencia efectiva de los derechos, termina integrando “al sistema productivo mano de obra excedente de la guerra, que individualmente asumirá la responsabilidad de su vida, asumiendo que aquello que obtiene es exclusivamente el reflejo de su comportamiento y con muy escasas iniciativas políticas” (Molina, 2011). Parece entonces que este hecho sitúa al proceso de reintegración de los NNA en un tipo de “exclusión incluyente” tal como lo plantea Stichweh, donde las instituciones de ayuda a estos jóvenes limitan los grados de libertad de los menores para apuntar posteriormente a la ‘reinserción

social'. Este punto se explorará con más detalle en los párrafos posteriores (Stichweh & Windolf, 2009).

Otros posibles modos de calificar o comprender estas semánticas sobre el proceso de 'salida' del grupo armado y la 'entrada' a la sociedad civil es el concepto desarrollado por el filósofo J.L Austin quien propone la categoría de 'Enunciados performativos' (Austin, 1982) o bajo el 'Teorema de Thomas' enunciado por W.I. Thomas al referirse a la construcción de realidades –y consecuencias de tales realidades– a partir del lenguaje. En todo caso, puede observarse aquí que las semánticas del regreso a la vida civil tienen (o pretenden tener) un impacto en la inclusión social efectiva de los excombatientes, incluso cuando en su observación detallada tal inclusión parece delimitarse a las actividades económicas y educativas. Una hipótesis que deja este análisis de las semánticas alrededor de la participación de los NNA en los conflictos armados y su retorno a la vida civil, es que, de acuerdo a lo propuesto por Koselleck, los conceptos asociados a estos fenómenos sociales, poseen en su dimensión semántica unos significados ya establecidos y consolidados, mientras que en su dimensión pragmática poseen importantes variaciones que, incluso ahora, están construyendo nuevos significados de los que implica el rol excombatiente y el proceso mismo de reintegración a la vida civil (Koselleck, 1985).

Sin embargo, para no exceder en este análisis la categoría de observación ya seleccionada (el código sistémico inclusión-exclusión) se retomarán los desarrollos analíticos precisos que a este respecto presentan Mascareño y Carvajal. Estos autores hablan de 'distintos rostros' de la inclusión y la exclusión social, y en ellos hay tres elementos que pueden tener rendimientos teóricos para los hallazgos presentados previamente; estos elementos son: la noción de inclusión compensatoria, la noción de la inclusión en la exclusión y la subinclusión (Mascareño & Carvajal, Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión, 2015).

Sobre la inclusión compensatoria, los mencionados autores afirman que es aquella que las instituciones sociales adelantan para equilibrar situaciones que se observan como temporales, en este caso específico el rol de desvinculado: el periodo de transito comprendido entre dejar de ser un combatiente y pasar a ser un niño 'normal' en la sociedad: que estudia,

tiene una familia, juega, etc. Gran parte de las acciones contenidas en las políticas estudiadas apuntan a esta inclusión, fundamentalmente bajo la etiqueta de “acceso prioritario” al: sistema educativo, a los servicios de salud, a los trámites de identificación, a la medida de indemnización como víctimas del conflicto, etc., comprendiéndose que, una vez que el menor recibe tales compensaciones, ha de cesar la provisión de ellas por parte del estado. No obstante, en este proceso se sucede, a su vez, una exclusión vinculada a la reducción del rango de selectividad individual de estos menores (que, como se analizó en secciones anteriores, reciben educación ‘para el trabajo’ y no cuentan con sistemas de acceso a la educación superior; o en otro caso, no pueden elegir entre cursar el proceso de reintegración fuera de una institución autorizada, pues en este caso –o incluso si se ‘escapan’ de tal institución– pierden los ‘beneficios’ del proceso de reintegración). La disminución del rango de selectividad implica pues una “inclusión estratificada” (Mascareño & Carvajal, Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión, 2015) *a priori*, en opciones educativas que no siempre apuntarán a su perspectiva de desarrollo personal, en procesos burocráticos con los que no están de acuerdo, o incluso en convivencias familiares obligadas. Esto significa, desde la perspectiva teórica a la que se ha abocado esta sección, que estos menores están incluidos, pero de modo estratificado y estigmatizado, es decir, se da un su caso un fenómeno con exclusión de acceso estructural y semántico en niveles distintos, es decir, están incluidos en la exclusión.

Es precisamente sobre este último punto que aparece la noción de Subinclusión, pues al no incluirse plenamente en la sociedad, estos NNA, que han desarrollado actividades delictivas, ven probabilidades limitadas de realización de sus planes de vida por medio de las instituciones compensatorias que dispone el Estado, y puede que, en consecuencia, opten de nuevo por la vida en las estructuras armadas (como lo demuestra notablemente el análisis empírico de del DDR en NNA en África), pues ellas facilitan el acceso a objetos y recursos que –en su condición, o estigma de excombatientes- no pueden ser alcanzados de otro modo (Dewey, 2012). En este hecho aparece un riesgo importante para estas personas en la sociedad, que es descrito con precisión por Mascareño y Carvajal al afirmar que “las personas en condiciones de subinclusión: 1. Tienen la ilegalidad como única alternativa; 2. Son sindicadas como “responsables” cuando estas redes son descubiertas, y 3. permiten con ello que los niveles superiores de la red sigan operando y se rearmen luego de un tiempo” (Mascareño &

Carvajal, Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión, 2015). En tal sentido, la subinclusión de estos menores es particularmente peligrosa para un país que transita el camino hacia un eventual posconflicto -como lo hace Colombia-, pues es funcional al contribuir al mantenimiento de los privilegios particularistas de otros (estructuras de narcotráfico y bandas criminales), permitiendo a su vez el ocultamiento de los ‘verdaderos’ actores que manejan este tipo de negocios/acciones ilegales en el país.

2.3 El lugar de la paz en los procesos de DDR

‘La paz’ aparece como un concepto recurrente en todos los documentos estudiados. No obstante, tal como se examinó en el capítulo 2 de este análisis bajo las observaciones científico-académicas de los conflictos armados contemporáneos, no es posible identificar en las políticas un concepto con primacía al respecto. Sin embargo, se identificaron tres momentos donde de manera principal se acuñan términos asociados a la consecución de la paz, estos son, en orden de mayor frecuencia de aparición: La paz como ‘trasfondo’ o expectativa amplia sobre la cual se llevan a cabo las acciones contenidas en las políticas, el impacto negativo que tiene los actos de reclutamiento sobre el mantenimiento de la paz, y, por último, la importancia de incluir a los NNA en los procesos-acuerdos de paz.

Sobre el primer aspecto, la paz como expectativa amplia de las acciones a desarrollar en DDR, se observa una mayor presencia de el en el ámbito internacional. Desde el Protocolo facultativo sobre niños y conflictos armados de la Convención de los derechos del niño, donde se considera que para lograr la plena protección de los niños es indispensable que se den condiciones de paz, pasando por todas las resoluciones de la ONU examinadas, donde se considera una responsabilidad ‘el mantenimiento de la paz y la seguridad’ en los territorios, cosa que sirve de justificación en la emisión de directrices para la prevención e intervención sobre el reclutamiento infantil, para “hacer frente a las consecuencias generalizadas de los conflictos armados para los niños”(Res. 1539/2004, ONU) y para promover una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo (Res. 1379/2001, ONU).

Otra óptica de la observación de ‘la paz’ es la consideración de la afectación que esta sufre como consecuencia de la participación de los NNA en los conflictos armados, considerando este acto un fenómeno cuyos efectos negativos se prolongan en largo plazo sobre la paz, la seguridad y el desarrollo duraderos (Res 1314/2001, ONU).

Con una frecuencia muy inferior a las anteriores, aparece la mención de los menores como elementos claves a incluir en los acuerdos de paz que se adelantan en los diferentes países. De nuevo, esta perspectiva tiene mención predominantemente en los documentos internacionales donde desde el año 2000 se solicita a “las partes en los conflictos armados que, *cuando proceda*, incluyan en las negociaciones de paz y en los acuerdos de paz, disposiciones sobre la protección de los niños, especialmente con respecto al desarme, la desmovilización y la reintegración de los niños combatientes” (cursivas propias) (Res 1314/2001, ONU) y se conmina a los Estados a garantizar la inclusión de los menores en programas particulares desarrollados para las etapas de recuperación y reconstrucción después de los conflictos (Res 1460/2003, ONU). Estas recomendaciones se van volviendo más específicas con el pasar de los años, de modo que para el 2005 la ONU exige a los Estados miembros que la protección de los niños y de “sus derechos y bienestar *esté expresamente incorporada* en los procesos y acuerdos de paz y en los programas de recuperación y reconstrucción después del conflicto” (Res 1612/2005, ONU).

Sin duda, la paz hace parte del horizonte, de las expectativas de todos los procesos de DDR, no obstante, resulta paradójico que en las políticas como las estudiadas aquí, diseñadas para los escenarios de posconflicto, no se encuentre mención de actividades específicas del plano social para el restablecimiento de la paz, sino que estas se reduzcan a la inclusión de los excombatientes en la vida civil.

3. Transformaciones en las semánticas de las políticas de DDR para NNA

Se han recorrido a lo largo de este análisis los antecedentes, la situación actual, los componentes, los enfoques y diversas cuestiones contenidas en las políticas de DDR para

NNA en Colombia y en el mundo en los últimos 16 años. El análisis semántico ha permitido centrar la mirada en la elaboración que han hecho las políticas públicas del problema de la participación-reclutamiento-retorno a la vida civil de los menores en los conflictos armados mundiales, pero además en la elaboración de las respuestas que da el Estado mismo a tales problemáticas. Esto ha permitido establecer, desde diversos puntos de observación, las orientaciones o pautas condensadas en tales políticas al rededor del fenómeno de estudio, destacándose en ello una creciente especificidad para abordar la complejidad –también creciente– en él contenida.

De acuerdo con lo propuesto por Azócar se ha considerado aquí que las semánticas analizadas juegan un rol fundamental en la construcción del problema social de la presencia de NNA en escenarios de conflicto armado, para quienes se diseña política pública y legislación; y, “puesto que ese proceso es constante en el tiempo, la construcción del problema [y la construcción de las intervenciones] está sometida a transformaciones más o menos profundas que dependen del mismo proceso comunicativo descrito” (Azocar, 2016). A partir del reconocimiento de este hecho, y siguiendo la metodología propuesta por Azocar (2015) para observar la construcción semántica de problemas sociales en la política pública, en esta sección se presentará un panorama amplio sobre las transformaciones semánticas en las políticas de DDR desde dos perspectivas: 1. Los cambios históricos-temporales del fenómeno en sí mismo y 2. Los cambios en las expectativas sobre su intervención que se han sucedido en la Sociedad mundial, el Estado y los ‘afectados’ por esta problemática. A continuación, se presenta un cuadro resumen sobre las semánticas identificadas y luego se desarrollará cada una de ellas en el texto posterior

Tabla 17: Elementos clave relacionados con las transformaciones semánticas en las políticas de DDR

Semánticas asociadas a cambios históricos	Semánticas asociadas a cambios en las expectativas de las intervenciones
*Trasformación de la guerra: Disminución de las guerras inter-países y aumento de los conflictos armados internos.	*Preocupación creciente por el mantenimiento y la defensa de la paz en todo el mundo.

*Trasformaciones del Estado: Integración creciente de marcos de Derecho Internacional Humanitario y efectos de los marcos de justicia supranacional en materia de NNA;	* De la expectativa de la ‘liberación’ de los menores, al desarrollo de legislación con la expectativa de aprehender y sancionar a los responsables de reclutamiento y uso de los NNA en los conflictos armados.
*Trasformación de la noción de infancia: De ‘periodo vital’ a una etapa vital de ‘protección especial’.	* De la expectativa de establecer parámetros legales para la sanción del delito, a la expectativa establecer parámetros legales para la ejecución real de las metas o acciones impuestas por las expectativas de protección de los NNA y de sanción a los Estados y grupos infractores.

Fuente: Elaboración propia

El primer punto a desarrollar son los cambios históricos-temporales del fenómeno en sí mismo, cambios que se analizarán brevemente aquí por considerarlos el marco general en que han sucedido las transformaciones en las políticas de DDR, que se asocian, de acuerdo a lo analizado aquí con tres factores fundamentalmente: 1. La transformación de la guerra., 2. La transformación del Estado y 3. La transformación de la noción de infancia como periodo vital. Estos tres factores tienen transformaciones históricas de manera simultánea: las guerras interpaíses van perdiendo fuerza en el panorama mundial, donde se tornan como protagonistas los conflictos armados internos o regionales (por ej. Yemen, Libia, Sudán, Tailandia, República Centroafricana, Somalia, Sudán, República Democrática del Congo). Estos conflictos son cada vez menos del tipo ‘enfrentamiento cuerpo-a-cuerpo’ y cada vez más hay en ellos usos de armas ligeras y conexión con acciones delictivas transfronterizas: narcotráfico, explotación ilegal de recursos naturales, tráfico de armas/municiones e incluso tráfico de personas. Estos cambios han facilitado la aparición de roles ‘nuevos’ para los menores que habitan en los territorios afectados y que representan para los ejércitos ‘ventajas’ frente a los adultos: los menores son más intimidables, de más fácil adoctrinamiento y se pueden usar como escudos humanos ante posibles escenarios de combate. Estas tareas se suman a otras acciones que pueden realizar, teniendo menos riesgo de ser descubiertos que los adultos: transporte de droga y participación en redes de microtráfico, labores de espionaje, entrega de mensajes-correspondencia e instalación de minas antipersonal... todo esto sumando a mayores riesgos de ser reclutados en escenarios donde se suceden desplazamientos masivos o donde viven huérfanos.

Por su parte, el Estado de manera progresiva ha reconocido e integrado en sus prácticas las disposiciones internacionales sobre Derechos Humanos, y específicamente sobre Derecho Internacional Humanitario (el marco de Derechos Humanos de aplicación específica en la guerra); de hecho, si se ve desde el sistema del derecho se evidencia el florecimiento de tribunales nacionales e internacionales para abordar las particularidades legales del desarrollo y consecuencias de la guerra (por ej. La Corte penal internacional, o los Tribunales especiales para la paz). Esto ha traído consigo la aparición de un discurso proteccionista frente a la “sociedad civil”, con semánticas de amplia difusión en lo contemporáneo como: refugiados, desplazados internos, víctimas del Estado, asilados, poblaciones de especial protección, etc. En esto se identifica un hecho clave, y es que el Estado ha dejado de autoobservarse como el centro del panorama social, a abandonado su primacía y se ha empezado a autodescribir como uno de los actores sociales, que, evidentemente tiene responsabilidades frente a sus ciudadanos, pero que paradójicamente ha perdido la capacidad de organizar el ‘mundo social’ en su territorio. Esto se explica en detalle en la perspectiva teórica de la Diferenciación funcional propuesta por Luhmann, y, en la observación específica que se realiza en este estudio tiene otra implicación: el Estado, en lo contemporáneo, ya no puede librar guerras internas o externas y ‘desentenderse’ de sus efectos. Ahora, debe hacerse cargo; no solo porque la difusión de la perspectiva de derechos (derechos de los combatientes, de los civiles e incluso de los oponentes), sino porque a pesar de su incapacidad para actuar como ‘coordinador social’, conserva el papel de protector que ha tenido históricamente. Además, la densificación de las comunicaciones al interior de los sistemas y entre ellos, y la posibilidad de conservar a través de la escritura y otros medios de registro evidencia de los efectos de la guerra en el territorio y la población, obliga al Estado y a las políticas públicas a hacer algo por prevenir los efectos ya conocidos de la guerra y por proteger a quienes en medio de ella se consideran más frágiles. En este contexto, que suma los cambios históricos de la guerra y del ‘Estado’ han surgido también nociones particulares de la administración de justicia: la justicia restaurativa, la justicia transicional, la justicia penal militar... nociones que, por supuesto, han tenido su desarrollo teórico y práctico direccionado en los países en conflicto y en escenarios de posconflicto.

En cuanto a la noción actual de ‘infancia’, hemos analizado aquí cómo a través de los años esta ha dejado de constituirse como un periodo vital, o una definición etaria, para ampliarse en diversas comprensiones: una etapa de especial protección, un periodo de tránsito hacia la vida adulta con particularidades psicológicas y sociales, un espacio de tiempo que se corresponde con los principales procesos de educación (y la obligariedad de ellos), un tipo de ciudadanos –y con ello la noción de participación en la construcción de los procesos que los involucran–, un espacio vital de mayor vulnerabilidad física, emocional y social, un periodo diferenciado internamente y con particularidades en tal diferenciación (recién nacido, preescolar, escolar, niño, niña, adolescente, joven), un periodo crítico de desarrollo.

