

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2015-2017

**Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales
con mención en Seguridad y Derechos Humanos**

**La niñez en la guerra: incidencia de regímenes internacionales de derechos humanos en
los diálogos entre el Gobierno colombiano y las FARC y el acuerdo final de paz frente al
tema de reclutamiento de menores de edad**

William Alfredo Rodríguez Quinayás

Asesora: Cecile Mouly

Lectores: Andrea Betti y Carlos Paredes

Quito, septiembre de 2018

Dedicatoria

A todos aquellos niños y niñas que han soportado los efectos de la guerra. En donde muchos encontraron la muerte y otros viven con la impunidad de sus victimarios. A pesar de las múltiples voces que se han sumado por la defensa de sus derechos, aún no es suficiente para comprender que además de ser el futuro de una nación, son el presente de la humanidad y deben ser la principal razón para terminar un conflicto y más, para no iniciarlo.

Tabla de Contenido

Resumen	VII
Introducción.....	1
Capítulo 1.....	10
Marco conceptual	10
1. Neorrealismo.....	10
2. Neoliberalismo institucional	11
3. Constructivismo.....	13
4. Regímenes internacionales.....	15
4.1. Regímenes internacionales de derechos humanos	19
4.2. Incidencia de los regímenes internacionales de derechos humanos y socialización de normas	23
5. Conclusiones	30
Capítulo 2.....	32
Incidencia de los regímenes internacionales de derechos humanos en los diálogos de La Habana para la salida de niños y niñas de los campamentos de las FARC	32
1. El proceso de socialización de normas internacionales de derechos humanos de protección a niñez en Colombia desde el modelo en espiral	34
1.1. Fase 1 y 2: Represión y negación.....	34
1.2. Fase 3: Concesiones tácticas. Cambia el discurso y disminuye la presión internacional	38
1.3. Fase 4: Estatus prescriptivo.....	42
1.3.1. Marco jurídico nacional e internacional de protección a niñez en Colombia.....	43
1.3.2. Bloque de constitucionalidad como instrumento vinculante de la norma internacional	47
1.3.3. La Declaración Universal de Derechos Humanos armonizada con la CPC.....	50
1.3.4. Incidencia de normas internacionales de derechos humanos en los diálogos de La Habana para la salida de la niñez combatiente	52
1.3.5. Incidencia del derecho internacional humanitario para la protección de niños y niñas parte de la guerra	60
1.4. Fase 5: Comportamiento consistente con la norma.....	64
Capítulo 3.....	67
Activación e incidencia de redes transnacionales de defensa de derechos humanos en los diálogos de La Habana para la salida de menores de las FARC.....	67

1. El rol de Naciones Unidas y el régimen universal de derechos humanos	69
2. El rol de las organizaciones de la sociedad civil para la inclusión del tema de niños y niñas soldado en la agenda de negociación.....	80
3. Alianzas y redes transnacionales.....	82
Conclusiones	92
Anexos	101
Lista de referencias	105

Tablas

Tabla 1. Instrumentos internacionales	43
Tabla 2. Instrumentos Nacionales	44

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, William Alfredo Rodríguez Quinayás, autor de la tesis titulada, La niñez en la guerra: incidencia de regímenes internacionales de derechos humanos en los diálogos entre el Gobierno colombiano y las FARC y el acuerdo final de paz frente al tema de reclutamiento de menores de edad, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre 2018



William Alfredo Rodríguez Quinayás

Resumen

Hoy día, un gran porcentaje de niños y niñas hacen parte de grupos armados ilegales y participan de conflictos armados activos. En el último medio siglo, Naciones Unidas hizo un llamado a los Estados miembros a ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos adicionales como una muestra de compromiso con la infancia y sus ciudadanos. Exhortó al mismo tiempo a los Estados a rechazar el reclutamiento de menores de edad y tomar las medidas necesarias para evitar este fenómeno.

Por ello que la presente investigación desde un enfoque teórico constructivista y la teoría de redes transnacionales (Keck y Sikkink 1998), busca comprender cómo los regímenes internacionales de derechos humanos incidieron en los diálogos de La Habana y el acuerdo final de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) para llegar a un acuerdo de desmovilización de niños y niñas. Para cumplir con el objetivo se indagó sobre cómo se ha desarrollado el proceso de socialización de normas internacionales en Colombia y cuál ha sido el rol de los distintos actores tanto nacionales como internacionales para posicionar el tema de niñez en La Habana.

Para analizar el proceso de socialización de normas internacionales de derechos humanos, se aplicó el “modelo en espiral” propuesto por Risse y Sikkink (1999). Colombia se ha caracterizado por ser un Estado proclive a la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, pero al mismo tiempo también ha llamado la atención de la comunidad internacional por la constante violación a los derechos humanos y las graves infracciones al derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado interno. Al analizar las fases del modelo espiral es posible inferir que Colombia es un ratificador de normas estratégico que busca bajar la presión internacional en materia de derechos humanos. En ese sentido, el Estado se encuentra en la cuarta fase de “estatus prescriptivo” en donde se ratifican tratados, protocolos, convenciones, etc. Sin embargo, la simple ratificación no es suficiente, si no existe una voluntad política de ceñirse a la norma y actuar conforme a ella. Por lo tanto, Colombia se mueve entre una fase y otra, dependiendo de sus intereses.

El no respeto a la norma, también ha activado redes transnacionales de defensa que han presionado al Estado y a las FARC “desde afuera” y “desde adentro” para que respeten los compromisos asumidos y se comporte en el “marco de lo apropiado”. Como resultado del

activismo transnacional, las FARC cambiaron en dos momentos sus políticas de reclutamiento, la primera en febrero de 2015 y la segunda en febrero de 2016, prevaleciendo el estándar de 18 años como edad mínima para incorporarse a las filas de un grupo armado. Adicionalmente, el acuerdo final de paz entre el Gobierno y las FARC está atravesado por el interés superior del niño y el respeto al derecho internacional humanitario, plenamente armonizado con las normas internacionales en la materia.

Introducción

En muchas partes del mundo y en diferentes épocas, niños y niñas han sido objetos útiles para diferentes actores que hacen parte de un conflicto armado, además de ser víctimas directas de las consecuencias de los enfrentamientos bélicos. Los niños soldados son la muestra del uso de menores con fines militares y constituyen el grado más alto de explotación infantil en muchos países alrededor del mundo, como: Afganistán, República Democrática del Congo, Myanmar, Sri Lanka, Uganda, Nepal y Colombia. Los actores armados en estos países emplean a niños y niñas como espías, combatientes, guardianes o compañeras a la fuerza en el caso de niñas (Beker 2008).