Al entrecruzar los cambios en estas tres nociones: La transformación de la guerra, la transformación del Estado, y la transformación de la noción de infancia como periodo vital se encuentra entonces lecturas particulares sobre los NNA en los conflictos armados contemporáneos. Estas particularidades se reflejan en semánticas, también de relativa nueva aparición como: niños soldados (antes eran simplemente ‘soldados’) NNA víctimas de conflictos armados (que antes hacían parte de las poblaciones refugiadas, e incluso de los que se denominaron ‘poblaciones desarraigadas’), derechos de los niños (que tienen especificidades dentro de los Derechos Humanos y el Derechos Internacional Humanitarios), tribunales para la paz (donde se contempla su participación). De hecho, se ha visto aquí como ha habido un aumento rápido en los últimos 20 años de las semánticas que definen el fenómeno: NNA reclutados, NNA usados-utilizados, NNA vinculados, combatiente menor de edad, etc.

Todos estos cambios rodean las semánticas estudiadas aquí. Ahora, se explorarán las transformaciones a partir de elementos propios de tales políticas, que son, a su vez, categorías analíticas de la Teoría de sistemas sociales: Las expectativas (comprendidas como horizonte de acción), las auto y las heteroreferencias de sus contenidos (comprendidas como los contenidos de comprensión-descripción de sí mismas y de otros sistemas sociales en sus propias comunicaciones). Para ello se seleccionaron tres puntos de observación: La ONU, como organización que agrupa intereses de acción mundial -y en la que se incluye Colombia-, la organización ‘Estado’ y los sistemas psíquicos ‘víctimas’.

Sobre las transformaciones de las expectativas de la Sociedad mundial en relación con el fenómeno de estudio puede decirse que se evidencia un nivel creciente de preocupación por el mantenimiento y la defensa de la paz, hecho que se profundiza desde la resolución de los conflictos internacionales que marcaron el siglo anterior: las dos guerras mundiales y la guerra fría. En este ámbito la expectativa de mayor mención es precisamente esa: los procesos de DDR como parte fundamental del proceso de construcción y consolidación de la paz. No obstante, con el análisis semántico de las políticas seleccionadas aquí fue posible identificar por lo menos tres momentos –secuenciales, y acumulativos– en los contenidos de las expectativas de la ONU como organización de influencia internacional frente al fenómeno de estudio: 1. Semánticas que apuntan a la expectativa de proteger a los NNA en el mundo, 2. Semánticas que apuntan a la expectativa de aprehender y sancionar a quienes están ‘detrás’ de la ocurrencia de la participación de los NNA en los conflictos y 3. Semánticas que apuntan a mecanismos aplicación e información real sobre las expectativas fijadas en los dos puntos anteriores.

Se ha nombrado un primer grupo de semánticas cuya expectativa apunta a la protección de los NNA en el mundo. Esta expectativa ha tenido una evolución que va desde la protección general de los NNA en los conflictos, enunciada por primera vez en 1949 con la firma del IV Convenio de Ginebra y la promulgación posterior de los Derechos de los niños adoptados por la asamblea de la ONU en 1989, pasando por directrices cada vez más específicas sobre la protección y los roles asumidos por los menores en contextos de conflicto (resoluciones que se analizaron aquí) y que como se exploró previamente son un ‘zona gris entre la ley y la política’, y en consecuencia, han tenido una aplicación ambigua, tardía, y en otros casos francamente no se han aplicado. En este punto hay que resaltar que solo tres años antes del punto de corte para el inicio de este análisis, en 1997, se abordó de manera amplia el tema de los niños soldados en el mundo, en el Simposio sobre la prevención del reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y la desmovilización y reintegración social de niños soldado en África – ejecutado en Ciudad del Cabo, y del cual se desprenderían los Principios de Ciudad del Cabo, considerados uno de los primeros lineamientos precisos para el abordaje puntual del

fenómeno de los menores *que toman parte* en las hostilidades, dejándolos de ver como parte del amplio conjunto de los menores afectados por las guerras. A partir de estos desarrollos, que dibujan la distinción *menor combatiente*, y, por supuesto, junto con los que corresponden a los combatientes adultos, surgen, apenas en la década del 2000 los primeros lineamientos de alcance mundial en DDR, el “Multi-country Demobilisation and Reintegration Program (Banco Mundial, 2002)” y la “Estrategia Integrada de Naciones Unidas sobre Programas de DDR” (ONU, 2006). Con esto, se puede denotar que entre la primera observación que se hizo sobre las afectaciones de los menores en el conflicto, allá en 1949 con la firma del IV Convenio de Ginebra, hasta la promulgación del primer marco de DDR de alcance mundial en 2002, han transcurrido 67 años. Como se ve, en estos años las expectativas sobre la protección de los menores han hecho un ‘zoom’ tan detallado sobre este fenómeno que incluso ahora esta protección se extiende hasta cuando ya los conflictos han culminado (en los procesos de DDR que se aplican en marcos de postconflicto).

El segundo grupo de expectativas que se detectan en estas políticas y que tienen una aparición posterior a las de protección en la ONU son las relacionadas con la imposición de sanciones dirigidas a quienes están ‘detrás’ de la ocurrencia de la participación de los NNA en los conflictos. Estas expectativas apuntan a la mitigación de la problemática a partir de la identificación y sanción sobre los culpables, y la imposición de restricciones a los países en cuyos territorios subsiste la práctica del reclutamiento. Este hecho se menciona por primera vez en el año 2001, en la Res 1379 de la ONU que indica a los Estados la necesidad de adoptar medidas contra las empresas, los particulares y las entidades que participen en el comercio lícito/ilícito de armas que utilizan los grupos armados que reclutan menores. Y, posteriormente se vuelve a mencionar en la RES. 1460/2003, donde además se señala la importancia de que los Estados emprendan acciones para la formulación y aplicación de legislación nacional acorde con el derecho internacional, para controlar el tráfico de armas a partes en conflictos armados que no respetan plenamente las disposiciones del derecho internacional relativas a los derechos y la protección de los niños en conflictos armados. Sin embargo, en el alcance de estas expectativas es posible detectar diversas paradojas, por ejemplo, el hecho de que uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la

ONU, Estados Unidos, haya eludido la prohibición de su Congreso en relación con la prohibición de brindar ayuda militar a países que reclutan a niños como soldados; para el año 2012 este tipo de ayuda se otorgó a por lo menos cuatro países en los cuales subsiste el reclutamiento de niños: Chad, la República Democrática del Congo, Yemen y el nuevo estado independiente de Sudán del Sur (Lobe, 2011).

El tercer tipo de expectativas identificable en las semánticas de las disposiciones emitidas por la ONU como organización internacional, son las relacionadas con el alcance o la ejecución real de las metas o acciones impuestas por las expectativas de protección de los NNA y de sanción a los Estados y grupos infractores. Es decir, son expectativas de aplicación de sus propios lineamientos. Si bien es cierto que en todas las Resoluciones leídas aquí se señala la responsabilidad del Estado en la identificación de los agentes reclutantes, apenas hace 12 años, en la Resolución 1539 de 2004 se señaló de manera explícita la baja aplicabilidad de ellas en los contextos nacionales: se “observa con profunda preocupación que en general *su aplicación real no ocurre sobre el terreno*” (cursivas propias) donde las partes en conflicto siguen infringiendo *con impunidad* las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional aplicable relativo a los derechos y la protección de los niños en los conflictos armados. A partir de esta resolución, que se constituye como una suerte de «mea culpa», la ONU observa la necesidad de establecer un mecanismo de supervisión de las acciones alrededor de este fenómeno. Tal mecanismo nace en el año 2005 y está contenido en la Resolución 1612 donde se establecen pautas específicas para acompañar, supervisar y controlar las acciones que se llevan a cabo en relación con los niños y los conflictos armados. Junto a este mecanismo se establece en 2005, por primera vez, un grupo de trabajo específico del Consejo de seguridad para el examen de los informes recabados. En ello se identifica que esta organización tiene en su horizonte de acciones poder establecer un control real sobre la aplicación del amplio marco legal y programático que rodea a los NNA involucrados en conflictos armados.

Otro hecho interesante sobre estas expectativas es que solo a partir del año 1998 se empieza a sancionar, en el nivel internacional, al reclutamiento como un crimen de guerra, de acuerdo a lo dispuesto por la Corte Penal Internacional.

Se hablará ahora de las transformaciones identificadas en el Estado como organización líder en el abordaje de este fenómeno en los ámbitos nacionales. En el caso del Estado colombiano se identificaron las siguientes expectativas: 1. Asociadas al reconocimiento amplio del conflicto armado y sus víctimas 2. Asociadas a los ajustes sobre el afrontamiento de los grupos armados (lo que incluye la promoción de estrategias de DDR)., y 3. Asociadas al alcance de la paz, y la reconciliación, es decir, a la construcción de escenarios de posconflicto. A diferencia de las semánticas y expectativas del ámbito internacional, en el caso colombiano estas transformaciones no se suceden escalonadamente sino como elementos convergentes y potenciadores entre sí.

Un primer ‘punto de quiebre’ temporal asociado a las semánticas de DDR para NNA es el reconocimiento del conflicto armado en Colombia y con ello el reconocimiento de sus víctimas, dentro de las cuales se encuentran los menores reclutados ilegalmente por los grupos armados. Este punto es particularmente relevante, porque si bien desde los años 90’ se habla en Colombia de desplazados y grupos armados, el concepto de Conflicto Armado era usado predominantemente como un concepto político y *no como un marco jurídico de acción*. Sin embargo, este marco se desarrolla en el año 2011, con la promulgación de la Ley 1448: Ley de víctimas y restitución de tierras (vigente hasta 2021). Con esto, el Estado empieza una tarea de generalización de expectativas alrededor del reconocimiento tanto de los actores armados (que en este marco legal pueden realizar negociaciones con el gobierno como organizaciones políticas, -dejando de ser terroristas o delincuentes comunes-) como de las víctimas, que ahora están delimitadas en un universo diferente al de las personas afectadas por la delincuencia común, y sobre quienes se desarrolla la expectativa de la reparación. Con este trasfondo el Estado Colombiano desarrollo por lo menos tres expectativas identificables en las semánticas de política pública (que se analizaron en detalle en el capítulo anterior): la de *proteger* a todos los NNA -en armonía con la tendencia internacional-, la de *proveer* medidas de atención para la intervención de los menores reclutados, y por último, de manera mucho más reciente, la de *garantizar* a los NNA en riesgo el no ser reclutados, y a los ya reclutados, un proceso adecuado de retorno a la vida civil.

Una vez se ‘alcanza’ el reconocimiento del conflicto armado y sus víctimas, aparecen en el horizonte unas expectativas complementarias: las relacionadas con el combate, más allá del enfrentamiento armado, de las estructuras armadas. Como se dijo previamente, si bien el *reconocimiento político* de estas estructuras posibilitó las desmovilizaciones sucedidas en los años 90’, el *reconocimiento jurídico* de sus particularidades solo se dio en 2011. Esto significó para el Estado Colombiano la posibilidad de hacer dos cosas: por un lado, realizar acercamientos y negociaciones con los grupos armados para la desmovilización colectiva, y, por otro lado, desarrollar una política de estímulo a la desmovilización individual. Es en este contexto que se da el fortalecimiento de los marcos programáticos para la atención a NNA desvinculados y en ello también se observa, aunque con un tono menor, la transformación de la observación de este tipo de NNA como actores pasivos de las políticas para verlos como actores activos y con potencialidad de participar en el diseño de los propios procesos para regresar a la vida civil. Con este ‘poder’ que recibe el Estado con el reconociendo jurídico del conflicto surge una nueva institucionalidad en el país: cinco entidades claves, independientes, con recursos propios y específicas para el acompañamiento de las víctimas y los excombatientes, estas son: La Agencia Colombiana para la Reintegración de personas y grupos alzados en armas –ACR, La unidad administrativa especial para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado –UARIV, La unidad administrativa especializada en Restitución de Tierras –URT, la Unidad Nacional de Protección –UNP y el Centro Nacional de Memoria Histórica –CNMH. Las acciones que empieza a desarrollar esta institucionalidad se relacionan directamente con la siguiente expectativa identificable en el Estado colombiano alrededor de este fenómeno: el cese del conflicto armado y la construcción del postconflicto.

Esta tercera expectativa, el posconflicto, es de una envergadura mucho mayor a las anteriores, porque ya no implica solamente a los combatientes y excombatientes sino a la sociedad colombiana en su conjunto. Alrededor de estas semánticas, vigentes en este momento histórico en Colombia, se han sucedido varias cosas analizadas en detalle a lo largo del estudio: Los ajustes jurídicos sobre la observación y abordaje de los niños excombatientes, el desarrollo de sistemas de información especializados, programas de apoyo a las ‘comunidades

receptoras’, acciones de difusión sobre los procesos de reintegración exitosa, acciones de desminado humanitario, diseño de rutas de atención especializada en salud, trabajo y educación para los excombatientes, formación a funcionarios y población general en temas asociados a violencia sociopolítica, y quizá el hecho de mayor renombre en el 2016 en la política colombiana: Las negociación y firma del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC. Pensando precisamente en el posconflicto, también se pudo observar aquí que las intervenciones pensadas para los excombatientes se han transformado de manera importante: de ser concebidas inicialmente como medias para ‘recibirlos’ en la sociedad, a ser medidas para su ‘integración’ plena en ella. Esto ha significado la disgregación de tales medidas en acciones de corto, mediano, y largo plazo, dentro de las que se encuentran: la reunificación familiar, la atención en salud, los procesos de identificación, las medidas de protección y seguridad, los procedimientos de asistencia funeraria, la intervención psicosocial, el manejo del tiempo libre, el acceso prioritario a educación, acciones simbólicas, indemnización administrativa, orientación ocupacional y empleo para los menores de edad, acciones de prevención del reclutamiento y acciones para promover la seguridad territorial.

Como se ha visto aquí, el estudio de las Semánticas de las políticas públicas en DDR permite un acercamiento diferente a la exploración de las transformaciones sociales que las han rodeado, a los conceptos y acciones principales contenidas en ellas y a las expectativas que en la actualidad orientan su desarrollo. En ellas es posible observar algunos elementos de integración inter-sistémica y además elementos de ajuste histórico de las organizaciones que lideran la ejecución de estas políticas. Sin embargo, tal como lo plantea Santibáñez, “el espacio comunicativo que se estructura en torno a la formulación e implementación de políticas, constituye todavía en el presente, una clara expresión del inacabado y siempre problemático proceso de diferenciación de la sociedad” (Santibáñez, 2009).

CONCLUSIONES

Esta investigación permitió realizar una revisión detallada de los contenidos y las diversas semánticas y sus transformaciones dentro de las políticas públicas internacionales y nacionales en DDR dirigidas a NNA, profundizando a lo largo del texto en el caso particular colombiano. Se analizaron en total 22 documentos provenientes del ámbito nacional e internacional, emitidos en el periodo comprendido entre los años 2000-2016. En ellos, como conjunto, fue posible identificar transformaciones, expectativas, orientaciones y momentos de abordaje común en relación con el fenómeno de la participación de los NNA en los conflictos armados, así como el desarrollo de acciones, particularmente por parte del Estado, para su intervención.

A continuación, se presentarán las conclusiones de este proceso de análisis partiendo por el desarrollo de los objetivos planteados y la presentación de hallazgos, para posteriormente presentar una discusión alrededor de los supuestos de investigación iniciales. Se cierra esta sección con la con la mención de los límites de este trabajo y algunas preguntas que quedan abiertas en el área de estudio.

1. Desarrollo de objetivos y hallazgos

El objetivo general sobre el cual se desarrolló este trabajo fue describir las transformaciones semánticas ocurridas en la política pública del Estado Colombiano, alrededor del fenómeno de participación y desvinculación de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado interno entre los años 2000-2016. Para dar cuenta de su alcance, a continuación, se presentarán en términos amplios las transformaciones que se identificaron a lo largo del análisis, desde diversos focos de observación. Estas tienen en común una creciente especificidad en relación con la comprensión de la noción de conflicto, derechos e infancia.

-Transformaciones asociadas a la observación de los derechos de los NNA:

Se evidencian procesos de cambio que van desde unas semánticas de características generales “*la defensa de los menores*” (Les 75 de 1968), pasando por un reconocimiento de la

aplicabilidad nacional de los tratados internacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en NNA que quedó plasmada en la Constitución política de Colombia (1991. Art. 9, 44, 93 y 94) hasta llegar al desarrollo de reglamentaciones específicas dirigidas a los niños en el contexto de conflicto armado. Así, en la ley 418 de 1997 se señala *por primera vez la condición de víctima de los niños* vinculados a grupos armados (Título II, artículo 15). Esta legislación se prorroga posteriormente con la Ley 782 de 2002 y la Ley 1106 de 2006. Además, en el año 2003 con la Ley 833 se aprobó el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Estos marcos de políticas quedarían después contenidos en las disposiciones amplias de población víctima del conflicto armado en Colombia contenidas en la Ley 1448/2011. Se observa en este particular que las expectativas establecidas por los documentos internacionales que orientan las acciones en relación con los niños y conflictos armados, efectivamente tienen un impacto en relación con los cambios alrededor del concepto de niñez y del Estado como garante de derechos (SIPI-UNICEF, 2012). Esta transformación tiene una lectura, además, desde la perspectiva de inclusión/exclusión, y más específicamente desde la categoría de inclusión compensatoria (Mascareño & Carvajal, 2015) pues se relaciona con una noción de *restablecimiento* hacia condiciones de igualdad de *estos* NNA (los excombatientes) con los *otros* NNA (los que no han estado vinculados con el conflicto) frente a quienes han tenido ‘desventajas injustificables’ en el plano social.

- Transformaciones asociadas a la observación de los derechos de los combatientes (incluyendo los NNA) que desean abandonar los grupos armados:

Estas podrían resumirse en la afirmación: *de las semánticas de la guerra a las semánticas de los conflictos armados*. Estas últimas han abierto en Colombia la posibilidad de establecer negociaciones con los actores armados y marcos de justicia transicional. A diferencia de lo sucedido en los años 90, cuando los marcos legales para la paz y la reintegración se construyeron de modo particularista con cada grupo armado y caducaron con la desmovilización del mismo, en los años 2000’ apareció legislación que podía ser aplicable a todos los grupos armados activos en ese momento. La referencia de este hecho es la Ley 975 de 2005 en la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos

armados organizados al margen de la ley, y posteriormente la Ley 1592 de 2012 que la modifica. Sin embargo, hay que precisar que con la existencia de estas leyes el gobierno nacional no ha renunciado a la lucha armada a través de sus fuerzas militares.

- Transformaciones asociadas al enlace de ‘los derechos de los niños’ con su condición de excombatientes víctimas:

En la revisión de antecedentes se encontró que en ninguno de los procesos-acuerdos de desmovilización llevados a cabo antes del año 2000 se hizo mención explícita del lugar de los NNA en estos procesos, aun cuando desde el año 1997 el ICBF contaba con un programa de protección especial para estos menores. Esta particularidad habla de que, antes del periodo estudiado, si bien existía un reconocimiento operativo de la existencia de estos menores en los grupos armados, *no existía un reconocimiento legal y jurídico de su estatus*. De hecho, su proceso judicial era llevado a cabo de acuerdo al marco general (aplicable a cualquier menor que participa en actos delictivos) de responsabilidad penal de menores. Sin embargo, en el año 2001 se empieza a surtir una transformación en este particular, con el arranque formal del Programa de atención especializada a niños, niñas y jóvenes excombatientes de los grupos armados irregulares⁴². Posteriormente, a partir del año 2006, es posible observar un desarrollo acelerado en este particular evidenciado por dos hechos: (1) La aparición de institucionalidad específica en DDR para NNA: la Alta consejería para la Reintegración quien tiene dentro de sus funciones el acompañamiento técnico diferenciado al ICBF, y la Comisión Intersectorial para prevenir el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley, establecida por el Decreto 4690 de 2007; y (2) La promulgación de lineamientos jurídicos específicos para el abordaje del fenómeno: El nuevo código de infancia y adolescencia, Ley 1098 del 2006, que en el capítulo II establece el derecho de los NNA a ser protegidos contra las guerras y los conflictos armados internos, el reclutamiento y la utilización por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley, y considera este último hecho como una de las peores formas de trabajo infantil conforme a lo establecido

⁴² Los lineamientos técnicos de este programa se han actualizado dos veces, en el año 2010 y en 2016 (ambos documentos se incluyeron en la muestra de este estudio).

en el convenio 182 de la OIT, y, por otro parte, la creación del Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las víctimas de los grupos armados al margen de la ley, dentro de las cuales se involucra el reclutamiento ilegal de menores, señalando el deber del estado de realizar indemnización solidaria también a ellos (artículo 5).

Estas disposiciones de política pública se enuncian como conjunto en el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019 que incluye una línea de acción específica para Niños y conflicto armado, denominada “Ninguno sometido a grupos armados ilegales”. Como se ve, en el marco de política pública colombiana hay una tendencia hacia un trato cada vez más diferencial de estos menores no solo para facilitar su captura y entrega, sino para tratarlos como una clase ‘diferente’ o especial de víctimas en el marco del conflicto.

- Transformaciones asociadas a la perspectiva de restauración o reparación a los afectados por los conflictos armados

Se observó en el análisis que antes de la década del 2000 en el contexto nacional se usaba primordialmente la expresión ‘desplazados’ como expresión que resumía en las comunicaciones estatales los efectos del conflicto sobre la población civil. No obstante, junto a los cambios normativos y de perspectiva que se han analizado previamente, aparece la noción *obligación* por parte del Estado de hacer ‘algo más’ por lo civiles afectados por el conflicto, pues si son víctimas *han de ser reparadas*. Esta premisa aparece en el panorama, primero, con el reconocimiento de la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario en el conflicto colombiano, y segundo, con la obligatoriedad de la aplicación del *proceso de restablecimiento de derechos* indicado en Ley 1098 de 2006 para todos los menores a quienes en el país tales derechos hayan sido vulnerados. Estos dos marcos se observan como trasfondo de las políticas estudiadas y a partir de ellos se elabora la premisa de que, a mayor garantía de derechos y protección de los mismos, menor será el riesgo de reclutamiento para los menores y más eficaz será el proceso de atención a quienes son desvinculados. En esta perspectiva de la reparación se da, en todos los casos, un especial acento en lo económico y productivo (CONPES 3554/2008)

- Transformaciones asociadas al lugar del Estado en la ejecución de las intervenciones

Al analizar en detalle y a la luz de los documentos leídos en este estudio, fue posible establecer que el abordaje del Estado frente a los procesos de DDR tiene por lo menos tres categorías semánticas identificables: Un primer grupo de semánticas que señalan el deber del Estado como *organización protectora* de los derechos de los ciudadanos, segundo, el Estado como *organización proveedora* de servicios que benefician estos NNA en situación de vulnerabilidad, y por último (encontrada con menor frecuencia), es Estado como *organización garantista*. Estas semánticas no se presentan en las políticas públicas una aparición exclusiva o diferenciada, sino que estos están sobrepuestas entre sí y en algunos casos aparecen en solitario. No obstante, es a partir de estos enfoques para la intervención que el Estado ha incorporado precisiones para el proceso de atención a NNA desvinculados, extendiéndolas cada vez más hacia el largo plazo. Estas intervenciones se clasificaron y describieron en el estudio en tres grandes grupos: de atención inmediata, de atención en el mediano plazo y de largo plazo. Junto a ello, el Estado Colombiano ha impulsado la creación de institucionalidad específica para el desarrollo de estas acciones, tal como se ha mencionado previamente en este apartado.

En el proceso de identificación de estas transformaciones fue posible hacer diversos hallazgos sobre los contenidos, orientaciones, expectativas y hasta algunas paradojas contenidas en estas políticas públicas. Para dar un orden a tales hallazgos se presentan a continuación distribuidos por su presencia: algunos de estos hallazgos están asociados a las políticas internacionales, otros a las nacionales-regionales-territoriales, y otros a la interacción entre ellas.

1.1 Hallazgos sobre los contenidos internacionales

Un primer hecho que llamó la atención en el análisis semántico de las políticas internacionales fue la disparidad (que en ellas mismas se reconoce) entre la emisión de las directrices y su aplicación real en terreno. Es así que, si bien desde el año 1999 se ha generado

legislación específica sobre niños y conflicto armado –e incluso ya en la Declaración de los Derechos del niño en 1959 se hacía mención de la necesidad de prestar atención al fenómeno–, y en la resolución 1314/2001 se sugiere la formulación de iniciativas regionales con miras a lograr la plena aplicación de la prohibición de la utilización de niños soldados en contravención del Derecho Internacional, apenas en el 2003 la Resolución 1460 aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU indica la necesidad de entrar en “*una era de aplicación*” (cursivas propias) de las normas y los principios internacionales para la protección de los niños afectados por conflictos armados, lo que permite observar el propio reconocimiento de esta organización de la poca operatividad de tales principios en los contextos nacionales. Un año después, la resolución 1539 de 2004 señala que incluso con las medidas legales para la protección del menor y la exhortación de su aplicación, se “*observa con profunda preocupación que en general su aplicación real no ocurre sobre el terreno*” (cursivas propias) donde las partes en conflicto siguen infringiendo *con impunidad* las disposiciones pertinentes del DIH aplicable a la situación de niños en los conflictos armados. Para el año 2005 en la resolución 1615 se repetirá exactamente la misma expresión sobre la preocupación que genera la no-aplicación de las disposiciones para proteger a los menores en los países en conflicto. En 2007 este hecho vuelve a ser mencionado en los Compromisos de París que señalan que, además de la baja aplicación de las directrices promulgadas previamente, existe una invisibilización del género femenino en las iniciativas programáticas y diplomáticas relativas al reclutamiento y el uso ilícito de los NNA por grupos armados. Al profundizar en el análisis de este punto se encontraron dos hechos que pueden tener relación directa con la baja aplicación y monitoreo de las acciones dirigidas a los NNA en medio de los conflictos armados contemporáneos:

1. *La naturaleza y el estatus jurídico de las políticas emitidas desde las organizaciones internacionales:* De acuerdo a precisiones de la UNESCO, los instrumentos internacionales pueden dividirse en dos categorías: instrumentos vinculantes, también llamados '*hard law*', y documentos no vinculantes o '*soft law*'. De los documentos internacionales analizados aquí, y producidos entre 2000-2016 solamente uno (1) se considera *hard law* el Protocolo facultativo de la convención de los derechos del niño relativo a la participación en conflictos armados, mientras que frente a las Resoluciones no hay un consenso jurídico

sobre el nivel de vinculación-compromiso que generan en los Estados. Al respecto, la misma UNESCO señala que las Resoluciones del consejo de seguridad de la ONU parecen encontrarse una “zona gris entre la ley y la política”, pues estos instrumentos no se consideran en sentido estricto normas vinculantes, pero tampoco políticas irrelevantes (UNESCO, 2012), incluso hay académicos que las consideran bajo el término de disposiciones de “pre-derecho” (Olarte, 2013). Esta ambigüedad jurídica sin duda repercute en los procesos de apropiación de las semánticas internacionales en los contextos nacionales y deja cuestionamientos incluso mayores en cuanto al nivel de discrecionalidad que tienen los países en el desarrollo de su cumplimiento. Otro hecho que queda manifiesto en esta observación es la gran dificultad que enfrenta la ONU al querer establecerse como ‘centro’ de estas políticas no siendo formalmente una organización que haga parte del sistema jurídico, sistema que por demás es cada vez más específico en relación con la aplicación de su código (justo/injusto), y que sin duda no está cuenta con las herramientas necesarias ni en lo nacional ni en lo internacional para incluir en sus operaciones distinciones de tipo *'soft law'*.

2. *La ‘doble condición’ que tienen los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* (Rusia, China, Francia, Reino Unido y Estados Unidos), de quienes emanan las disposiciones internacionales sobre niños y conflictos armados: pues son, según su propia descripción los encargados de “mantener la paz y seguridad en el mundo” [43], pero a su vez poseen vínculos cercanos con el suministro de armas y entrenamiento/asistencia militar en los países donde se reclutan menores de edad por los grupos armados legales e ilegales^{44,45}. La paradoja en la que se ven envueltos estos países se ponen de manifiesto por ejemplo, en la negativa de EE.UU y China para ratificar los

⁴³ Web del Consejo de Seguridad de la ONU. «Portada». Consultado el 18 de diciembre de 2016.

⁴⁴ De acuerdo con las más recientes estadísticas del Instituto Internacional de Investigación de la Paz de Estocolmo, el 74% de las exportaciones de armas en el mundo proceden de sólo 5 países: EE.UU., Rusia, China, Francia y Alemania, y el 58% provienen sólo de EE.UU. y Rusia. (Stockholm International Peace Research Institute, Arms production 2002-2015. Cifras disponibles en: <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending/international-arms-transfers>)

⁴⁵ Amnistía Internacional señala que “El comercio de armas es un negocio lucrativo en auge, a veces opaco, donde concurren intereses estratégicos, políticos, industriales y socio-laborales, además de los meramente estratégicos o defensivos. Globalmente es el comercio más lucrativo, seguido por el tráfico de drogas y la prostitución. La mayor parte de ese comercio (70%) procede de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU: Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Reino Unido. Entre los 10 primeros fabricantes se encuentran también Alemania, España e Italia. Aunque la mayor parte de las transacciones comerciales armamentísticas las llevan a cabo entidades comerciales, la responsabilidad principal de este comercio reside en los gobiernos que se escudan en el derecho a la propia defensa para comprar o vender armas. (Amnistía Internacional, España. Comercio de armas. Informe disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/armas/>)

Estatutos de la Corte Penal internacional que incluyen sanciones sobre Crímenes de guerra (dentro de los cuales aparece el reclutamiento de menores) y la elusión por parte de Estados Unidos de la prohibición, de su propio congreso, en relación con seguir brindando ayuda militar a países que reclutan a niños como soldados.

Incluyendo en el panorama de observación estas dos precisiones se puede anotar que entre las causas de que las semánticas en relación con los procesos de DDR de NNA del nivel internacional no tengan una aplicación completa en los contextos nacionales aparecen no solo particularidades de la operación del Sistema político y del Estado, sino que además hay una relación directa con los sistemas económicos de los países implicados (específicamente con el comercio de armas) y con las ambigüedades con que estas directrices ingresan a los sistemas jurídicos nacionales. En ello se reconoce que, si bien la constitución de una sociedad mundial trae consigo el desarrollo de operaciones jurídicas con un creciente carácter supranacional acopladas a las constelaciones jurídicas nacionales, estas coexisten con un marco de autonomía relativa frente a su aplicación (Mascareño, 2007), sobre el cual no se rastrea mención en los propios documentos ni medidas específicas de control.

Un segundo hecho que llamó la atención en el análisis semántico de las políticas internacionales es que en ellas no se encuentra unificado el límite de edad sobre el cual se considera un hecho punible la participación de los NNA en los conflictos armados. Es así, que el Estatuto de Roma considera este un delito si se comete en relación con personas menores de 15 años, mientras que la Convención de los Derechos del niño establece tal límite en los 18 años. Y, si bien las Resoluciones observadas invitan a los Estado parte a adherirse a lo establecido en la Convención, es claro que tal invitación no modifica lo establecido en el Estatuto de Roma, y, por el contrario, sí deja abierta la puerta a la interpretación más conveniente de este asunto para los Estados parte, e incluso para los grupos armados mismos.

Un tercer hecho identificado en la lectura de las políticas internacionales es que, de manera directa el fenómeno de la participación de los menores en los conflictos no se relacione con la condición de pobreza extrema, exclusión social y baja presencia del Estado, condiciones comunes en las regiones existente en los países en guerra, siendo estos dos factores los más señalados por las observaciones empíricas de este fenómeno.

1.2 Hallazgos sobre contenidos nacionales

Pasando ahora a las políticas del ámbito nacional, se mencionarán a continuación tres aspectos interesantes que emergieron del análisis.

El primero de ellos es la disparidad entre la expectativa de los procesos de DDR que apuntan fundamentalmente a la reconciliación y al restablecimiento de la paz en el país versus las acciones que se consideran centrales para alcanzarla. Se observa que en la política de DDR el objetivo principal es, en el caso de los menores de edad, el restablecimiento de los derechos, y en los mayores de edad, la reintegración socioeconómica. Esta perspectiva deja por fuera las causas de la vinculación de los menores a los conflictos armados que, si bien tienen relación con la vulnerabilidad socioeconómica, tienen una relación mucho más fuerte –de acuerdo a la revisión empírica– con las condiciones de exclusión previas, la baja oferta de servicios estatales, la militarización de la cotidianidad de los NNA, etc. En términos teóricos: unas condiciones previas de subinclusión no intervenidas, y además una exclusión autoreferida, en la medida en sus contextos sociales les otorgan bajas expectativas de acceso a educación y empleo formal (combinadas con unas altas expectativas de vinculación a redes informales y delictivas).

Este modo de pensar la reintegración, desde lo socioeconómico, va de la mano con la concepción de que es a partir del trabajo remunerado que los excombatientes re-construyen su proyecto de vida (CONPES 3554/2008). Sin embargo, hay en ello una paradoja: si fue el reconocimiento de los actores armados *como actores* políticos el que ha facilitado el acceso de ellos a marcos de justicia transicional ¿por qué la participación y la formación política no hacen parte de las intervenciones en el proceso de regreso a la vida civil? En el caso de los NNA, además, haría falta plantearse un cuestionamiento frente al hecho de si su inclusión dentro de las víctimas del conflicto armado, una mirada que se limita a comprenderlos *como víctimas*, saca del panorama la posibilidad de preguntarse y de preguntarles por las motivaciones internas de su ingreso y permanencia en el grupo armado.