Colombia vive un conflicto armado que lleva más de 50 años. En 2016, el gobierno firmó un acuerdo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para terminar el enfrentamiento. Por esta razón se hace importante indagar cómo los regímenes internacionales de derechos humanos han incidido para que este flagelo contra los menores termine y se activen los mecanismos necesarios para la protección de niños y niñas en medio de la guerra por parte de Gobierno y las FARC. Un hito en ese sentido fue el acuerdo para la desmovilización de menores de las filas guerrilleras en mayo de 2016.

El siglo XX puede considerarse una época en donde se ha pensado la infancia, ya que en la academia y en la comunidad internacional se comenzó a discutir qué es la infancia, cómo se debería analizar, cuáles son sus necesidades y derechos, cómo afecta su interacción con la sociedad y cómo se han ido generando instrumentos internacionales para regular las acciones de los Estados en favor del respeto y cumplimiento de derechos. En ese sentido, los regímenes internacionales han contribuido a la universalización de los derechos de la infancia a través de la comprensión de sus necesidades. Como ejemplo de ello, en 2002 la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró la Sesión Especial en favor de la Infancia. Esta reunión, en la que se debatieron por primera vez cuestiones específicas sobre niñez, comprometió a muchos líderes mundiales en un pacto sobre derechos para la infancia, algo que denominaron “Un mundo apropiado para los niños”. Asimismo, en 2007, cinco años después de la Sesión Especial para la Infancia los representantes de los Estados se reunieron para hacer seguimiento y surgió una Declaración sobre la Infancia, aprobada por más de 140

gobiernos. La Declaración reconoce los progresos alcanzados y los desafíos que permanecen, reafirmando su compromiso con el pacto en favor de “Un mundo apropiado para los niños”, la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos facultativos (UNICEF 2009, 13).

Por tanto, el presente estudio pone en primer plano a niños y niñas como un grupo social al que se le ha quebrantado gravemente sus derechos como consecuencia del conflicto armado en Colombia; es entonces indispensable indagar cómo los instrumentos internacionales (tratados, convenios, protocolos, etc) han transformado la legislación o las políticas colombianas a favor del restablecimiento de derechos de dicho grupo social. Igualmente, es importante comprender cómo los actores internacionales han establecido alianzas con las organizaciones nacionales de derechos humanos y protección a la infancia, tejiendo redes de carácter transnacional para presionar al Estado colombiano y a las FARC para dejar a niños y niñas fuera del conflicto armado interno.

En la presente tesis, se evidencia que la internalización de normas internacionales no ha sido más que un esfuerzo del Gobierno colombiano por llenar vacíos jurídicos a través de la formalidad o procesos institucionales para tener buena imagen en la arena internacional y en otros aspectos como los comerciales obtener créditos, ya que en la práctica la aplicación de la norma ha sido deficiente. Ante esto, la alianza internacional *Save the Children* (2009, 34-35) plantea que la legislación para población menor víctima del conflicto armado en Colombia es débil, lo que hace que sean ciudadanos invisibles para el Estado y la sociedad misma. Los pocos estudios sobre la infancia en situación de conflicto armado en Colombia no han dado cuenta suficiente de la problemática, por lo que esta tesis espera ofrecer valiosos aportes al respecto.

Por otro lado, abordar el tema de los niños y niñas en la guerra es plantear que pueden existir otros actores relevantes para las relaciones internacionales más allá de los Estados y sus relaciones. Si bien la infancia no altera la seguridad y las relaciones de poder en el sistema internacional, el uso de niños y niñas en los conflictos armados debería ser un tema de interés para la disciplina, teniendo en cuenta que últimamente se ha destacado el papel del individuo, sea niño, niña, activista, mujer, etc. Los niños y

niñas actualmente, han sido invisibilizados y silenciados en la disciplina, por lo que se hace importante evidenciar su influencia en asuntos sociales, económicos y de derechos.

Ninguna teoría de las relaciones internacionales, especialmente las clásicas, considera a niños y niñas como actores. Este grupo social aún no posee la suficiente fuerza de agencia para llamar la atención en la disciplina. Además, es posible afirmar que aún no se dimensiona la fuerza que puede tener un grupo social que se considera está en situación de vulnerabilidad, a pesar de que niños y niñas hacen parte de los asuntos que involucran a la humanidad, tales como establecimiento de derechos, igualdad, desarrollo, pobreza y seguridad. Sin embargo, en las últimas décadas estudiosos de las relaciones internacionales como Alexander Wendt (1999), Audie Klotz y Cecilia Lynch (2007), Ted Hopf (1998), Jeffrey Checkel (2007), Vendulka Kubáľková (2001), Martha Finnemore y Kathryn Sikkink (2001), entre otros, pusieron su atención en el estudio de otros temas y otros actores diferentes a los Estados, lo que dio paso al enfoque constructivista que se ha ocupado de pensar las identidades, el comportamiento e intereses de los Estados, como producto de las interacciones y su relación con otros actores.

Este enfoque permite pensar a niños y niñas como protagonistas. Además, se logra comprender la importancia que pueden tener como grupo en la construcción de la identidad de un Estado, respaldados por las ONG, organizaciones internacionales, movimientos sociales, medios de comunicación, etc., que en nombre de la infancia toman relevancia y pueden ser considerados emprendedores de normas, generar activismo y activar redes transnacionales para la promoción y protección de los derechos de la niñez. Por tanto, las Relaciones Internacionales ofrecen las herramientas necesarias para explicar cómo los asuntos que involucran a niños y niñas en medio del conflicto armado interno son capaces de incidir en la agenda de los Estados y sus políticas públicas.

Es así como alrededor del mundo se han activado redes transnacionales que de la mano de las ONG nacionales han generado movilización social para la protección de niños y niñas en medio del conflicto armado. Estas acciones conjuntas han sido capaces de generar transformaciones políticas, sociales y culturales a favor de este grupo social que depende principalmente de adultos. Colombia, por ejemplo, a través de UNICEF ha

logrado formular políticas públicas para la infancia más incluyentes y protectoras a nivel nacional, involucrando a diferentes actores sociales como la escuela, familia y sociedad civil.