Ligado a lo anterior surge la cuestión de cómo se piensa la reincorporación desde la política pública en Colombia, pues este proceso no tiene que ver solo con el regreso de los

excombatientes a la sociedad sino además con cómo la sociedad los recibe (la inclusión simbólica). Esto significa entonces que la reincorporación a la vida civil es un proceso interdependiente, con por lo menos tres elementos constitutivos: los excombatientes, las políticas públicas estatales y las familias y poblaciones que ‘reciben’ a los desmovilizados y los desvinculados. No obstante, si bien se reconoce en las políticas estudiadas que estas personas han de regresar a la sociedad, no hay desarrollos específicos en ellas que apunten a cómo el Estado acompaña a tales las comunidades, que en últimas podrían ser consideradas la contraparte de la ejecución de la política de DDR. Estos hechos se suman a una escasa mención de búsquedas definitivas para la finalización del largo conflicto colombiano y/o el reemplazo de los actores armados por las fuerzas militares estatales en las zonas de mayor vulnerabilidad. Es preciso decir que el marco de DDR y el proceso de paz adelantado con las FARC son estrategias que apuntan a la mitigación de los efectos del conflicto armado, sin embargo, en tanto el conflicto persista con los otros grupos armados al margen de la ley y las bandas criminales, los menores van a seguir creciendo en contextos de violencia y de subinclusión en la mayoría de casos.

Un segundo aspecto interesante identificado en las políticas nacionales son las semánticas asociadas a la educación. Estas semánticas contemplan la inclusión preferencial en diversas escalas del sistema educativo de los menores desvinculados. Sin embargo, junto a ellas el Estado ordena al sistema educativo la “formación en valores y ciudadanía”; lineamientos que se pueden describir en términos sistémicos como *expectativas morales*, y que exceden las posibilidades de operación del sistema educativo, y, no obstante, se sitúan en el horizonte de todos los procesos de atención educativa y en salud. Hay que decir, además, que tales expectativas de tipo moral también están presentes en documentos de carácter internacional.

El tercer aspecto que emergió al concluir el análisis de los documentos nacionales fue ‘la distancia’ entre procesos de Desarme Desmovilización y Reinserción en el ámbito nacional versus las disposiciones internacionales amplias a este respecto, en las cuales no se emiten contenidos precisos sobre cada uno de los tres momentos del proceso de DDR. Se evidencia

en el análisis que tanto en lo internacional como en lo nacional el énfasis está puesto en el proceso de reintegración, mientras que las directrices sobre desarme y desmovilización son en general enunciativas en los dos planos. De hecho, el desarme es un momento en el que no se profundiza ni teórica ni operativamente en ninguno de los documentos analizados.

1.3 Hallazgos sobre contenidos que relacionan los niveles territoriales y locales

Sobre el nivel territorial-local de ejecución de las políticas se observó que todas ellas destacan el papel de los gobiernos de estos niveles en la implementación de los lineamientos, resaltando a tales instancias como los *ejecutores directos* de las acciones, pues en la práctica, es en estos niveles donde se hace la difusión de las estrategias de desmovilización, donde se hace la recepción inicial de los excombatientes, y además, donde un número de ellos regresa después de completar la ruta de reintegración. Sin embargo, no fue posible identificar en los análisis semánticos con la misma fuerza en relación con el *cómo desarrollar* tales actividades en los territorios, pues no se hace referencia directa a la capacidad de operación local, ni a cuantías presupuestales diferenciadas (de hecho, de todas las políticas estudiadas, solo tres entregaban precisiones de financiación). Así, las semánticas dirigidas hacia ellos se elaboran fundamentalmente alrededor de trámites más de corte *administrativo* (construcción y aplicación de agendas, y constitución de comités y mesas de control) que de *técnicas* para la implementación.

Por la producción académica reciente y la experiencia personal alrededor del tema es posible plantearse otra cuestión pensando en este hallazgo: si bien es a los niveles locales a quienes se les asigna la ejecución directa de partes centrales del proceso de DDR, es en estos niveles donde precisamente se requiere mayor formación en los enfoques del proceso. No obstante, la capacidad de atención del sistema de salud colombiano en relación con programas de salud mental para víctimas y de atención psicosocial es aún incipiente (Urrego & Escobar, 2015), (Cardona, Veloza, & López, 2016). En ello los territorios sí que experimentan un desafío complejo.

1.4 Hallazgos transversales

Un primer hallazgo transversal en este estudio fue el lugar de las semánticas sobre DDR de NNA como elemento articulador de las políticas públicas dirigidas a diversos sistemas y como antecesoras de la creación de estructuras de alta especificidad para abordar la problemática del reclutamiento en Colombia. De acuerdo a la comprensión de Dokendorff, quien señala a la semántica como contenido transversal y articulador de los sistemas, que en el devenir evolutivo de la sociedad puede preceder o ser precedida por los cambios estructurales (Dokendorff, 2011), fue posible evidenciar aquí como las semánticas *conflicto armado*, *Doctrina de protección integral*, *'desvinculado'* y *víctima del conflicto armado* se han configurado como elementos comunes para la comprensión e intervención del fenómeno de estudio. En este análisis se evidenció su uso creciente en las políticas públicas de los últimos años y además se pudo establecer relación directa entre su promulgación en lineamientos nacionales e internacionales y la posterior aparición de mecanismos de monitoreo e instituciones especializadas que cimientan sus pilares operativos en estas nociones.

Vistas desde el presente estas semánticas permitieron rastrear la “memoria de la sociedad” como diría Luhmann (Luhmann, 2006), pues al detectar las comunicaciones políticas donde se acuñaron y desde donde se impulsó su generalización en las comunicaciones mundiales y nacionales fue posible detectar cambios históricos sustantivos en los mecanismos propios de la guerra, en la configuración de la organización mundial, en la comprensión de la infancia y en los modos en los cuales los Estados tratan de reaprehender la complejidad de los entornos violentos, cuando este además coexisten con expectativas del sistema económico y del sistema político que lo obligan a ajustar sus operaciones.

En este punto además puede reafirmarse el postulado de Koselleck de que no hay historia sin lenguaje y de que para la historia no existen hechos en sí, sino fuentes lingüísticas que nos hablan sobre hechos (Koselleck, 1985), “por lo que la forma y manera en que se interroguen esas fuentes condicionará lo que estas nos dirán del pasado” (Blanco Rivero, 2012). En el caso de esta investigación la forma seleccionada fue la observación de los

contenidos de política pública, y con ello se obtuvieron rendimientos principalmente asociados a los cambios de observación del Estado sobre el fenómeno y a la delimitación de los contenidos de sus marcos de acción en lo contemporáneo.

El siguiente aspecto sobre el cual se pudo tener una observación generalizada fue la característica autoreferencial de las semánticas estudiadas y ya mencionadas, muy especialmente al interior del Estado como organización y al interior del sistema político, que se comprendieron en un marco de observación conjunto (Véase el gráfico 1: La observación del 'Estado de derecho' desde la Teoría de sistemas sociales). Se evidenció a lo largo del estudio cómo el Estado colombiano ha creado sus propias lógicas operativas y delimitado el problema de los NNA en el conflicto armado, ofreciendo a partir de sus propias definiciones formas de solución recursiva, tal como permite comprenderlo el concepto de 'autoreferencia' Luhmanniana, que en el análisis se relacionó con la categoría de 'Enunciados performativos' de J.L Austin. Un ejemplo de estas lógicas operativas son las distinciones que desde el Estado se han acuñado para distinguir internamente a los excombatientes en proceso de DDR: unos denominados *desmovilizados* (los mayores de edad) y otros denominados *desvinculados* (los NNA). En esta segunda noción, 'desvinculados' se concentró este análisis y en ella se pudieron establecer relaciones directas con el concepto de 'víctima'. A partir de estos dos conceptos, que de hecho existen fundamentalmente para el Estado de derecho, se evidenció cómo se articula una red de acciones relacionadas con la protección, la intervención y las expectativas de reintegración, que a su vez establecen elementos vinculantes dirigidos al Sistema Educativo y al Sistema de Salud. No obstante, esta autoreferencialidad en el Estado tiene un efecto que describe bien Koselleck, y es que ella permite consolidar *significados*, pero no así *prácticas* en otros sistemas (Koselleck, 1985). Este hecho se observó en este análisis en todos los niveles de operación de las políticas de DDR, pues si bien puede decirse que la participación de los menores en los conflictos armados *significa* en todos los niveles y sistemas observados una violación a los DDHH y al DIH, y en tanto un llamado a la acción preventiva y sancionatoria, en la *práctica* se observa que las acciones de prevención y los procesos de atención tienen un desarrollo aún incipiente y aún contradictorio en terreno, que dista de la envergadura de la producción semántica y documental nacional e internacional.

Un siguiente elemento teórico clave por el cual discurrió el análisis fue a la “construcción del rol” o la “persona” *menor excombatiente-desvinculado* y su relación con la distinción inclusión/exclusión. Se observó en este estudio cómo la comunicación estatal y la comunicación jurídica en las políticas públicas ha re-construido la noción del excombatiente, tanto en el ámbito nacional como en el internacional: pasando de ser observado como un delincuente común, un terrorista o un infractor de la ley, a ser observado (por lo menos en el caso colombiano) como un sujeto político que toma parte del conflicto y que en tanto ciudadano debe proveérsele desde el Estado una alternativa diferente al *ser* combatiente, si es que este lo decide voluntariamente, o en el caso de los niños, si es rescatado por las fuerzas militares. Con ello, al no decir ahora ‘exguerrillero o exparamilitar’ sino ‘desmovilizado, reinsertado o desvinculado’ se dibujan *personas diferentes ante los diferentes sistemas sociales*, que pueden ‘reconocerles’ para integrarlos sus propias operaciones. Se ve aquí cómo esta nueva definición de su rol y su caracterización como ‘persona desvinculada’ tiende un puente entre el plano individual y el plano social, de manera que los individuos puedan ser incluidos comunicativamente en algunos sistemas sociales, o por lo menos tener la expectativa de ser incluidos.

Pensando ahora específicamente en la distinción inclusión/exclusión de los menores desvinculados, de acuerdo a la clasificación propuesta por Mascareño y Carvajal (2015) se evidenció que en el caso de estos menores esta inclusión es de tipo compensatoria y estratificada, y que por los mecanismos (y dificultades) que rodean su retorno a la vida civil pueden coexistir con una exclusión de acceso estructural y semántico en niveles distintos, es decir, estar incluidos en la exclusión o subincluidos, hecho que se relaciona fundamentalmente con el desarrollo de actividades delictivas previas, pero además con la estigmatización, discriminación y riesgos de seguridad personal que conlleva el tránsito hacia su nuevo rol en la sociedad. Ahora, si se toma un poco distancia de este hecho concreto y se observa como componente de la política –la reintegración social– aparece en el panorama la fuerte influencia que podría tener sobre estos menores las redes de estratificación e informalidad que aún existen en los territorios a los que retornan. En ello, Cadenas destaca el papel que pueden jugar los patrones de corrupción, de favores y de coerción informales que, en muchos casos, pueden

llegar a modular resultados no contemplados de la intervención (Cadenas, 2012), que para este caso específico de estudio podrían estar dados por la vinculación de estos menores excombatientes a estructuras delictivas locales o a un ingreso posterior a otro grupo armado.

2. Discusión frente a los supuestos de investigación

Al iniciar este proceso de investigación, desde la óptica de la experiencia personal combinada con los rendimientos analíticos de la Teoría de sistemas sociales y enriquecida por la revisión del material académico producido frente al fenómeno de estudio, se contemplaron dos supuestos de trabajo: El primero relacionado con que las semánticas asociadas a los procesos de DDR en el mundo, si bien no se traducen en todos casos como acciones concretas, si pueden poner en evidencia cambios socio-históricos experimentados en los sistemas político, jurídico, educativo y de salud, y a partir de los elementos otorgados por cada uno de ellos, hacer posible la construcción de una observación de ‘sociedad’ y de sus cambios; El segundo supuesto, que reconocía al Estado como un sistema organizacional, postulaba que el conflicto armado podría entenderse como una distorsión en las relaciones sistema/entorno, y más precisamente, como la incapacidad del sistema político para reducir la complejidad del entorno cuando en este implica un escenario de guerra y en él la producción de dinámicas sistémicas ‘extrañas’. Por lo tanto, se proyectaba que a lo largo del estudio podrían identificarse ‘adaptaciones’ realizadas por el Estado de derecho para la comprensión e intervención del conflicto armado, y en él, específicamente del fenómeno del reclutamiento forzado de NNA.

Con el desarrollo del análisis cualitativo fue posible encontrar datos interesantes que conducen a su problematización. Sobre el primero de ellos, el que las semánticas asociadas a los procesos de DDR en el mundo contuvieran evidencia de cambios socio-históricos experimentados en los sistemas político, jurídico, educativo y de salud, fue posible identificar que:

- Desde el sistema político se han sucedido transformaciones en relación con: 1. La denominación y abordaje del oponente en el marco del conflicto, al que ya no se le señala como enemigo, sino como ‘actor del conflicto’. Sin duda, en ello es posible observar una ‘humanización’ de la guerra, que se relaciona con el extendido discurso de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario., 2. La denominación de los combatientes: Se observó en el análisis una creciente especificidad en los desarrollos semánticos, para pasar de hablar de soldados, rebeldes o insurgentes, a dibujar a través de distinciones semánticas la presencia dentro de estas categorías de NNA, que en un principio se denominaban como Niños soldados, pero que posteriormente han recibido denominaciones como NNA reclutados, usados o vinculados al conflicto. En estos últimos conceptos se observa que ya no solo se señala al niño como soldado, sino que se señala a ‘un otro’ que actúa como reclutante de ese menor al conflicto. 3. Los estamentos oficiales para su análisis y control: Se pudo observar a través del estudio que los ajustes semánticos mencionados en los puntos 1 y 2 de este párrafo han traído consigo que el propio Estado, como consecuencia de la producción de estas semánticas, se vea en la obligación de implementar programas y estructuras que dentro de él realicen intervenciones dirigidas hacia los menores desvinculados, que realicen nuevas distinciones sobre estas distinciones. Con esto, se identificaron a lo largo del estudio por lo menos cinco entidades con programas que de manera específica desarrollan acciones para los menores vinculados-víctimas del conflicto, cuya aparición es posterior al año 2010 y que cuentan con autonomía administrativa y operativa de alcance nacional.
- Desde el sistema jurídico puede afirmarse que la transformación más importante se relaciona con el paso de la aplicación de una justicia ordinaria (civil, penal) a los actores que cometen delitos en el marco del conflicto, a una aplicación de justicia restaurativa para las víctimas y de justicia transicional para los actores armados; en este sentido se observaron además que, en el marco jurídico colombiano, el código de infancia y adolescencia (actualizado en 2006) señala de manera precisa la noción de justicia a impartir sobre los menores que han sido reclutados pero que teniendo más de 14 años se convierten en sujetos de responsabilidad penal. En este punto puede decirse que, así como el Estado ha reconocido a los agentes armados y a las víctimas como sujetos de derecho ‘especial’ o particular, el sistema jurídico

a realizado adaptaciones que permiten ingresar a estas personas (en el sentido Luhmaniano) y organizaciones bajo su código de justo/injusto. Tales adaptaciones, además de los marcos amplios de justicia transicional, se han desarrollado en lo contemporáneo a través de estrategias legales específicas contenidas en los programas de DDR y sus sistemas de asignación de beneficios. Como se analizó aquí, estos programas surgen en la década del 2000 en el nivel mundial y su existencia ‘habla’ de una transición en la comprensión jurídica de la guerra, pero sobre todo de lo que sucede *después de la guerra*. Efectivamente *el marco de aplicación de justicia se ha extendido hacia el futuro*, ante lo que se ha denominado escenarios de postconflicto.

- Desde los sistemas de la educación y la salud si bien no se observa una producción documental específica si se evidencia que en un porcentaje significativo de los documentos analizados existe un creciente uso de semánticas que apuntan a la inclusión de los NNA desvinculados en sus programas de acción particular. Así, en el sistema de la educación es posible observar una tendencia al desarrollo de programas específicos para esta población que permitan ejecutar procesos de escolarización ‘acelerados’, y control de la deserción, así como acceso a orientación ocupacional temprana. En el sistema de salud se identifica pasos que llevan la atención ya no solo al plano psicológico y físico en que se comprende a la población general, sino que se extiende al plano psicosocial y a la rehabilitación en salud física y mental. Las acciones de estos dos sistemas se enmarcan en la aplicación de enfoques diferenciales –que se revisaron aquí en detalle–: el enfoque de ciclo de vida (como una comprensión más amplia del enfoque diferencial etario), la doctrina de protección integral y el enfoque de género.

Sobre el segundo supuesto de investigación que entendía al Estado como organización que, en el marco de la complejidad del entorno en contextos de violencia sociopolítica realiza adaptaciones para la comprensión e intervención del conflicto armado, y en él, específicamente del fenómeno del reclutamiento forzado de NNA, se encontró que tales adaptaciones han implicado:

- El desarrollo de programas presidenciales en todos los periodos de gobierno en Colombia desde los años 90' que apunten a la intervención del conflicto armado y, que desde el año 2002 han incluido además estrategias para el DDR individual y colectivo.
- El fortalecimiento de capacidades técnicas y financieras para la negociación con los grupos armados, que ha incluido la consolidación de equipo profesionales entendidos primero en la figura de 'consejeros presidenciales', luego como oficinas (por ej. La alta consejería para la paz), y ahora como entidades de envergadura nacional: La ACR y el recientemente creado (2015) Ministerio consejero del posconflicto.
- El fomento de la inclusión de los excombatientes en diferentes sistemas funcionales a partir de su observación como personas 'desmovilizadas' o 'desvinculadas'. Se ha considerado aquí que tal inclusión, en la categorización propuesta por Mascareño y Carvajal se puede comprender como una inclusión compensatoria y estratificada, pues en ella se observa la condición 'desvinculado' como una condición temporal, como el periodo de tránsito entre *ser combatiente* y *ser civil*, y además se facilita el acceso a un rango específico de ofertas educativas y laborales (Mascareño & Carvajal, 2015).

Con esto, el análisis semántico permitió centrar la mirada en la elaboración que han hecho las políticas públicas del problema de la participación-reclutamiento-retorno a la vida civil de los menores en los conflictos armados mundiales, y además en la elaboración de las respuestas que da el Estado mismo a tales problemáticas. Con ello se estableció, desde diversos puntos de observación, las pautas condensadas en tales políticas al rededor del fenómeno de estudio.

3. Limitaciones del estudio

Por último, se precisarán aquí algunas limitaciones que enfrentó este estudio: debido a que el foco de observación fue puesto en las semánticas de las políticas públicas, quedaron excluidas de las consideraciones aquí desarrolladas las contribuciones programáticas provenientes de actores no estatales y de organizaciones civiles o no gubernamentales que también han realizado aportes prácticos a los procesos de DDR en Colombia y el mundo. A

quedado también por fuera de este análisis las semánticas construidas desde los mismos NNA en procesos de reinserción, el rol construido por las organizaciones estatales y definido como ‘desmovilizado’ y el rol autoconstruido por los NNA. Sobre este último punto, queda abierta la pregunta ¿son los NNA desvinculados del conflicto armado los mismos NNA que se observan desde las organizaciones estatales y sociales?, este punto surge como interrogante pues sin duda esos “niños” que recibe la institucionalidad puede que no se consideren a sí mismos como “niños”, sino como una suerte de ‘adultos anticipados’ que no vivieron en el grupo armado su infancia, sino un adulez prematura, lo que configura sus expectativas y acciones de manera muy diferente a como lo haría un NNA fuera de ese contexto.

Otros puntos que quedan abiertos al análisis son las semánticas desarrolladas por las familias y comunidades receptoras de los desvinculados, actores claves de estos procesos. Por otra parte, dado que los procesos de DDR hacen parte de un trabajo más amplio de los Estados por alcanzar la paz, seguramente se habrán omitido en esta reflexión detalles sobre los procesos de reconciliación y verdad en el que se circunscriben.

En este apartado, además hay que hacer referencia a un elemento clave que queda por ‘observar’ en el contexto social colombiano: las expectativas de las personas víctimas del conflicto armado en, de quienes hacen parte los NNA desvinculados. Desde hace cuatro años, y luego de la promulgación de la ley 1448/2011 en Colombia se institucionalizó un día nacional para recordar a las víctimas, el 9 de abril. Este día fue elegido en memoria del 9 de abril de 1948, fecha en la que ocurrió el asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán y se detonó una violencia que persiste hasta hoy y ha dejado millones de víctimas. Si bien este estudio no se centró en las víctimas como foco de estudio, hay que precisar aquí que su rol en el desarrollo y difusión de las políticas públicas estudiadas no ha sido menor. Ellas y ellos como ciudadanos han sido generadores de iniciativas de paz y reconciliación, fundamentalmente desde lo territorial. Ellos y ellas han recorrido un camino amplio primero, para hacer visibles los efectos de la guerra y ahora -que tales efectos son cada vez más estudiados y nombrados por la opinión pública- empiezan a recorrer los caminos hacia la reparación integral que el Estado ha puesto en el horizonte, hacia la aplicación de la justicia

restaurativa, hacia la consecución de la verdad, hacia la reintegración social y hacia el retorno a las tierras que una vez les fueron arrebatadas.

Quedan también, por supuesto, nuevos interrogantes abiertos a la investigación: ¿Cuáles son los ajustes que requiere la situación política actual de Colombia en materia de DDR para NNA, de acuerdo a la experiencia en el área, y teniendo en cuenta que la política vigente (más reciente) tiene 8 años de antigüedad? ¿Han sido los procesos de DDR para NNA exitosos a la vista de las comunidades y los excombatientes? ¿se habla en el mediano plazo de una inclusión real en la sociedad civil? ¿Es operativa la política de DDR en los territorios rurales del país?

Alrededor de estos interrogantes habrá que preguntarse también por las capacidades operativas de los gobiernos locales, la formación especializada de equipos técnicos y, con un subrayado especial, la participación política de los excombatientes. En ello, consideramos atingente la propuesta de Cadenas sobre la importancia de que la investigación sobre exclusión y desigualdad cambie su marcado énfasis en el lado de la exclusión (Cadenas, 2012), pues al hablar del regreso de los excombatientes a la vida civil, el problema de la desigualdad surge como una diversidad de inclusiones en diferentes niveles (así, pueden quedar plenamente incluidos desde la perspectiva legal, al obtener indultos, pero plenamente excluidos al no poder acceder a un empleo formal o ser estigmatizados en las comunidades receptoras). Sin duda pues, los procesos de inclusión cuentan con asimetrías propias que también han de observarse.

Se ha observado aquí pues, que el incremento de la complejidad de la sociedad actual gatilla la diferenciación social y la diferenciación social genera correlatos semánticos (Blanco, 2009) rastreables. Si bien quedan abiertos nuevos interrogantes, el estudio de la semántica estatal resulta un complemento fructífero, con alto potencial analítico, en la observación del desarrollo de políticas públicas contemporáneas para un fenómeno al que se enfrentan aún muchas naciones en el mundo y que plantea desafíos diversos para su comprensión e intervención. Fructífero, porque la semántica evidentemente puede resultar constitutiva y/o

anticipativa en relación con la sociedad donde actúa; y con alto potencial analítico porque puede acompañar un ejercicio académico para descomponer la estructura social, y observarla parcialmente en la investigación. Sin embargo, coincidimos con Stichewh en creer que sólo en este sentido se puede hablar de una correlación entre estructura social y semántica: pues no se puede sostener que un análisis sea solamente semántico, separado de realidades fundamentales (Stichweh, 2016).

Bibliografía

- Agencia Colombiana para la Reintegración. (s.f.). ACR. Recuperado el 20 de Septiembre de 2016, de Reseña Histórica: <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/Paginas/resena.aspx> .
- Aguirre, M. A. (2002). *Guerreros sin sombra. Niños, niñas y jóvenes vinculados al conflicto armado*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación, Colombia.
- Alcaldía de Bogotá. (2009). *Guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales*. Bogotá, D.C.
- Alzate, M. (2003). La Infancia: Concepciones y Perspectivas. *Pereira: Papiro*.
- Ariès, P. (1986). La infancia. *Revista de Educación*, 281, 5-17.
- Arnold, M. (1997). Introducción a las Epistemologías sistémico/constructivistas. *Cinta moebio* 2, 88-95.
- _____ (2004). La construcción del conocimiento. Fundamentos epistemológicos del constructivismo. *Investigaciones sociales* 271 año VIII N° 12, 271-287.
- Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Revista Forum*, 1: (1), 95-111.
- Austin, J. (1982). *Cómo hacer cosas con palabras*. Barcelona: Paidós.
- Ávila, A. (23 de Septiembre de 2015). *Declaraciones de Ariel Ávila en Noticiero CM&*. Obtenido de Las claves del éxito o del fracaso de los procesos de Paz en Colombia.: <http://www.cmi.com.co/politica-y-justicia/las-claves-del-exito-o-del-fracaso-de-los-procesos-de-paz>
- Azocar, G. (2013). La observación de las políticas públicas como espacios de vinculación de complejidad. *III- Congreso Internacional de Ciencia, Tecnología y Cultura*, (págs. 1-16). Universidad de Santiago, Chile.
- _____ (2016). La construcción semántica de problemas sociales en la política pública. El caso de la política de vivienda en Chile. *Revista MAD*, N 35, 15-37.
- Bácares, C. (2015). Los niños, niñas y jóvenes desvinculados de los grupos armados ilegales en Colombia: ¿Víctimas de la violencia política o sujetos del delito? *Estud. socio-juríd.*, Bogotá (Colombia), 17(2), 233-262.
- Bardin, L. (1996). *El análisis de contenido*. Madrid: AKAL.
- BID - Procuraduría General de la Nación. (2007). *Sistema Integral de Prevención: la Función Preventiva a Cargo de la Procuraduría General de la Nación*. . Bogotá: Cargraphics S.A.
- Blanco, J. (2012). La historia de los conceptos de Reinhart Koselleck: conceptos fundamentales, Sattelzeit, temporalidad e histórica. *Politeia*, vol. 35, núm. 49, julio-diciembre,, 1-33.
- _____ (2009). Teoría de sistemas e historia de las ideas, aportes sistémicos al debate de la historia de las ideas. *Persona y Sociedad Vol. XXIII (N° 2)*, 91-113.
- Bobadilla, M. L. (2011). *Aproximaciones al derecho de los conflictos armados : de los trofeos e indemnizaciones de guerra*. Santiago de Chile.
- Bouthoul, G. (1943). *Cent millions de morts*. París: Sagitare.
- Brigete, S. (2013). *Análisis del reclutamiento Forzado a menores de edad en Colombia 2005–2010.Estados partes del Estatuto de Roma de la CPI*. Bogotá : Estudio de caso Presentado como requisito para optar al título de Politóloga.

- Cadenas, H. (2006). Un modelo de análisis para las políticas públicas. *Revista de Estudios Interdisciplinarios ASOSYLFF 1(1)*, 131-138.
- _____ (2012). La desigualdad de la sociedad. diferenciación y desigualdad en la sociedad moderna . *Persona y sociedad XXVI (2)*, 51-77.
- Caracol Radio. (2012). *Agencia de noticias: Caracol Radio*. Obtenido de Los procesos de paz en Colombia.: http://caracol.com.co/tag/proceso_paz_colombia/a/
- Cardona, L., Veloza, M., & López, A. (2016). Acceso a los servicios de salud de las víctimas del conflicto armado, en el escenario del postconflicto. *Movimiento científico 10(1)*, 88-94.
- CEDEMA. (1994). Acuerdo final gobierno nacional frente francisco garnica de la coordinadora guerrillera. Bogotá: Centro de documentación de los movimientos armados.
- CEDEMA. (1998). *Acuerdo final entre el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el gobierno nacional (Firmado en Don Gabriel, municipio de Ovejas, Sucre, el 25 de enero de 1991)*. Centro de Documentación de movimientos armados.
- Chernick, M. (1996). Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de Paz en Colombia (1982-1996). *Colomb.Int. Edición Especial: Seminario sobre procesos de negociación y Paz. Octubre - Diciembre*, 4-8.
- Cifuentes, R. A. (2011). Niñas, niños y jóvenes excombatientes: revisión de tema. . *Rev. eleuthera. Vol. 5, enero - diciembre*, 93 – 124.
- CMMH . (2006). *Centro de memoria histórica, Colombia*. Obtenido de El acuerdo de Puerta del cielo en 1997. : <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/>
- CNMH. (2006). *Centro Nacional de memoria histórica, Colombia*. Obtenido de El Caguán. : <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/>
- CNR. (2007). *Disidentes, rearmados y emergentes ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?* Bogotá: Comisión Nacional de Reparación y Rehabilitación.
- Coalición Española para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldado. (2008). *Informe Global: Niños y niñas soldado*.
- COALICO. (2002). *Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia COALICO. Informe Niños, Niñas y Jóvenes y Conflicto Armado en el 2002, una aproximación documental*. . Bogotá: La Liebre.
- COALICO. (2015). *Pasos hacia la acción: MANUAL SOBRE EL MECANISMO DE MONITOREO E INFORMES DE LA RESOLUCIÓN 1612 SOBRE NIÑEZ Y CONFLICTO ARMADO*. . Obtenido de <http://www.coalico.org/archivo/Pasosparalaaccion.pdf>
- CODHES. (2000). *“Esta guerra no es nuestra”: Niños y desplazamiento forzado en Colombia. Serie: Conflicto armado y desplazamiento*. .
- CONPES. (2008). *Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales*. . Bogotá, Colombia.
- Consejería de DDHH. (6 de Septiembre de 2016). *Presidencia de la República de Colombia*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2016, de Comunicado Conjunto #97, sobre protocolo de salida y plan transitorio de acogida de niños, niñas y adolescentes que salgan de los campamentos de las FARC-EP.: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2016/Paginas/COMUNICADO-CONJUNTO-97.aspx>

- CORPOEDUCACIÓN. (2001). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Bogotá: Corpoeducación.
- Corte Penal Internacional. (2002). *Estatuto de Roma*.
- Delpar, H. (1994). *Rojos contra Azules: El Partido Liberal en la Política Colombiana 1863-1899*. Bogotá: Procultura S.A.
- DeMause, L. (1991). *La evolución de la infancia: Historia de la infancia*. Madrid: Alianza Universidad.
- Dewey, M. (2012). Illegal Police Protection and the Market for Stolen Vehicles in Buenos Aires. *Journal of Latin American Studies* N° 44, 679-702.
- Diario El Tiempo. (20 de Enero de 1996). *NIÑOS GUERRILLEROS, GOLPE AL DERECHO INTERNACIONAL*. Recuperado el 4 de Noviembre de 2016, de ElTiempo.com: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-375905>
- Diario El Tiempo. (7 de Diciembre de 2008). Paramilitares escondieron a los niños que tenían en sus filas. Recuperado el 16 de Octubre de 2016
- Díaz, A. M. (2002). El debate jurídico normativo: derechos de las niñas y niños desvinculados del conflicto armado. En U. N. Mundos, *Conflicto Armado, Niñez y Juventud*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- DNP. (2007). *Departamento Nacional de Planeación: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo para Todos."*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Dockendorff, C. (2013). Antihumanismo o autonomía del individuo ante las estructuras sociales: La relación individuo-sociedad en la teoría de Niklas Luhmann. *Cinta moebio* (48), 158-153.
- _____ (2006). Evolución de la cultura: la deriva semántica del cambio estructural. *PERSONA Y SOCIEDAD / Universidad Alberto Hurtado. Vol. XX / N° 1*, 45-73.
- _____ (2011). *La semántica de la individualidad en la relación sistémica individuo-sociedad (Tesis doctoral)*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado, Departamento de sociología.
- Domingo, L. (2015). *Restablecimiento de Derechos de los niños, niñas y adolescentes*. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Durán, E., & Guáqueta, C. &. (2011). Restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en el sistema nacional de bienestar familiar. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 549-559.
- Eliacheff, C. y. (2007). *Les temps des victimes*. París: Albin Michel.
- Escobar, L., & otros. (2011). EL DERECHO A LA PAZ. ¿UNA NORMA PROGRAMÁTICA, CON TENDENCIA A LO NORMATIVO O A LO SEMÁNTICO? *Vniversitas. Bogotá (Colombia) N° 123*:, 141-168.
- Eslaba, J. I., & Puente, C. A. (2003). *Análisis de las políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*. Bogotá: Documento de Trabajo ASS/ DT 003. Pontificia Universidad Javeriana.
- Falleti, T. (2005). A sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99 (3).
- FARC-EP, G. C. (2016). *Mesa de conversaciones*. Obtenido de Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.:

- https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24_08_2016acuerdofinalfinalfi
- FARC-EP; Gobierno de Colombia. (24 de Noviembre de 2016). *Oficina del Alto Comisionado para la paz - Colombia*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2016, de Nuevo acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Fassin, D. (2002). La patetización del mundo; Ensayo de antropología política del sufrimiento. *Politix Année Volume 15 Numéro 59* , 197-207.
- FCM. (2014). *Federación Colombiana de Municipios*. Recuperado el 10 de Octubre de 2016
- Galvis, A. R. (2010). *Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial. Serie: Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*. Cartagena: Banco de la República, Colombia.
- Galvis, L., & Meisei, A. (2009). Tendencias de la polarización territorial y de las inequidades en Colombia. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 9(1), 21-32.
- Giraldo, J., & Mesa, J. (2013). Reintegración sin desmovilización: el caso de las milicias populares de Medellín. *Colomb. Int. Enero-Abril*, 217-239.
- Gobierno Nacional - M19. (2009). *Acuerdo de paz entre el gobierno nacional y el M-19. Firmado el 9 de marzo del año 1990*. Recuperado el 18 de Septiembre de 2016, de Periódico virtual Las dos orillas: <http://www.las2orillas.co/>
- Gómez, L. (2014). *La reintegración social y económica de los grupos armados ilegales en Colombia: reflexiones a partir de la trayectoria de nueve escombatientes*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario.
- González, A. y. (2016). *Los pendientes en la desvinculación de los niños de la guerrilla*. Bogotá: Fundación Ideas para la paz. .
- Gutierrez, F. (2014). *El orangután con Sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá: Debate, IEPRI.
- Human Rights Watch - ONU. (2009). *Fortalecer acciones para acabar con el uso de niños soldados*. . Obtenido de <https://www.hrw.org/es/news/2009/02/12/onu-fortalecer-acciones-para-acabar-con-el-uso-de-ninos-soldados>
- Human Rights Watch. (2004). *APRENDERÁS A NO LLORAR: Niños combatientes en Colombia*. Bogotá: Impresión Editorial Gente Nueva.
- Hurtado, M. (1999). *Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991*.
- ICBF. (23 de Abril de 2013). Comunicado de prensa: Grupos armados ilegales tienen niños y niñas desde la Primera Infancia y los someten desde los seis años. . Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. .
- ICBF. (2015). Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Niños, niñas y adolescentes desvinculados. . *Infografía del Reclutamiento*.
- ICBF-OIM. (2008). *Guía para el restablecimiento integral de derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de los grupos armados organizados al margen de la ley*. Bogotá: Asuntos Publicitarios.
- INDEPAZ. (2012). *Instituto de Estudios para el desarrollo y la paz . Colombia Proceso de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC*. . Bogotá, Colombia. .
- Jaramillo, L. (2011). Concepción de infancia. *Zona Próxima*, 0(8).