Organizaciones internacionales como Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y no gubernamentales como Amnistía Internacional, *Watchlist*, *War Child Holland*, Tierra de Hombres Alemania y *Human Rights Watch* han estado presentes fortaleciendo procesos de sensibilización y acompañando el trabajo de organizaciones sociales como la Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado (COALICO), que tiene como fin presionar al Estado colombiano para que cumpla con sus obligaciones y a las FARC para que no siga involucrando a niños y niñas en el conflicto, ya que esto se considera una violación a los derechos humanos. En suma, las redes transnacionales han sido capaces de aportar al proceso de desvinculación de menores de la guerra, lo que puede llegar a ser un referente sustantivo para otras sociedades que atraviesan un conflicto armado, en donde sus niños y niñas son los protagonistas.

Para el caso de estudio se hace referencia a regímenes internacionales de derechos humanos. Desde la teoría, esto se considera un proceso de “socialización de normas” que denota que los Estados cumplen con sus responsabilidades y dejan de ser violadores de derechos humanos, cambiando su imagen a nivel externo. Este proceso de socialización puede darse por el interés del Estado de cambiar su reputación a nivel internacional o simplemente por la presión interna o externa de otros actores. En Colombia; gracias a las normas dadas a nivel nacional e internacional, las organizaciones internacionales y ONG se han amparado para cumplir sus objetivos de presionar al gobierno para que respete los compromisos adquiridos a nivel internacional en cuanto a derechos humanos se refiere y actúe de manera coherente con la identidad que promulga tener y las normas dadas por el grupo al cual pertenece, siguiendo “la lógica de lo apropiado”.

En ese sentido, las normas internacionales han permeado al Estado colombiano. Sin embargo, la violación a los derechos humanos de niños y niñas en medio del conflicto no ha menguado. Es entonces cuando surge la pregunta al caso de estudio sobre cómo incidieron los regímenes internacionales y actores transnacionales en los diálogos de La

Habana para la desmovilización de niños y niñas de las filas de las FARC, para poner fin a una situación de vulnerabilidad en la que están inmersos sectores de la población infantil cuando el país cuenta con la normativa para su protección. Eso hace necesario indagar sobre el pronunciamiento de diversos actores como la comunidad internacional, organizaciones internacionales, instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil que han realizado grandes esfuerzos para que los grupos armados ilegales, a pesar de no estar obligados a hacerlo, cumplan con las normas contempladas en los tratados ratificados por el país frente al tema de reclutamiento de menores.

Por lo anterior y para efectos del estudio, la perspectiva teórica constructivista de Relaciones Internacionales y un enfoque amplio de la teoría de regímenes internacionales, dan cuenta de las dinámicas de las normas internacionales y de su incidencia en los Estados. Para comprender estos procesos de incidencia transnacional en un nivel doméstico, se destacaron los modelos y conceptos de importantes autores de normas internacionales de derechos humanos como Martha Finnemore y Kathryn Sikkink (1998), David Forsythe (2006), Thomas Risse (2013), Margaret Keck (1998), Eric Neumayer (2005), Alejandro Anaya (2014), entre otros. Asimismo, se hizo uso de conceptos de derecho internacional de derechos humanos, derecho internacional humanitario, derecho penal internacional y literatura referente a estos temas para enmarcar la investigación y dar respuesta a la pregunta central.

Es de resaltar que tanto el Estado como organizaciones de la sociedad civil han tenido en cuenta las normas internacionales de derechos humanos para la formulación de políticas públicas en favor de niños y niñas que han hecho parte del grupo armado ilegal y a través de ellas generar e identificar herramientas útiles para la protección de derechos de los menores víctimas del conflicto. Por tales motivos, este estudio analiza la influencia de los regímenes internacionales de derechos humanos en la firma del acuerdo entre el Estado colombiano y las FARC para la desmovilización de niños y niñas y su reintegración a la vida civil.

Además, la investigación es un aporte a la comprensión de los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales como disciplina, puesto que en Colombia no hay suficientes estudios que den cuenta de la incidencia de los regímenes internacionales de derechos humanos para la protección y desmovilización de niños soldados. Asimismo,

no hay mucha literatura alrededor de planteamientos teóricos como el proceso de socialización e internalización de normas, activismo y redes transnacionales para la protección de niños y niñas que hacen parte del conflicto armado colombiano. De esta manera, desde la perspectiva teórica propuesta, es posible llenar varios vacíos enunciados.

Metodología

Por otra parte, para cumplir con el objetivo de investigación se optó por una metodología cualitativa, ya que “explora los fenómenos en profundidad, los significados se extraen de los datos, analiza múltiples realidades subjetivas, genera profundidad de significados y genera riqueza interpretativa” (Hernández Sampieri 2010, 3). Esta se acompaña de una perspectiva ontológica y epistemológica que cuenta con principios constructivistas e interpretativistas; lo que permitió dar cuenta del proceso frente al caso de estudio. Ya que, el fin es explicar un fenómeno en particular, que en este caso es la desmovilización de la niñez combatiente de la guerrilla de las FARC y la consecución de un acuerdo con los mayores beneficios para ellos.

En ese sentido, se ha considerado trabajar con el método de caso de estudio, puesto que es de utilidad para “delimitar la configuración específica de la situación de los factores que llevaron a un resultado realmente observado” (Jackson 2011, 201). Así el estudio se centra en identificar cómo los regímenes internacionales de derechos humanos han incidido durante el proceso de negociación entre los actores para incluir el tema de niñez en la agenda y llegar un acuerdo de desmovilización de niños y niñas en Colombia. Por tanto, es una herramienta cuya fortaleza radica en que a través de él, se mide y registra la conducta de un actor o actores, en este caso las organizaciones internacionales, las ONG y el proceso de socialización de normas internacionales por parte del Estado colombiano como piezas claves que constituyen los regímenes internacionales y son el objeto de estudio.

Esta tesis tiene sus bases en el análisis documental en donde se hace uso de fuentes primarias como son los documentos originales emitidos por la mesa de negociación establecida en la Habana. De acuerdo a Lamont (2015, 77-95) son documentos originales cuya autoría pertenece a individuos que han tenido acceso directo a la información que están describiendo o han vivido de manera directa un evento

particular. Por esa razón los documentos oficiales son insumos importantes, que puede ser recolectados en diferentes formatos: reportes de investigación, entrevistas, transcripciones de discursos, emails oficiales, etc., (Lamont 2015). Además, se tuvieron en cuenta informes anuales de organismos internacionales, sentencias de la Corte Constitucional colombiana, informes presentados por el gobierno colombiano y organizaciones no gubernamentales que hicieron referencia a la situación de derechos humanos de niños y niñas involucrados en el conflicto armado y evidenciaron la importancia de llegar a un acuerdo entre las partes.