- Jaramillo, L., & Valencia, G. (2015). Atipicidades del proceso de paz con las Milicias Populares de Medellín. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 263–282.
- Joas, H. (2005). *Guerra y modernidad. Estudios sobre la historia de la violencia en el siglo XX*. Barcelona:: Paidós.
- Johnson, K. (2016). *Portal de noticias International Crisis Group, in pursuit of peace*. . Obtenido de ¿Y ahora, qué? Retos e incentivos del ELN para la paz. Traducción parcial del artículo: “The National Liberation Army (ELN) Joins Colombia’s Search for Peace”.
- Koselleck, R. (1985). *Futures past: On the semantics of time. En español, Koselleck, R. (2003). Futuro-pasado. Sobre una semántica de los tiempos históricos. Barcelona: Paidós. Cambridge: MIT Press.*
- Lair, E. (2000). Colombia: una guerra contra los civiles. *Rev Colombia Internacional* 49-50, 135-147.
- Leal, F. (1984). *Estado y Política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI y CEREC.
- Lewkow, L. (28 de Enero de 2015). *CUATRO TESIS SOBRE EL CONCEPTO DE SENTIDO EN LA TEORÍA DE SISTEMAS DE NIKLAS LUHMANN*. Obtenido de Sistemas Sociales: <http://sistemassociales.com/cuatro-tesis-sobre-el-concepto-de-sentido-en-la-teoria-de-sistemas-de-niklas-luhmann-2/>
- Lobe, J. (7 de Octubre de 2011). *Inter Press Service, agencia de noticias*. Obtenido de EEUU apoya a países que reclutan niños soldados.
- Locke, K. (2001). *Grounded theory in Management Research*. California: SAGE Publications Inc.
- Londoño, B. (2002). El instituto colombiano de bienestar familiar recuento histórico, desarrollos y planteamiento crítico. *Cátedra Ciro Argentina por la Infancia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- López, C. (2014). *CaludiaLopez.com*. Recuperado el 18 de septiembre de 2016, de ACUERDO FINAL, Entre el Gobierno Nacional y el Movimiento Armado Quintin Lame.: http://www.claudia-lopez.com/adiosalafarc/acuerdos/acuerdo_QUINTIN.pdf
- _____ (2016). *¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y mercado para unir las tres Colombias*. Bogotá: DEBATE.
- Luhmann, N. (1989). Dos caras del estado de derecho. En T. d. Muñoz, *La paradoja de los derechos humanos. Tres escritos sobre política, derecho y derechos human* (págs. 35-55). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- _____ (1991). *Sistemas sociales*. México D.F: Universidad Iberoamericana, Alianza Editorial.
- _____ (1993). ¿Hay todavía en nuestra sociedad normas irrenunciables? En T. d. Muñoz, *La paradoja de los Derechos Humanos* (págs. 69-101). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- _____ (1995). Individuo, individualidad, individualismo. *Zona Abierta* 70-71, 53-157.
- _____ (1997). *Teoría Política en el Estado de bienestar*. Alianza Universidad.
- _____ (2006). *La sociedad de la sociedad*. Mexico: Herder, UIA.
- Mascareño, A. (2007). Regímenes jurídicos en la constitución de la sociedad mundial. *Crim. n° 4*, 1-39.

- _____ (2009). Contingencia, necesidad e imposibilidad de la semántica en América Latina. En F. y. Ossandon, *Observando Sistemas II*. México D.F: UIA.
- _____ (2010). Coordinación social mediante políticas públicas: el caso chileno. *REVISTA cepal 101*.
- _____ (2011a). Entre la diferenciación y los individuos: Derechos fundamentales y las redes de la infamia. *Estudios Públicos*, 124, 45-82.
- _____ (2011b). Sociología de la intervención: orientación sistémica contextual. *Revista Mad - Universidad de Chile*, N° 25, 1-33.
- Mascareño, A., & Carvajal, F. (2015). Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión. *REVISTA CEPAL 116*, 131-146.
- McEvoy, K. (2009). Re-imagining DDR: Ex-combatants, leadership and moral agency in conflict transformation. *Theoretical criminology*, 31-59.
- McMullin, J. (2011). Reintegrating young combatants: do child-centred approaches leave children—and adults—behind? . *Third World Q.*, 743-764.
- MEDINA, C. (2001). *Elementos para una Historia de las Ideas Políticas del Ejército de Liberación Nacional: La Historia de los Primeros Tiempos (1958- 1978)*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.
- Mejía, M. (2012). Justicia restaurativa y principio de oportunidad en el sistema de responsabilidad penal juvenil: hacia la reconciliación con la víctima en el marco del conflicto armado . *REVISTA ITER AD VERITATEM N° 10*,.
- Miranda, P. (2009). Complejidad y normatividad en las políticas públicas. *Trabajo social ante los nuevos retos de las políticas públicas en las transformaciones socioculturales contemporáneas*. Santiago de Chile.
- Miranda, P. (2010). *Informe avance, primer año proyecto Normatividad y complejidad en las Políticas Públicas. Un estudio del caso chileno*. Santiago de Chile: Fondecyt n°1095186.
- Miranda, P. (2012). Instituciones formales y redes informales en políticas públicas: Interferencias procesuales y normativas en políticas de pobreza, obras públicas y medioambiente en Chile . *GIGAPP Estudios Working Papers*.
- Molina, G. (2011). La atención estatal a menores de edad desvinculados del conflicto armado. *UNal. Facultad de Ciencias Humanas, Maestría en Antropología Social*. Bogotá.
- Montoya, A. (2008). Niños y jóvenes en la guerra en Colombia: Aproximación a su reclutamiento y vinculación. *Revista Opinión Jurídica*, 7 (139), 37-51.
- Muggah, R. (2013). Negotiating Disarmament and Demobilisation: A Descriptive Review of the Evidence. *Colombia Internacional* 77, 19-41.
- Murua, J. (2012). Formación de agenda pública en la sociedad mundial . *Revista Encrucijada Americana* 5(1), 74-94.
- Nafarrete, J. T. (2004). *Luhmann: La política como sistema*. México: FEC-UIA-UNAM.
- Nievas, F. (2009). Sociología de la guerra. *Redes.Com N° 5*, 25-44.
- Nussio, E. (2009). ¿Reincidir o no? Conceptos de la Literatura Internacional Aplicados al Caso de Desarme, Desmovilización y Reintegración de las Autodefensas Unidas de Colombia. . *Revista Pensamiento Jurídico*, No. 26.
- Nussio, E. (2013). Desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes: políticas y actores del postconflicto. . *Colombia Internacional*, 77.

- ODDR. (2011). *Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) La complejidad de los procesos en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia y Embajada de Suecia: Bogotá.
- OEA. (Febrero de 2007). *Organización de Estados Americanos – Secretaría General. Octavo informe trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA)*. Recuperado el 3 de 11 de 2016, de www.mapp-oea.org
- OIM. (2015). *Organización Internacional para las Migraciones. ¿Y por qué tantos colores? Tres casos de reintegración de jóvenes, víctimas de reclutamiento ilícito.* . Bogotá.
- Olarte, D. (2013). *Las resoluciones de la ONU: ¿flexibilización de la teoría de las fuentes del derecho internacional?*. Recuperado el 5 de diciembre de 2016, de Proyecto de investigación: Renovaciones del derecho internacional del grupo de investigación Centro de Estudios de Derecho Internacional y Derecho global Francisco Suárez, S. J: http://www.anuariocdi.org/contemporaneo/1_6_resoluciones%20onu.pdf
- ONU. (s.f.). *Biblioteca Dag Hammarskjöld*. Obtenido de ¿Son las resoluciones de la ONU de carácter obligatorio?: <http://ask.un.org/es/faq/64542>
- ONU. (2007). *Organización de las Naciones Unidas, Principios de París: Principios o directrices sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados*. París.
- ONU. (2014). *Derechos humanos, oficina del alto comisionado*. Recuperado el 10 de Octubre de 2016, de Niños NN en las filas de las Auc: <http://www.hchr.org.co/migracion/index.php/compilacion-de-noticias/108-ninos-y-conflicto/4779-ninos-nn-en-las-filas-de-las-auc>
- ONU. (s.f.). *Mantenimiento de la paz en el Mundo.* . Obtenido de Desarme, desmovilización y reintegración.: <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/ddr.shtml>.
- ONU. (s.f.). *Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Recuperado el 5 de Septiembre de 2016, de Comité de los derechos del niño: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/>
- Orozco, C., & Vásquez, M. (2014). *Improcedencia del principio de oportunidad en la ley de infancia y adolescencia.* . Universidad Militar Nueva Granada.
- Palma, A. (Enero de 2007). *Políticas públicas que contribuyen a la cohesión social*. Recuperado el 5 de Septiembre de 2016, de Diálogos de políticas públicas. Revista Digital, FLACSO, Chile 1(1): https://issuu.com/flacso.chile/docs/d_pol_pub
- Perdomo, J. (2016). *Fiscalía General de la Nación, Colombia*. Obtenido de Las FARC reclutaron ilícitamente a 11.556 menores desde 1979: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/las-farc-reclutaron-ilicitamente-a-11-556-menore>
- Pérez, C. (2004). La construcción social de la infancia. *Apuntes desde la sociología temporal*, 7; diciembre, 149-168.
- Peters, K. (2007). Reintegration Support for Young Ex-Combatants: ¿A Right or a Privilege? *International Migration. Volume 45*, 35–59.
- PGN . (2006). *Proyecto ontról preventivo y seguimiento a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. .
- Picón, R. (2008). El juego de la guerra, niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado Colombia. *Tabula Rasa no.8*.

- Pinto, M., Vergara, A., & Lahuerta, Y. (2002). *Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual*. Bogotá: Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación.
- Pintos, J. L. (2003). El metacódigo "relevancia/opacidad" en la construcción sistémica de las realidades. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 2, núm. 2, 21-34.
- Piñuel, J. L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis. *Estudios de Sociolingüística* 3(1), 1-42.
- Pizarro, E. (2011). EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS Y DIALOGOS DE PAZ EN COLOMBIA. Delegado del gobierno para la liberación de secuestrados. *Primer Foro Colombiano en Construcción de Paz – Marzo 10 de 2011*. Bogotá: UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO.
- Presidencia de la República. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Presidencia de la República de Colombia. (2008). *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*. Colombia: Observatorio de Derechos Humanos y DIH.
- Ramírez, A. J. (2008). Guerra y Paz. *Revista Mexicana de Sociología* 70, núm. 8, 589-617.
- Ramírez, C., Aranzeta, M., & Montoya, F. (2015). *Contradicciones en el proceso de restablecimiento de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en Colombia*. Medellín : Monografía como requisito para optar al título de Especialista en Derecho de Familia .
- Rangel, A. &. (2004). *Informe final de investigación 'Conflictividad territorial en Colombia'. Dimensión Para-Institucional. En Convenio Fundación Buen Gobierno y Escuela Superior de Administración Pública*. Bogotá.
- Reinaldo, L. P. (2015). *FARC-EP y Gobierno colombiano firman histórico acuerdo para la paz en Colombia*. CUBA DEBATE, Noticias.
- Rettberg, A. (2013). La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional. *Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia*, 13–36.
- Rodríguez, A. (2008). El concepto de víctima: Mesa Redonda El Concepto de Víctima. *I Congreso Internacional Construyendo Redes. Grupo de Acción Comunitaria*.
- Rodríguez, P. (2012). *Elites, conflicto y narcotráfico en Colombia*.
- Romero, J. (2007). *¿Discriminación laboral o capital humano? Determinantes del ingreso laboral de los afrocartageneros*. Cartagena: Banco de la República. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional.
- Rubio, R. (2009). *DDR en clave de prospectiva. Posibles escenarios de futuro para Colombia*. Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Editora Géminis.
- Sáez, B. C. (2011). Aportes de Niklas Luhmann a la teoría de la complejidad. *Polis* 29, 2-13.
- Sánchez, F., & Díaz, M. (mayo de 2003). Conflict, Violence and Criminal Activity in Colombia: A Spatial Analysis. Universidad de los Andes. *CEDE Working Paper. Universidad de los Andes*.
- Sánchez, G., & González, C. (2016). Un camino sin más muertos, Reflexión sobre el conflicto y su resolución en Colombia. *Revista. Arcadia, julio*.

- Santibáñez, D. (2009). La modulación de Políticas Públicas en el Estado contemporáneo: condicionamientos, incompatibilidades y racionalidad sistémica. *Revista MAD. Edición Especial N° 3*, 65-90.
- Sarti, C. (2011). A víctima como figura contemporánea. *Caderno CRH*, 24(61), 51-61.
- Save the Children. (2015). *BORN Equal. How reducing inequality could give our children a better future*. Save the Children.
- Sedky, J. (1999). *Ni un solo Niño en la Guerra. Infancia y Conflictos Armados*. Barcelona: Icaria-CIP.
- SIPI-UNICEF. (2012). *El enfoque de Protección integral de Derechos en América Latina. Sistema de Información sobre la primera infancia en América Latina*.
- Sprienger, N. (2012). *Como corderos entre lobos. Del uso y reclutamiento de niños niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*. Bogotá: Sprrienger Cosulting Services.
- Stankovic, T. (2015). Microdisarmament and Compliance Costs: An Analysis of Disarmament, Demobilization, and Reintegration Programs. *Studies in Conflict & Terrorism, Volume 38*, 691-709.
- Stichweh, (2016). Estructura social y semántica: la lógica de una distinción sistémica. *REVISTA MAD (35)*, 1-14.
- Stichweh, R., & Windolf, P. (2009). *Inklusion und Exklusion: Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit*. Wiesbaden: Auflage.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la Teoría Fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Tattay, P. (2000). La reinserción regional: resultados diversos. En *De las armas a la democracia* (pág. Tomo II). Bogotá: Ministerio del Interior, Colombia.
- Thumala, D., Arnold, M., & Urquiza, A. (2010). Opiniones, expectativas y evaluaciones sobre diferentes modalidades de inclusión/exclusión social de los adultos mayores en Chile. *Argos*, 27(53), 91-122.
- Thumala, D., Arnold, M., Massad, C., & Herrera, F. (2015). *Inclusión y Exclusión social de las personas mayores en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Servicio Nacional del Adulto Mayor.
- Tiryakian, E. A. (2004). La guerra: la cara oculta de la modernidad. En C. J. Beriain, *Modernidad y violencia colectiva* (págs. 63-78). Madrid: CIS.
- Torres, C. (2016). *Fundación paz y reconciliación, Colombia*. Obtenido de Procesos de Paz en gobiernos anteriores.: <http://www.pares.com.co/categoria/documentos-e-informes/>
- UARIV. (2013). *Unidad para la atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado*. Obtenido de Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).
- UNESCO. (2012). *Social and Human sciences*. Obtenido de Instrumentos legales internacionales y programas sobre derechos económicos, sociales y culturales.: <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/advancement/networks/larno/legal-instruments>
- UNESCO. (s.f). *Social and Human Sciences: Instrumentos normativos*. Obtenido de Más sobre la naturaleza y el estatus de los instrumentos legales y programas.:

- <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/advancement/networks/larno/legal-instruments/nature-and-status/>
- UNICEF. (2006). *CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO*. España: Nuevo Siglo.
- Unidad de paz. (abril de 28 de 2000). Narcotráfico, motor del conflicto: ONU. Edición virtual. *Diario El Tiempo, Colombia*.
- Unión Patriótica Colombia. (s.f). *Unión Patriótica Colombia*. Recuperado el 18 de Septiembre de 2016, de <http://unionpatrioticacolombia.com/>
- Urrego, Z., & Escobar, F. (2015). Investigación en salud para la paz de Colombia: ¿estudiar la noviolencia o la violencia? *Revista de la Facultad de Medicina*, 63(3), 351-353.
- Urteaga, E. (2010). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Internacional de Filosofía*, vol. XV, 301-317.
- Valverde, F. (2008). Intervención Social con la Niñez: operacionalizando el enfoque de derechos . *Revista Mad Edición Especial N° 3*, 95-119.
- Vargas, I. (2008). *La sociología política de Niklas Luhmann*. Mexico: Tesis. Universidad Iberoamericana.
- Velázquez, F. (2007). Historia del paramilitarismo en Colombia. *História, São Paulo*, 26: (1), 134-153.
- Vélez, R. (2010). *Políticas públicas y gobierno público en Medellín: Estrategias de consolidación de derecho público con perspectiva territorial*. Medellín: Universidad Autónoma latinoamericana. .
- Verdad Abierta. (26 de Marzo de 2010). Los paramilitares reclutaron más de 2.800 menores para la Guerra. *Verdad Abierta*.
- Villar, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista Derecho del Estado n.º 20, diciembre* , 73-96. .
- Vries, H. d. (2011). Breaking up and Going Home? Contesting Two Assumptions in the Demobilization and Reintegration of Former Combatants. *International Peacekeeping. Volume 18*, 38-51.
- Vries, H., & Wiegink, D. (2011). Breaking up and Going Home? Contesting Two Assumptions in the Demobilization and Reintegration of Former Combatants. *International Peacekeeping. Volume 18*, 38-51.
- Weills, E. (2014). *Los tres nudos de la guerra colombiana: Un campesinado sin representación política, una polarización social en el marco de una institucionalidad fracturada, y unas articulaciones perversas entre regiones y centro*.
- Wiegink, H. d. (2011). Breaking up and Going Home? Contesting Two Assumptions in the Demobilization and Reintegration of Former Combatants. *International Peacekeeping*, 38-51.
- Wilke, H. (2007). *Smart Governance . Governing in the global Knowledge Society*. New York: Campus Verlag.
- Zenobi, D. (2014). *Los nombres de la novedad. Política y expertise transnacional en la producción social de las víctimas de la tragedia de Cromañón*. Argentina: UBA-CONICET.

ANEXOS

ANEXO 1: Ficha metodológica

Nombre de la investigación

TRANSFORMACIONES SEMÁNTICAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y
DESVINCLACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL CONFLICTO
ARMADO COLOMBIANO DURANTE EL PERIODO 2000-2016

Pregunta de investigación:

¿Cuáles son las transformaciones semánticas que han ocurrido en la política pública colombiana en relación con el uso, la participación y desvinculación de los niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado?

Objetivo general:

Describir las transformaciones semánticas ocurridas en la política pública del Estado Colombiano, alrededor del fenómeno de participación y desvinculación de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado interno entre los años 2000-2016.

Objetivos específicos:

1. Analizar el contenido de lineamientos representativos de política pública internacional ratificados por el Estado Colombiano en el período 2000-2016, sobre la participación y desvinculación de niños, niñas y adolescentes en los conflictos armados.
2. Analizar el contenido de lineamientos de política pública colombiana (2000-2016) sobre la participación y desvinculación de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado interno.
3. Especificar las transformaciones semánticas identificadas en el análisis de Política pública nacional e internacional (ratificada por el Estado colombiano), en materia de participación y desvinculación de niños, niñas y adolescentes del conflicto armado interno

Tipo de investigación:

Investigación cualitativa, trasversal y descriptiva, desarrollada a través de análisis de contenido cualitativo.

Criterios de inclusión:

- Documentos de política pública, directrices programáticas o jurídicas sobre procesos de DDR para NNA, desarrollados por sistemas funcionales y organizaciones, publicados entre los años 2000-2016.

Criterios de exclusión:

- Documentos de política pública, directrices programáticas o jurídicas sobre procesos de DDR diseñados exclusivamente para excombatientes mayores de edad (adultos).

- Documentos de política pública, directrices programáticas o jurídicas sobre procesos de DDR para NNA desarrollados fuera de la ventana temporal del estudio.

- Documentos nacionales o internacionales generados en modalidad de estudios, seguimientos u observaciones sobre el proceso de implementación de la política pública de DDR para NNA.

Muestra:

Se realizó análisis sobre 22 documentos de política pública relacionada con procesos de DDR en NNA. De estos, 8 hacen parte de directrices internacionales y 14 a directrices nacionales (colombianas). A continuación, se especifica el nombre del documento, años de desarrollo y organización desde el cual se emite:

Directrices internacionales relacionadas con los procesos de DDR de NNA (2000-2016)

No	Año	Documento	Organización
1	2000	Protocolo facultativo de la convención de los derechos del niño relativo a la participación en conflictos armados	ONU
2	2001	Resolución 1314: Niños y conflictos armados	ONU
3	2001	Resolución 1379: Niños y conflictos armados	ONU
4	2003	Resolución 1460: Niños y conflictos armados	ACNUR
5	2004	Resolución 1539: Los niños y los conflictos armados	ONU

6	2005	Resolución 1612: Esquema de monitoreo sobre graves infracciones a DIH en Niños	ONU
7	2007	Compromisos de París para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas armadas o grupos armados	UNICEF
8	2009	Resolución 1882: Niños y conflictos armados	ONU
9	2010	Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, capítulo XIII: Derecho a la reparación	UNODC

Directrices de política pública nacional relacionadas con los procesos de DDR de NNA (2000-2016)

No	Año	Documento	Organización
1	2003	Decreto 128: Sobre la reincorporación a la sociedad civil". CAPITULO V: Protección y atención de los menores de edad desvinculados	Congreso de la República
2	2004	RESOLUCION No 2620: Directrices, criterios y procedimientos para la prestación del servicio educativo a niños, niñas y jóvenes desvinculados del conflicto armado	Ministerio de Educación
3	2007	Decreto 4690 DE 2007, por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley.	Congreso de la República eso
4	2008	CONPES 3554: Política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados ilegales	Consejo Nacional de política pública
5	2008	Guía para el restablecimiento integral de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley.	ICBF OIM
6	2009	CONPES 3607: Importancia estratégica programa apoyo a comunidades receptoras de población desmovilizada en Colombia desarrollado con la cooperación financiera no reembolsable de la Comunidad Europea.	Consejo Nacional de política pública
7	2010	CONPES 3673: Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados.	Consejo Nacional de política pública

8	2010	Lineamiento técnico para el programa especializado y modalidades para la atención a NNA que se desvinculan de grupos armados organizados al margen de la ley.	ICBF
9	2012	Resolución 0346 de 2012: Por la cual se establecen disposiciones para la implementación de las estrategias de servicio social; prevención temprana de reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y reintegración comunitaria, en el marco del proceso de reintegración.	Agencia Colombiana Para la Reintegración
10	2013	Resolución 0754: Por la cual se reglamentan requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del Proceso de Reintegración a la sociedad civil dirigido a la población desmovilizada: procedimiento de suspensión, pérdida de los mismos y culminación del proceso de reintegración.	Agencia Colombiana Para la Reintegración
11	2014	Resolución 1724: Por la cual se reglamentan requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del Proceso de Reintegración dirigido a la población desmovilizada y postulada a la Ley 975 de 2005, modificada y adicionada por la Ley 1592 de 2012 y el Decreto Reglamentario 3011 de 2013.	Agencia Colombiana Para la reintegración
12	2015	Procedimiento articulación de Restablecimiento de derechos, reintegración Social y económica y reparación integral a Jóvenes y adolescentes víctimas de Reclutamiento ilícito.	Unidad para la atención y reparación a las víctimas
13	2016	Resolución 1525: Por la cual se aprueba el lineamiento técnico de las modalidades del programa de atención especializada para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley y contribución al proceso de reparación integral.	ICBF
14	2016	Lineamiento técnico de las modalidades del programa de atención especializada para el restablecimiento de derechos a niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley y contribución al proceso de reparación integral	ICBF

Procedimiento de análisis:

1. Selección de unidades de análisis: Documentos de política pública nacional e internacional que cumplen con el criterio de inclusión definido para el estudio. Se determinó como unidad básica de análisis a trozos de texto que hacen referencia a temas determinados (unidades temáticas)

2. Identificación de temas: Los temas a profundizar en el desarrollo del estudio se identificaron a través de diversos métodos: experiencia de la investigadora, hallazgos en la revisión de antecedentes empíricos, y reconocimiento de temas a partir de la lectura y codificación misma de las unidades de análisis.

3. Construcción de libro de códigos: Se identificaron siete temas principales de análisis, que a su vez contenían familias y códigos, tales temas fueron:

- Perspectiva de la infancia y de la adolescencia
- El lugar del Estado Nacional
- Componentes de la política pública / directriz programática
- Momentos del proceso de DDR.
- Distinción exclusión/inclusión
- Sistemas funcionales
- Transformaciones semánticas

Cabe anotar que cada uno de los temas mencionados se exploró a partir de los elementos semánticos contenidos en ellos.

4. Codificación de las unidades de análisis: A partir de los ‘temas’, familias y códigos desarrollados en el paso previo, se realizó la lectura completa de las unidades de análisis seleccionadas, usando los códigos como etiquetas, a través del programa ATLAS.ti. En este proceso se identificaron temas y categorías emergentes que se integraron posteriormente al libro de códigos.

5. Análisis: En el proceso de codificación de las unidades se dio inicio al proceso de análisis, en consonancia con los objetivos de investigación y la estructura narrativa de presentación de los hallazgos. Los focos de análisis (que se complementan con los temas establecidos) fueron:

- Características y transformaciones semánticas en la política pública internacional
- Características y transformaciones semánticas en la política pública nacional

- Identificación de paradojas, contradicciones, relaciones e innovaciones en/entre las unidades de análisis.
- Preguntas o cuestionamientos teóricos y prácticos surgidos en la lectura.
- Semánticas emergentes.

Este análisis se nutrió además de las herramientas operativas contenidas en el Software: visiones de red, co-ocurrencias, nodos, observación de densidad de códigos y familias, supercódigos, etc.

Hizo parte del análisis también: 1. La revisión de los códigos no utilizados, los de características redundantes y aquellos de más altas y bajas frecuencias de aparición; y 2. Una segunda lectura de fragmentos totales o parciales de las unidades de análisis para explorar elementos emergentes surgidos en la lectura inicial.

6. Redacción de hallazgos

ANEXO 2: Procesos de paz y programas presidenciales para alcanzarla (1982-2016)

Periodo presidencial	Programa/Estrategia	Descripción
Belisario Betancur (1982-1986)	<p>Se creó la Comisión de Paz encargada de propiciar acercamientos con los principales líderes guerrilleros.</p> <p>‘Acuerdo de La Uribe’</p>	<p>*El 28 de marzo de 1984 la Comisión de Paz formada por el Gobierno de Betancur selló el primer acuerdo de cese al fuego con las FARC.</p> <p>*El M-19 se alió con el EPL para llevar a cabo negociaciones con el Gobierno de manera conjunta. Los diálogos concluyeron en un acuerdo firmado el 24 de agosto de 1984 en el cual se establecía el cese al fuego.</p> <p>* En 1984, y como fruto de esos diálogos, las partes pactaron varios compromisos sellados con la firma de los llamados “Acuerdos de La Uribe”. En ellos se estipuló el surgimiento de un movimiento de oposición como mecanismo para permitir que la guerrilla se incorporara paulatinamente a la vida civil. Este movimiento se denomina ‘Unión Patriótica’. Sin embargo, desde sus mismos inicios la Unión Patriótica fue sometida a toda clase de hostigamientos y atentados, acusados de ser portavoces de la guerrilla. Así “comenzó un proceso de exterminio que se ha prolongado por más de 20 años. Se desconoce la cifra total de militantes o simpatizantes de la Unión Patriótica que fueron asesinados, pero cálculos parciales estiman que pudieron ser unos 6,500 y un buen número de desaparecidos. Muchos de los sobrevivientes al exterminio abandonaron el país y fueron condenados al exilio” (Unión Patriótica Colombia, s.f). Actualmente la Unión Patriótica se considera una víctima colectiva de la violencia en Colombia, y cuenta con una sentencia de la CIDH que respalda sus demandas.</p> <p>*Los procesos adelantados durante este gobierno llegan a su fin (fracasan) en 1985, teniendo como “detonante el incumplimiento a lo pactado por parte de Gobierno y guerrilla, la falta de garantías para ejercer la oposición, los ataques a la población civil y el accionar de los grupos paramilitares” (FCM, 2014)</p>
Virgilio Barco (1986-1990)	<p>-Programa: “Iniciativa para la Paz”.</p> <p>-Se funda la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación de la Presidencia.</p>	<p>*Después de la experiencia fracasada de las comisiones de paz compuestas por miembros de la sociedad civil, Barco institucionalizó el proceso de paz creando una consejería presidencial para la paz.</p> <p>*Durante este tiempo se rompieron los acuerdos del cese al fuego firmados con las FARC en el gobierno de Betancur dos años antes.</p> <p>*Se logra la desmovilización del M-19 el 9 de marzo de 1990 y del EPL el 16 de mayo del mismo año.</p> <p>*Bajo este gobierno también se concretan iniciativas preliminares de desmovilización con el movimiento indígena Quintín Lame, y parcialmente del EPL y el PRT.</p>

		<p>*Se consideró esta una paz parcial, no completa. Puede pensarse que la estrategia de los tres primeros años sirvió para presionar a algunos grupos para que negociaran. “Pero el resultado global fue muy restringido puesto que dejó los principales grupos por fuera” (Unión Patriótica Colombia, s.f).</p>
Cesar Gaviria 1990-1994	Se mantiene el modelo de la presidencia anterior	<p>*La Presidencia de Cesar Gaviria, en medio del desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente, posibilita nuevos diálogos con las FARC. Entre abril y junio de 1992 se establecieron las negociaciones de paz con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (conformada por las FARC, ELN y el EPL) en México. Sin embargo, tras el secuestro y muerte del ex ministro Argelino Durán por parte de guerrilleros del EPL los diálogos llegaron a su fin el 4 de mayo de 1992 (FCM, 2014).</p> <p>*En este periodo se logran consolidar los acuerdos de paz previamente alcanzados con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Indígena Armado “Quintín Lame”, una fracción del ELN y el EPL. Por su parte las FARC continuaron su lucha armada.</p>
Ernesto Samper 1994-1998	Acuerdo de ‘Puerta del Cielo’	<p>*Durante este gobierno el proceso de paz más destacado se intentó con el ELN y el EPL, en las conversaciones de Maguncia, en Alemania. Este se caracterizó por una participación activa y directa de la sociedad civil.</p> <p>*En febrero de 1998 se firmó un preacuerdo en el Palacio de Viana, de Madrid, el cual finalmente no se concretó luego de que se filtrara a la prensa. No obstante, con este insumo, en julio de 1998 se firma el acuerdo de Puerta del Cielo, en la ciudad de Maguncia, que contempló el desarrollo de una propuesta impulsada por los guerrilleros para realizar lo que llamaron una Convención Nacional (Caracol Radio, 2012): "La Convención buscará elaborar las bases de un acuerdo político de reformas y transformaciones sociales, con miras a la democratización del Estado y la sociedad. Su desarrollo se hará a través de los mecanismos que sean indispensables de orden administrativo o legislativo, e inclusive a través de la organización de una Asamblea Nacional Constituyente." (CMMH , 2006)</p> <p>*Este proceso no fue más allá de la formulación de buenas intenciones, pues no logró consolidarse en avances, fundamentalmente porque las reuniones se desarrollaron sin ninguna representación que se considerara ‘oficial’ de los gobiernos de Alemania y Colombia, y porque gran parte de la opinión pública no estuvo de acuerdo con la propuesta de la Convención Nacional.</p>
Andrés Pastrana 1998-2002	<i>Zona de despeje</i> (desmilitarización de San Vicente del Caguan y municipios aledaños).	<p>*Se pacta la desmilitarización de un territorio de 140.000 kilómetros en los departamentos de Meta y Caquetá (zona de despeje), que entró en vigencia a partir del 7 de noviembre de 1998.</p>