Adicionalmente, las entrevistas fueron de tipo semi-estructurado, consideradas una herramienta de recolección de información que permitió contrastar lo encontrado en las demás fuentes y según Janesick (Citado en Hernández Sampieri 2010, 418), “a través de las preguntas y respuestas, se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema”. En este trabajo se entrevistó a miembros participantes en la mesa de negociación para llegar a acuerdos entre el gobierno colombiano y las FARC, además de líderes de las ONG que tratan el tema en Colombia y cuentan con información sobre el rol de las organizaciones y las normas internacionales de primera mano.

En ese aspecto, se entrevistó a Anne-Lise Robin, Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para los niños y conflictos armados, Leila Zerrougui, quien estuvo presente en el proceso de negociación en La Habana, Ester Ruiz Especialista de Protección para UNICEF a cargo de temas de niñez y conflicto armado, especialmente la resolución 1612 de Naciones Unidas y justicia transicional, quien representa a UNICEF en el Esquipo Especial País en el Mecanismo de Reporte y Monitoreo de esta resolución. Este equipo igualmente acompañó el proceso de salida de niños y niñas de los campamentos guerrilleros. Actores como estos, son piezas clave para comprender el proceso que llevó a la incorporación del tema de infancia en la mesa de negociación y el Acuerdo final.

Asimismo, Hilda Molano coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO) brindó información importante sobre el rol de las normas internacionales y las organizaciones internacionales en la consecución del acuerdo sobre la salida de menores

de las FARC. Por su parte, Pastor Álape, integrante del Secretariado del Órgano Ejecutivo del Estado Mayor Central de las FARC, aportó información de primera mano sobre la participación de las ONG nacionales e internacionales y las normas sobre niñez invocadas en el proceso de negociación y el Acuerdo final para la terminación del conflicto.

También fueron entrevistados otros actores como: Yolvi Padilla (Coordinadora Nacional del Llamamiento de Ginebra), Claudia Patricia Niño (Fiscal de derechos humanos), Carlos Medina Gallego (Miembro del Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz), Mario Arroyave (Investigador del Derecho Internacional y Relaciones Internacionales Universidad Javeriana-Bogotá) y Gloria Camilo (Directora de Programa “Con Paz Aprendemos Más” *War Child Holland*).

Teniendo en cuenta que las entrevistas reflejan las percepciones de los participantes, es una herramienta que arroja datos subjetivos. Por lo tanto, fue necesario contrastar la información con otras fuentes y realizar una triangulación de la misma como estrategia de validación. Es por ello que como fuentes secundarias se tuvieron en cuenta editoriales, noticias en prensa, radio y/o televisión en los medios de comunicación de mayor relevancia en Colombia para de esta manera evidenciar la difusión de los intereses del Estado y demás actores presentes en el proceso de socialización de normas, inclusión del tema de niñez en la agenda y consecución del acuerdo para la salida de niños y niñas de las FARC.

Estructura

En cuanto a la estructura de la presente tesis, tiene tres capítulos sustantivos. El primero establece el marco conceptual. El segundo aborda el proceso de socialización de normas internacionales de derechos humanos en el sistema jurídico colombiano y cómo esto ha incidido en la consecución del acuerdo de desmovilización de menores de la guerrilla de las FARC. Y, el tercero se centra en la activación de redes transnacionales de defensa y el rol de los actores nacionales e internacionales.

En el primer capítulo se contrastan las teorías de las relaciones internacionales y justifica el uso de la teoría constructivista para dar respuesta a la pregunta central de investigación. Asimismo, se hace una revisión literaria sobre el papel de los regímenes

internacionales de derechos humanos. El capítulo siguiente analiza la incidencia de las normas internacionales en el campo jurídico colombiano a través de la aplicación del modelo espiral propuesto por Risse y Sikkink (1999). El último apartado aborda el rol de los actores internacionales en la activación de redes transnacionales y cómo emprendedores de normas presionaron al Estado colombiano y a las FARC a incluir en la agenda el tema de niñez y llegar a consensos para la desmovilización de menores de las filas guerrilleras. Finalmente, se desarrolla un capítulo de conclusiones en donde se exponen los principales hallazgos de la investigación, reflexionando con base en el enfoque teórico establecido en un principio.

Capítulo 1

Marco conceptual

El desarrollo de la aproximación teórica utiliza la literatura relacionada con la pregunta de investigación, explicando las razones por las que las teorías y enfoques elegidos son los adecuados para entender el caso de estudio. El debate teórico de las Relaciones Internacionales se remonta a la discusión entre el realismo y el liberalismo del periodo de entre guerras. Sin embargo, para los fines de este estudio el debate se retomará entre el neorrealismo, neoliberalismo y constructivismo; los primeros que aparecieron en la década de los setenta y el último después de la guerra fría. En este punto se desarrollarán los argumentos directamente relacionados a instituciones internacionales y a los regímenes internacionales, especialmente los de derechos humanos.

1. Neorrealismo

Este enfoque de las Relaciones Internacionales mantiene premisas. Su planteamiento fundamental es la existencia de un sistema internacional anárquico. Las altas posibilidades de ataques militares, la alta desconfianza entre los Estados y la búsqueda racional de supervivencia, junto con la protección a la soberanía, son la esencia de esta corriente. Lo anterior, planteado por Mearsheimer (2005), destaca los intereses individuales que los actores racionales poseen y son defendidos por el neorrealismo.

El neorrealismo usa una perspectiva estructural para explicar el funcionamiento del sistema internacional, de tal forma que la estructura determina las relaciones en el concierto internacional y va más allá del comportamiento de los Estados (Waltz 2001). Según Waltz la “estructura incluye solamente lo que se requiere para mostrar cómo las unidades del sistema están posicionadas o arregladas. Todo lo demás se omite” (Waltz 1979, 82). Al traer a colación las instituciones, este enfoque acepta su existencia, pero argumentan que éstas solo reflejan los intereses de los mismos Estados como actores racionales, que pueden cooperar.

Es por ello que el neorrealismo presenta limitaciones al momento de abordar fenómenos transnacionales y escenarios de intereses absolutos, como es el tema de derechos humanos. Por lo anterior, hay que resaltar que este enfoque no considera a los derechos humanos como un interés de los Estados. Por el contrario, el análisis hace énfasis en los

intereses racionales que otorgan poder a los actores en el sistema internacional, especialmente en el campo económico y militar. El neorrealismo, en consonancia con el realismo, hace a un lado los organismos internacionales, minimizando su validez e importancia, ya que estos no logran a través del derecho un equilibrio de poderes entre los Estados, debido a que el interés nacional está por sobre cualquier cosa.

Por último, los objetivos comunes están determinados por el balance de poder y los intereses propios de los Estados como se enunció anteriormente. Esto explica por qué la influencia de las normas internacionales de derechos humanos en acciones domésticas de los Estados para la protección de la infancia no es relevante para esta teoría. En efecto, la estructura y los Estados establecen el sistema internacional, no las normas. Es por ello que el neorrealismo presenta limitantes en relación al tema de investigación y no será tomado en cuenta en el estudio.

2. Neoliberalismo institucional

Este enfoque reconoce a las instituciones y ve en ellas la posibilidad de cooperación en el ámbito internacional. En relación al enfoque anterior, éste otorga un papel relevante a las organizaciones internacionales, afirmando que la elección racional de los actores puede ser en favor de la cooperación. A partir de ahí estos nuevos actores diferentes a los Estados posibilitan dicha cooperación y tienen como función “eliminar o al menos atemperar las fuentes de la desconfianza entre los Estados con respecto a la toma e implementación de acuerdos de cooperación”, lo que facilita la adopción de normas compartidas por la comunidad internacional (Anaya 2014, 24).

Sin embargo, las normas observadas desde este punto de vista también responden a intereses racionales, aunque propendan por ganancias absolutas y su fundamento no está en el reconocimiento a las identidades. El neoliberalismo está ligado a la inclusión de acuerdos, normas, principios que articulan los regímenes internacionales y son el conjunto de reglas que regulan el comportamiento de los actores en el campo internacional (Keohane y Nye 1988).

Asimismo, Keohane (1988, 383) define a la institución como “un modelo general o categorización de acción o un particular acuerdo humano construido, formal o informalmente organizado”. A partir de ahí, es posible ubicar a las instituciones de

cooperación como un actor en el campo internacional, en donde pueden haber acuerdos o normas de protección de los derechos humanos.

Lo anterior permite ver que esta corriente teórica no rechaza las premisas fundantes del realismo, poniendo como principal actor a los Estados que se mueven en un contexto anárquico y son actores racionales. En este caso las instituciones son una extensión de los intereses de los Estados en una relación costo-beneficio en busca de ganancias absolutas. Por lo tanto las instituciones no son autónomas y su capacidad de acción es limitada, dejando sin la posibilidad a otros actores con capacidad de agencia de moverse fuera de condiciones racionalistas. Por otro lado, hay que destacar que según esta teoría las organizaciones internacionales gozan de un nivel de neutralidad al momento de asumir una posición, algo que Kenneth Abbott y Duncan Snidal (2005, 20) sustentan diciendo que “las organizaciones internacionales pueden actuar como: proveedores neutrales de información, actores con credibilidad dentro de las transacciones, como árbitros para resolver disputas”.

En ese orden de ideas, las organizaciones actúan como mediadores. No son agentes capaces de incidir en la toma de decisiones de los Estados. Asimismo a través de la información logran crear una imagen de buena o mala reputación generalmente en ámbitos como el comercial, financiero y energético, temáticas de mayor interés para los Estados, que, desde esta perspectiva, no se comparan con el de derechos humanos. Por esta razón, este enfoque no se ajusta a los intereses de la presente investigación, ya que se busca analizar el rol de las organizaciones más allá de la mediación entre los intereses de los Estados, sus intereses fijos y la maximización de su beneficio material.

Además, desde el institucionalismo no existe suficiente evidencia que demuestre que las relaciones entre Estados están limitadas por la mala reputación o incumplimiento a las normas de algún régimen internacional de derechos humanos, desde este enfoque teórico cumplir o no con las normas de este tipo de regímenes no genera ningún costo significativo en la práctica. Por lo tanto, “los regímenes internacionales de derechos humanos no pueden incidir sobre el comportamiento de los Estados” (Anaya 2010,60). Es por ello que el neoliberalismo presenta limitaciones al igual que el enfoque abordado anteriormente para explicar la incidencia de las organizaciones en la toma de decisiones

del Gobierno colombiano y las FARC en las negociaciones frente al tema de reclutamiento de menores.

3. Constructivismo

Desde el fin de la guerra fría, el constructivismo se ha convertido en un enfoque teórico relevante para las relaciones internacionales, el cual pone su atención en otros aspectos diferentes a los Estados, las instituciones y la estructura. Esta corriente teórica ha dado un paso más allá que las teorías anteriores al tener en cuenta normas que son capaces de regular el comportamiento de los actores y transformar las identidades de los Estados. Alexander Wendt, como principal teórico de esta línea, argumenta que “las instituciones internacionales pueden transformar las identidades y los intereses estatales” (Wendt 2005, 4). A partir de ahí el debate se ha centrado en las ideas y cómo a través de éstas se transforman las identidades de los agentes y sus intereses. Sin embargo, el comportamiento de los actores no depende solamente de las instituciones, sino también del contexto social en el que se desenvuelven y se crean sus identidades, para de esta manera definir sus intereses.

Es así como se comportan los Estados, puesto que sus intereses dependen directamente del contexto internacional y las organizaciones que se crean a partir de las construcciones sociales (Wendt 2005). De esta manera, se puede decir que la firma de un acuerdo para la desmovilización de menores de las FARC no responde a intereses establecidos, sino a ideas de actores internos y externos que ejercieron presión en un contexto de transformaciones políticas y sociales para Colombia.

El constructivismo es el enfoque que mejor permite tener una explicación de los cambios o la formación de normas dentro de las sociedades. También permite abordar las normas o los regímenes internacionales desde una perspectiva diferente, que puede brindar aportes relevantes al presente estudio, teniendo en cuenta que se busca entender la incidencia de los regímenes internacionales de derechos humanos en las acciones del Estado colombiano para la protección de la infancia que hace parte del conflicto armado. Por ello se hace importante tener en cuenta la presión ejercida por actores sociales sobre el Estado y las FARC para que tengan en cuenta las normas internacionales de derechos humanos al momento de tomar decisiones.