	<p>Agenda de negociación: “Política de paz para el cambio”</p>	<p>*El 7 de enero de 1999 el gobierno de Andrés Pastrana inició una negociación de paz con las FARC, se estableció una Mesa de Diálogo y Negociación y el Comité Temático Nacional. Toda la negociación avanzó en medio de la confrontación militar (a excepción de la zona de despeje).</p> <p>* “Lamentablemente la concesión del territorio se convirtió en condición para que el diálogo pudiera proseguir, de manera que el proceso no dependía de los acuerdos sustantivos sino de que la zona de distensión se mantuviera” (Torres, 2016).</p> <p>*En el año 2000 las FARC declararon una tregua unilateral. No obstante, poco después reinician acciones violentas. Las negociaciones finalmente se rompen el 20 de febrero de 2002 cuando los guerrilleros dinamitaron un puente en Antioquia, y una célula insurgente desvió un avión comercial secuestrando al congresista Jorge Eduardo Géchem, quien se encontraba como pasajero.</p> <p>*“Como consecuencia de la ruptura de este proceso de paz se generó en el país una desconfianza total hacia procesos paz en medio de confrontaciones de guerra. Así mismo, tanto el gobierno como las FARC fortalecieron sus discursos y asumieron acciones para fortalecer la confrontación armada” (CNMH, 2006).</p>
<p>Álvaro Uribe Vélez 2002-2006 2006-2010 (Reelegido)</p>	<p>Política de defensa y seguridad democrática</p>	<p>* La política de defensa y seguridad democrática (PSD) impulsada por la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez, se implementó en un escenario en el cual los actores armados ilegales se habían fortalecido durante los años anteriores (Presidencia de la República de Colombia, 2008). Esta política se propuso recuperar el control territorial por parte del Estado, eliminar el negocio de las drogas ilícitas y mantener una capacidad disuasiva (Presidencia de la República, 2003).</p> <p>*Una característica importante de este periodo es que no se reconoce la existencia de un conflicto armado, por lo tanto, los grupos armados se denominan ‘terroristas’. Bajo este enfoque el gobierno busca alcanzar la paz ganando la guerra; bajo este enfoque se logra la muerte de uno de los principales cabecillas de las FARC, Raúl Reyes, en un bombardeo en el año 2008, y en este mismo periodo fallece por causas naturales Pedro Antonio Marín, alias Manuel Marulanda, máximo comandante y fundador de esa guerrilla.</p> <p>*A partir del año 2002 se celebran negociaciones y acuerdos con los grupos paramilitares, que tras la promulgación de la ‘Ley de justicia y paz’ en 2005, se inicia la desmovilización de alrededor 30.000 integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, y la entrega de los principales jefes paramilitares (FCM, 2014).</p> <p>*Los acercamientos para negociar con las FARC y el ELN durante este período fueron completamente infructíferos.</p>

<p>Juan Manuel Santos 2010-2014 2014-2018 (Reelegido)</p>	<p>Proceso de paz con las FARC (actualmente)</p>	<p>*El 4 de septiembre de 2012 El presidente confirma públicamente que las negociaciones con las FARC comenzarían en octubre de ese año en Oslo, Noruega. Luego de concertar la agenda inicial, el 6 de noviembre de ese mismo año el Gobierno y las FARC se reúnen en La Habana para tratar detalles logísticos de cara al inicio de las conversaciones el 15 de noviembre de 2012.</p> <p>*En medio del avance de las conversaciones, el 20 de agosto de 2013 las FARC hacen un primer pronunciamiento reconociendo su responsabilidad en relación con las víctimas en el conflicto armado.</p> <p>*El 7 de agosto de 2014 la Corte Constitucional declaró exequible el Marco Jurídico para la Paz, con lo cual el Congreso podría definir, una vez se firme la paz con las guerrillas, una ley estatutaria que precise los delitos conexos del delito político y, en consecuencia, cuáles desmovilizados de esos grupos podrían llegar a participar en política.</p> <p>*El 7 de diciembre de 2014 Las FARC anunciaron el cese del fuego “unilateral e indefinido”.</p> <p>*El 24 de agosto de 2016 el gobierno y las FARC alcanzan un acuerdo definitivo, sobre los seis puntos agendados (Fin del conflicto, justicia para las víctimas, solución al problema de las drogas ilícitas, mejores oportunidades para el campo, apertura democrática y participación, implementación, verificación y refrendación) después de 4 años de conversaciones.</p> <p>* El 30 de agosto, se firma el decreto que convoca al plebiscito para la refrendación popular del acuerdo de paz. La votación se llevará a cabo el 2 de octubre de 2016.</p> <p>*El lunes 26 de septiembre en Cartagena de Indias, se firmará oficialmente y en un acto público el acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC.</p>
	<p>Conversaciones de paz con el ELN (actualmente)</p>	<p>Respecto del ELN:</p> <p>*Desde enero de 2014 está en curso una fase exploratoria de diálogos de paz con el ELN, sin embargo, no entró oficialmente en marcha una mesa de negociación pues no se había concretado una agenda definitiva.</p> <p>*El 31 de marzo de 2016, luego de dos años de diálogos exploratorios, el Gobierno y el ELN anunciaron la apertura oficial de un proceso de paz que busca poner fin al conflicto armado en Colombia. Este dialogo contempla seis puntos de negociación y serán cinco los países donde se realizarán las conversaciones: A Ecuador (donde estará ubicada la mesa de diálogos), se sumarán Venezuela, Chile, Brasil y Cuba.</p> <p>* El inicio de las negociaciones con el ELN estaba programado para finales de mayo en Ecuador, pero a septiembre de 2016, todavía no se sabe cuándo van a empezar. “Más aún, en este momento no se puede negar la posibilidad de que las</p>

		negociaciones simplemente no se den. El presidente Santos, sin embargo, ha afirmado que el diálogo no comenzará hasta que el ELN ponga fin a los secuestros y libere a todos los retenidos. El grupo ha rechazado esta demanda, afirmando que el Gobierno no debería imponer condiciones para las negociaciones, lo que pone un tanto en duda esta fecha de inicio” (Johnson, 2016)
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

ANEXO 3: Clasificación de los derechos de los NNA reconocidos por el Estado Colombiano

1. Derechos generales

Derecho a la vida y a la calidad de vida y un ambiente sano; Derecho a la integridad personal; Derecho a la rehabilitación y la resocialización; Derecho a la libertad y seguridad personal; Derecho a tener familia y a no ser separado de ella; Custodia y cuidado personal; Derecho a los alimentos; Derecho a la identidad; Derecho al debido proceso; Derecho a la salud; Derecho a la educación; Derecho al desarrollo integral en la primera infancia; Derecho a la recreación, participación en la vida cultural y en las artes; Derecho a la participación de los niños, las niñas y los adolescentes; Derecho de asociación y reunión; Derecho a la intimidad; Derecho a la información; Edad mínima de admisión al trabajo y derecho a la protección laboral de los adolescentes autorizados para trabajar y Derechos de los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad.

2. Derechos de protección (Los NNA deben ser protegidos de...)

- El abandono físico, emocional y psicoafectivo de sus padres, representantes legales o de las personas, instituciones y autoridades que tienen la responsabilidad de su cuidado y atención.
- La explotación económica por parte de sus padres, representantes legales, quienes vivan con ellos, o cualquier otra persona. Serán especialmente protegidos contra su utilización en la mendicidad.
- El consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o alcohólicas y la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización.
- La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.
- El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.
- Las guerras y los conflictos armados internos.
- El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley.
- La tortura y toda clase de tratos y penas crueles, inhumanos, humillantes y degradantes, la desaparición forzada y la detención arbitraria.
- La situación de vida en calle de los niños y las niñas.
- Los traslados ilícitos y su retención en el extranjero para cualquier fin.
- El desplazamiento forzado.
- El trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo es probable que pueda afectar la salud, la integridad y la seguridad o impedir el derecho a la educación.
- Las peores formas de trabajo infantil, conforme al Convenio 182 de la OIT.
- El contagio de enfermedades infecciosas prevenibles durante la gestación o después de nacer, o la exposición durante la gestación a alcohol o cualquier tipo de sustancia psicoactiva que pueda afectar su desarrollo físico, mental o su expectativa de vida.
- Los riesgos y efectos producidos por desastres naturales y demás situaciones de emergencia.
- Cuando su patrimonio se encuentre amenazado por quienes lo administren.

- Las minas antipersonales.
- La transmisión del VIH-SIDA y las infecciones de transmisión sexual.
- Cualquier otro acto que amenace o vulnere sus derechos.

3. Libertades fundamentales

El libre desarrollo de la personalidad y la autonomía personal; La libertad de conciencia y de creencias; La libertad de cultos; Libertad de pensamiento; La libertad de locomoción y Libertad para escoger profesión u oficio.

Fuente: Tomado y adaptado de Guía para el restablecimiento integral de derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley. ICBF – OIM, 2008.

**ANEXO 4: Familias, Categorías y Códigos aplicados al análisis de contenido
cualitativo desarrollado en Atlas.TI**

1. PERSPECTIVA DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA			2. EL LUGAR DEL ESTADO NACIONAL			
Para el ingreso a los programas de DDR	Para el egreso de los programas de DDR	Rol de los NNA en el proceso de DDR.	Perpectiva como ejecutor	Concentración de las acciones que lidera	Discrecionalidad en la ejecución de la política. ¿Qué tan específicos son mecanismos de ejecución?	El reestablecimiento del monopolio de la seguridad*
1. Adscrita a definiciones jurídicas de minoría de edad.	1. Adscrita a definiciones jurídicas de mayoría de edad.	1. Pasivo (receptor de ayuda): decisiones son tomadas por el	1. Benefactor	1. De predominancia urbana	1. Alta	1. La política contempla el remplazo de los competidores
2. Otra definición (Cultural, de ciclo vital)	2. Otra definición (Completar las intervenciones, tiempos límites)	2. Participante: mencionado	2. Protector	2. De predominancia rural	2. Mediana	2. La política NO contempla el remplazo de los competidores
		3. Activo: El NNA tiene poder para decidir sobre las cuestiones	3. Garantista.	3. Mixta	3. Baja	
		4. No mencionado-contemplado	4. No especificado	4. No especificado	4. No especificada	

3. COMPONENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Identificación de los beneficiarios	SISTEMA JURIDICO*: Observación de la responsabilidad del actor reclutante	Financiamiento - Sustentabilidad Destinación específica de recursos	Destino de la inversión	Liderazgo en la ejecución	Enfoques diferenciales	Intervenciones inmediatas: Medidas de asistencia para los excombatientes	Intervenciones a mediano plazo: Medidas de reparación para os excombatientes	Intervenciones a mediano-largo plazo: Garantías de no repetición para los excombatientes	Responsabilidad de ejecución de las estrategias contempladas	Tránsito al sistema de responsabilidad penal juvenil (Justicia ordinaria)	Proyección en tiempo
1. A partir de procesos de desmovilización individual mediados por el gobierno central.	1. No mencionada,	1. No definida	1. NNA Desvinculados (enfoque interventivo)	1. Gobierno central (entidades no especificadas).	1. De género y orientación sexual	1. Alimentación-alojamiento	1. Intervención psicosocial	1. Acciones de seguridad personal*	1. Autoridad Nacional	1. Contemplado en algunos casos.	1. De 1 a 2 años
2. A partir de procesos de desmovilización colectiva mediados por el gobierno central.	2. Mencionada pero no explícitamente punible,	2. A cargo del Gobierno	2. NNA en situación de vulnerabilidad (enfoque	2. Organizaciones de protección social.	2. Etnico-cultural	2. Salud	2. Intervención psicológica	2. Acciones de seguridad territorial	2. Autoridad Regional	2. No contemplado para ningún caso.	2. De 2 a 4 años
3. Por demanda espontánea - individual.	3. Punible explícitamente,	3. Gobierno Nacional y cooperación internacional.	3. Familia y comunidad en 'alto riesgo' (enfoque	3. Organizaciones de justicia	3. Discapacidad	3. Identificación	3. Orientación ocupacional - empleo	3. Acciones de seguridad nacional	3. Autoridad Local	3. No mencionado.	Más de 5
4. No definida	4. Punible explícitamente y obligado a	4. Empresa privada		4. Organizaciones civiles o no gubernamentales.	4. Según grupo armado de procedencia	4. Reunificación familiar	4. Indemnización	4. Acciones de prevención específica de			6. No definida
		5. Mixta		5. Organizaciones específicas de dedicación exclusiva.	Infancia	5. Protección-seguridad*	5. Acciones simbólicas				
		6. Apenas mencionado		6. Liderazgo no definido		6. Asistencia funeraria (familia)	6. Atención en salud física				
							7. Exención de servicio militar				
							8. Acceso prioritario a oferta educativa				
							9. Medidas de acceso a la 'verdad'				
							9. No mencionada				

4. MOMENTOS DEL PROCESO DE Desarme-desmovilización-reintegración							
Definición	Administración de la información - identificación de los excombatientes	DESARME	DESMOVIILIZACIÓN	REINTEGRACIÓN*, Enfoque predominante	Establecimiento de 'Ruta jurídica' que respalda en proceso de DDR	Seguridad*- protección de los excombatientes	Expectativa del proceso de DDR
1. Incluida para cada uno de los tres momentos.	1. Sistema de identificación y de información mencionado	1. Requerido para recibir los beneficios del programa	1. Definición procedimental de escenarios de tránsito.	1. Psicológica, desde el trauma	1. Mencionada	1. Mencionada como componente difuso	1. Desmovilización de todos los combatientes
2. Incluida para los tres momentos de manera general - difusa.	2. Sistema de identificación y de información definido	2. No requerido para recibir los beneficios del programa.	2. Mencionada, pero sin escenarios de tránsito.	2. Psicosocial, desde la experiencia emocional puesta	2. Mencionada y especificada	2. Mencionada y con medidas específicas para el NNA	2. Desestructuración de los ejércitos
3. Incluida para 1 de los momentos	3. Estrategias de búsqueda activa de los excombatientes menores	3. Incluye medidas de prevención del rearme	3. No mencionada.	3. Social, desde la rehabilitación basada en la comunidad.	3. No mencionada	3. Mencionada y con medidas específicas para el NNA y su familia.	3. Rompimiento de cadenas de mandos y redes de apoyo políticas,
4. Incluida para 2 de los momentos.	4. Sistema de información- identificación no	4. Incluye acciones de remoción de minas antipersonal		4. Educativa y productiva.		4. Mencionada y con medidas específicas para el	4. Entrega de todas las armas
5. Los momentos no se definen		5. No mencionado		5. No contemplada		5. No contempladas	5. Cese de actividades económicas ilegales
						6. Prevención de nuevos reclutamientos	6. Establecimiento de responsabilidades por violaciones al DIH
							7. Consecución de la paz
							8. Reconciliación
							9. No establecida

5. DISTINCIÓN INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN						6. SISTEMAS SOCIALES	
Enfoque de inclusión	Mecanismos para la inclusión	Medidas de fomento de inclusión	Actores convocados al proceso de inclusión	Modelo de reintegración subyacente	Medidas de prevención de la exclusión	Sistema de origen de la comunicación	Sistema de destino
1. Social	1. Inclusión explícita	1. Mencionadas	1. Sociedad civil	1. Centrada en el excombatiente (centrado en las necesidades)	1. Mencionadas	1. Sistema funcional: Jurídico	1. Sistemas psíquicos
2. Comunitaria	2. Inclusión 'mimetizada'	2. Mencionadas y de carácter vinculante para organizaciones	2. Comunidad internacional	2. Centrada en la comunidad (ambiente favorable para la	2. Mencionadas y de carácter vinculante para organizaciones	2. Sistema Funcional: Salud	2. Sistema funcional: Jurídico
3. Laboral		3. No mencionadas	3. ONG's		3. No mencionadas	3. Sistema funcional: Educación	3. Sistema Funcional: Salud
4. Educativa			4. Organizaciones religiosas			4. Organización: Estado	4. Sistema funcional: Educación
5. Productiva			5. Organizaciones de víctimas			5. Organización internacional	5. Organización: Estado
6. No mencionada			6. Ninguno			6. Otro	6. No se distingue
							7. Otro

SEMÁNTICAS						
Relación con estructuras	Construcción del rol del excombatiente	Enfoque de derechos	El lugar de la verdad, como parte de la reparación	Provisión de justicia	Noción de justicia a impartir	Noción de paz en que se circunscriben las políticas
1. Dirigidas a estructuras inexistentes	1. Definido técnicamente	1. Derechos civiles	1. Mencionada	1. De predominio nacional	Ordinaria	1. Modelo centrado en desmovilización y reintegración
2. Dirigidas a estructuras en proceso de creación	2. Definido operacionalmente	2. Derechos humanos	2. Mencionada y considerada como derecho de los excombatientes	2. De predominio internacional	Simbólica	2. Modelo centrado en la distribución del poder político
3. Semánticas que no tienen una dirección claramente definida.	3. No definido	3. Derechos del niño	3. No mencionada		Trancional	3. Modelo de intercambio de concesiones
	4. No mencionado	4. Derecho internacional humanitario				3. Otro
						4. No mencionado