Adicionalmente, al existir transformaciones en el campo de las reglas y las ideas se da paso a que también haya un cambio en la cooperación existente entre los actores internacionales, una muestra clara de la influencia de la estructura sobre los Estados. Cabe resaltar que las teorías tradicionales no toman en cuenta el carácter social de las relaciones internacionales. De ahí que las relaciones que se establecen no tienen mayor valor; algo a lo que el constructivismo sí le da relevancia por “su énfasis en la importancia de lo normativo al igual que las estructuras materiales, en el rol de la identidad, la cual moldea la acción política, y la relación mutuamente constituida entre agentes y estructura” (Burchill 2005,207). Por lo anterior se puede decir que esta línea teórica establece sus bases en los vacíos existentes en las teorías tradicionales.

En ese sentido, las identidades y las normas internacionales son “mutuamente constitutivas” y son elementos que influyen el comportamiento de los Estados en el campo internacional, gracias a los procesos históricos de interacción entre “sujetos y actores” como producto de un diálogo intersubjetivo. Es así como “el contexto social internacional en el que se desenvuelven y actúan los Estados debe ser tomado en serio en cualquier intento por explicar el comportamiento estatal y los resultados de la interacción entre actores de la política internacional” (Wendt, Hopf, Checkel, Finnemore y Sikkink citados en Anaya 2010,52).

Frente al tema de los regímenes internacionales hay varias perspectivas. Autores como Andreas Hansclever, Volker Rittbeger y Peter Mayer exponen que una de las esferas de la política mundial en la cual se evidencian los regímenes internacionales es la de los derechos humanos. Por tal razón, el caso de estudio se centra principalmente en la incidencia de dichos regímenes para la protección de los derechos de la infancia y la consecución de un acuerdo para la desmovilización y protección de los niños y niñas integrantes.

Desde esta perspectiva, los regímenes internacionales tienen una estrecha relación con los marcos de identidades y normas internacionales existentes. Además, son creados en determinadas regiones, en un grupo específico de Estados o por un momento histórico particular. Adicionalmente, los regímenes internacionales cuentan con el “activismo de los emprendedores de normas”, quienes se han encargado de activar una serie de acciones para llevar a los Estados a seguir la “lógica de lo apropiado” a través de la

creación de regímenes basados en normas más que en intereses. Esto implica que estos regímenes buscan alcanzar objetivos relativos a “ideas basadas en principios” y no bienes materiales. De esta manera, Darren Hawkins plantea un argumento constructivista en el que sostiene que “las normas, las identidades y la persuasión por parte de los emprendedores de normas explican la creación de un régimen de derechos humanos que implica altos costos de soberanía” (Hawkins citado en Anaya 2010, 64). En suma, los regímenes internacionales de derechos humanos son capaces de transformar el comportamiento de los Estados siempre y cuando existan “emprendedores de normas” que propicien la transformación de los intereses e identidades de acuerdo con las estructuras de normas que giran alrededor de los derechos humanos.

A continuación se analizará la teoría de regímenes internacionales y posteriormente se aterrizará en la conceptualización de los regímenes internacionales de derechos humanos desde una perspectiva constructivista, esbozando brevemente las diferencias con otros enfoques para dilucidar con más claridad la pertinencia del constructivismo.

4. Regímenes internacionales

La teoría de los regímenes internacionales se enfoca en explicar las relaciones entre Estados y otros actores presentes en el sistema internacional. Es considerada una teoría de alcance medio puesto que se limita a analizar las relaciones e interacciones de los actores en relación a los acuerdos consensuados en temas específicos que de esta manera regulan su comportamiento. En la década de los 80 y 90 hubo mayor reflexión frente a los temas de cooperación y gobernanza. Keohane y Nye (1988, 39) atribuyen esto al contexto económico y político del momento, teniendo en cuenta que los ochenta marcaron el fin de la guerra fría y la bipolaridad.

Tras la culminación del enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, muchos académicos empezaron a explicar las relaciones internacionales desde otros enfoques, como la cooperación, los acuerdos entre Estados y la participación de otros actores. En las últimas décadas, estudiosos de las relaciones internacionales se han detenido a explicar qué son los regímenes internacionales, cómo surgen, cuáles son sus metas, y cuál es su importancia e incidencia en el campo doméstico y el campo internacional. Autores como Mayer, Rittberger y Zürn coinciden en que la relevancia de

los regímenes internacionales radica en que “los regímenes constituyen un elemento cuya importancia se va incrementando en el orden internacional, y los regímenes son el componente más importante de una anhelada, y esperada, gobernanza mundial sin gobierno” (Mayer, Rittberger y Zürn, 2002, 427).

En ese orden de ideas, se estableció la definición más próxima y aceptada por la academia, que se la puede considerar clásica y es la de Stephen Krasner (1982, 3), la cual postula que los regímenes son “un conjunto de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen, en un área dada de relaciones internacionales”. El autor retoma a institucionalistas como Keohane y Nye para resaltar su definición de regímenes como “un conjunto de normas reguladoras que incluyen redes de reglas, normas y procedimientos que regulan comportamientos y controlan sus efectos” (Keohane y Nye citados en Krasner 1982, 4). De esta manera, los Estados van a responder a dichos acuerdos, más allá de sus intereses racionales a corto plazo, esperando que los otros actores actúen con reciprocidad en un futuro. El resultado será tener relaciones confiables, disminuir riesgos y costos de transacción. Desde la perspectiva de Krasner un acuerdo puede considerarse como un régimen. Sin embargo, Keohane plantea que entre un acuerdo y un régimen hay una diferencia, en donde el primero es un arreglo momentáneo o de corto plazo como lo plantea Krasner, mientras los regímenes tienen como finalidad buscar acuerdos más duraderos entre sus integrantes (Keohane citado en Krasner 1994, 97).

Por su parte, Haggard y Simmons (1987, 495) estiman que el concepto de régimen anteriormente expuesto puede confundirse con cualquier acción de cooperación. Por tal razón, plantean que los regímenes como tal están atravesados por un proceso de cooperación desde las relaciones internacionales, pero la cooperación puede darse de manera independiente, sin la presencia de un régimen internacional.

Desde esta perspectiva institucional los regímenes internacionales pueden ser considerados reglas e instituciones que se establecen en el sistema internacional, definiendo las reglas como “principios imperativos que requieren o autorizan cómo las personas o grupos deben comportarse según la forma prescrita”, mientras que las “instituciones garantizan la adhesión a las reglas a través de la formulación,

comunicación, administración, obligación, interpretación, legitimación y adaptación” (Bull citado en Krasner 1994, 97).

Por tanto, desde la perspectiva liberal, los regímenes internacionales están definidos y las instituciones y regímenes de derechos humanos encajan en estas definiciones. Como se mencionó, las normas e instituciones definidas desde el neoliberalismo se enmarcan en el racionalismo e inciden en el comportamiento de los actores. Sin embargo, en este marco conceptual se plantea una perspectiva constructivista de los regímenes internacionales que abarca a fenómenos transnacionales que pueden resultar invisibles desde la teoría de regímenes clásica.

La principal particularidad de un enfoque constructivista de los regímenes internacionales está dada por la forma en la que se definen a las instituciones. Para Wendt una institución es “una estructura o un conjunto de identidades e intereses relativamente estable” y las instituciones son “independientes de las ideas de los actores sobre el funcionamiento del mundo” (Wendt 2005, 9). De esta manera se vuelven parte del conocimiento colectivo, son parte de lo que los actores conocen colectivamente, y así las instituciones y los actores se vuelven “mutuamente constitutivos” (Wendt 2005).

De igual manera esta comprensión constructivista de los regímenes internacionales permite adoptar un enfoque más amplio de ellos. Los autores Donald Puchala y Raymond Hopkins (1982) esbozan características de los regímenes internacionales que amplían el alcance de su definición. Dentro de esta línea teórica los regímenes internacionales provienen de creencias o principios de sus participantes, que existen antes de cualquier norma legal. En ese sentido el régimen tiene en cuenta tales principios generales para la toma de decisiones por parte de los diferentes actores, que pueden ser élites, Estados, organismos internacionales o sociedad civil (Puchala y Hopkins, 1982). En otras palabras, esta visión considera que existe un régimen internacional siempre que existan normas o principios de comportamiento dentro de las relaciones internacionales. Los autores toman de base el concepto de Keohane para plantear que los regímenes internacionales:

Limitan o regularizan la conducta de los participantes, señalan aquellos temas que entran o salen de la agenda de los actores involucrados, determinan qué actividades son

legitimadas o condenadas y si tienen influencia, así como cuándo y dónde se resuelven los conflictos (Puchala y Hopkins 1982, 246).

A partir de ahí, Puchala y Hopkins hacen un aporte que se condensa en varios componentes, el primero referente al efecto normativo de los regímenes, que otorga capacidad de limitar o regular el comportamiento de sus integrantes; en segundo lugar, la capacidad de los regímenes de posicionar temas en la agenda internacional; y en tercer lugar, el alcance con el que cuentan los regímenes para legitimar o condenar acciones de su competencia (Puchala y Hopkins 1982).

Desde esta perspectiva, los regímenes internacionales de derechos humanos van más allá de las instituciones formales, teniendo en cuenta los principios a partir de los que ellas se han conformado. Al ampliar la definición de regímenes internacionales estos pueden ser considerados no solo cuando existen normas institucionalizadas, sino también cuando hay principios compartidos y practicados por un grupo de agentes. Para el caso de estudio observamos que en Colombia hay presencia de organizaciones internacionales como UNICEF, ONGs como *Save the Children*, *War Child Holland* o la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado (COALICO), defensores de los derechos de los menores de edad, quienes comparten principios en materia de infancia y apelan a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y el derecho internacional humanitario como herramientas fundamentales al momento de presionar al gobierno en la toma de decisiones.

En conclusión, para efectos del presente estudio los regímenes internacionales abarcan principios, normas y mecanismos de toma de decisiones (Donnelly citado en Anaya 2010, 46). Más específicamente los regímenes internacionales de derechos humanos son “estructuras de principios, normas y organismos de implementación y toma de decisiones establecidos por los propios Estados para regular su comportamiento en el área de derechos humanos” (Anaya 2010, 46).

4.1. Regímenes internacionales de derechos humanos

Partiendo del constructivismo, los derechos humanos son una construcción social que actualmente goza de un importante consenso a nivel internacional. De acuerdo a Donnelly (1998) citado por Forsythe (2006,3) éstos “aunque sean pensados como un atributo moral inalienable de las personas que el Estado no puede infringir, tienen que ser identificados - es decir contruidos – por seres humanos y codificados en el sistema legal”. Así los actores nacionales e internacionales han influido en la creación de normas para la protección de los mismos, al igual que estas han influenciado el comportamiento de los actores. En el caso colombiano, la reforma constitucional de 1991 y la ley 1098 de infancia y adolescencia son un reflejo de los tratados ratificados por Colombia para la protección de derechos de la infancia, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño ratificada en 1991 y sus protocolos facultativos.

Por otra parte, los regímenes internacionales establecen acuerdos, por los cuales los Estados en el sistema internacional se acogen a ciertas reglas, principios, normas, etc., que regulan su comportamiento en áreas específicas. En ese aspecto, los derechos humanos hacen parte de esas áreas en común que los Estados acordaron tratar a través de instrumentos legales vinculantes y no vinculantes que apelan por la defensa de la dignidad y libertad de los ciudadanos de cada uno de estos Estados partes, quienes al sumarse a estas regulaciones de carácter internacional ceden parte de su soberanía de manera voluntaria.

Históricamente el interés por los derechos humanos ha tenido varios antecedentes entre ellos la independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa, sucesos que ayudaron a consolidar el concepto. Sin embargo, los nefastos acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial llevaron a la comunidad internacional a pensar y priorizar la protección de los seres humanos y establecer éste como tema de interés global, como un asunto que no sólo era responsabilidad de los Estados con sus ciudadanos.

Lo anterior plantea la diferencia entre los regímenes internacionales de derechos humanos y otro tipo de regímenes utilitarios como los financieros o comerciales, puesto que el fin de los primeros es la promoción y protección de un principio. Debido a estos antecedentes los derechos humanos se establecieron desde una visión occidental y liberal.

Estos hitos plantearon los principios de lo que se concibe hoy en día como derechos humanos, principios basados en la igualdad y libertad. Si bien estas características surgieron en los albores de la independencia norteamericana y fueron acogidos por los postulados de la Revolución Francesa, dieron pie a la teorización de los derechos humanos y marcaron la definición de derechos humanos que permaneció vigente por largo tiempo, haciendo referencia a que dichos derechos pertenecen a los individuos por el “simple hecho de ser humano” (Donnelly 2007,282). Adicionalmente, estos supuestos otorgaron al Estado un rol importante frente al respeto de derechos con los que contaba el “hombre”, es decir que se le restringía la capacidad de vulnerar y limitar los derechos ganados, convirtiéndose en un portador de obligaciones. En suma, las diversas luchas han dejado como resultado el reconocimiento a los derechos del hombre y el ciudadano como derechos inalienables. Todo esto generó el impulso para normatizar e interiorizar los derechos por parte de los Estados a través de su constitución y legislación, convirtiendo al individuo en titular de derechos.

Como se enunció anteriormente, el surgimiento de los derechos humanos se dio a partir de concepciones liberales, es decir a partir del individuo como sujeto titular de derechos y hasta el momento se mantiene el dominio de estas ideas, debido en gran parte al poder de las democracias liberales, como Estados Unidos y los países de Europa occidental, en el escenario internacional. En ese orden de ideas los niños, niñas y adolescentes entran como tal. Por ese motivo para el fin de este trabajo se hace indispensable comprender el concepto de derechos humanos y los regímenes internacionales que acogen esta materia para su promoción y protección. A continuación, se presenta un breve debate alrededor de algunas definiciones.

Es necesario precisar que la Declaración Universal de Derechos Humanos ha sido un eje central en el proceso de internacionalización del concepto, acuñando tres elementos que deben estar presentes en la definición de derechos humanos: la dignidad, sujetos de derechos y la responsabilidad de la comunidad internacional. El último punto está amparado en el artículo 28 de la misma Declaración, que argumenta que “las personas tienen derecho a un orden social internacional que haga efectivos dichos derechos” (ONU 1948).

El respeto y garantía de derechos comienza reconociendo que los individuos no son objetos; son sujetos. En ese sentido, son individuos con capacidad de agencia y autonomía en condiciones de igualdad (Donnelly 1999, 97). John Rawls plantea que los derechos son inherentes al ser humano, lo que implica que la nacionalidad del sujeto no es relevante, en donde lo importante es ser persona. Así tienen un carácter universal. Asimismo, para el autor los derechos limitan la capacidad de acción del Estado, puesto que este está obligado a respetar y garantizar los derechos humanos de quienes están bajo su jurisdicción. Para alcanzar este fin, se deben fortalecer las instituciones y a través de ellas defender la dignidad de los ciudadanos (Rawls 2002, 32-33). Desde una perspectiva constructivista, los derechos humanos no son universales; son producto de un consenso dado en cierto momento histórico. Además, los derechos humanos son normas acordadas en el sistema internacional que deben ser internalizadas en el campo doméstico, lo que significa que los Estados ceden soberanía (Vincent 2001, 9-11).

Otro aporte teórico es el otorgado por Amartya Sen, quien afirma que los derechos humanos son demandas éticas, no mandatos vinculantes y sirven de referencia para que los Estados legislen y actúen (Sen 2004, 319). En este sentido, a través de los valores éticos se protegen y garantizan las libertades de las cuales disfrutaban los sujetos. Incluyen la libertad de elección, ya que cada persona tiene de manera voluntaria la oportunidad de acceder a oportunidades y posibilidades (Sen 2004, 331).

Por último se expone la definición de Antonio Pérez Luño (1999), quien plantea que los derechos humanos son:

un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento, histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional (Pérez Luño 1999, 48).

Por otro lado, Freeman argumenta que todos los sujetos y/o ciudadanos tienen derechos y estos son “reclamos justos o prerrogativas que se derivan de reglas morales o jurídicas” (Freeman citado en Anaya 2014, 12). Asimismo se plantea que existe un debate frente a las obligaciones de actores “no estatales” por la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, se resalta que la principal obligación la tiene el Estado y es el

llamado a “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de los individuos bajo su jurisdicción” (Anaya 2014, 13). En ese sentido, los derechos humanos son “aquellos derechos o prerrogativas que tenemos todos los seres humanos (por el simple hecho de serlo) y que el Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar” (Anaya 2014, 13). De esta manera se entenderá el concepto de derechos humanos, lo que servirá de guía para el desarrollo de la presente tesis.

Como se ha argumentado, los derechos humanos limitan la soberanía de los Estados, los llevó a ajustar sus normas e instituciones para el cumplimiento de los compromisos ratificados en la materia y actuar de acuerdo a los principios establecidos.

Adicionalmente, Alejandro Anaya (2009, 63) afirma que hablar de regímenes internacionales de derechos humanos es plantear que estos están directamente relacionados con los “marcos de identidades y normas existentes a nivel global”, en determinada región, al interior de un grupo de Estados o dado en un determinado momento histórico. También tienen una estrecha relación con el activismo de los “emprendedores de normas”, quienes se mueven sobre la “lógica de lo apropiado” y a través de ahí son capaces de propiciar la creación de regímenes basados en principios y/o normas por parte de los Estados, y de esta manera modifiquen sus intereses e incluso sus identidades en consonancia con las estructuras de normas e identidades existentes en torno a los derechos humanos. Desde la perspectiva de Hawkins esto “implica altos costos de soberanía” (Hawkins citado en Anaya 2009, 64).

Asimismo, los regímenes internacionales de derechos humanos cuentan con características propias que los diferencian de otro tipo de regímenes presentes en el sistema internacional. Los regímenes en este ámbito se limitan a mediar la relación entre el gobierno y ciudadanos. Por lo tanto, el fin es establecer límites a las acciones que puedan ir en detrimento de los sujetos por parte de los Estados, puesto que el fin es garantizar la dignidad. Además, los regímenes internacionales de derechos humanos buscan que los Estados acojan medidas jurídicas o administrativas que velen por el respeto de los derechos humanos, algo que no sería contemplado por fuera del régimen (Krasner 2002, 140).

Jack Donnelly (1994,305) plantea que los temas de derechos humanos no han logrado desplazar asuntos como “poder, seguridad, ideología e intereses económicos”. Aun así,

es un área que progresivamente ha ido tomando fuerza dentro del debate académico, discursivo y en lo cotidiano. En ese sentido, el autor señala el surgimiento de normas de carácter universal que velan por los derechos humanos, como la Declaración Universal antes mencionada, en conjunto con los tratados promovidos por la ONU, los cuales cuentan con mecanismos para su funcionamiento y establecen lo que Donnelly llama “el régimen mundial de derechos humanos” y define como “un sistema de reglas y procedimientos de puesta en práctica centrados en la Organización de las Naciones Unidas” (Donnelly, 1994: 305). Los regímenes internacionales pueden ser de carácter universal, como pueden darse en un contexto geográfico particular; en otras palabras, ser de carácter regional, como el caso del régimen interamericano de derechos humanos.

Cerrando la discusión sobre la definición de los regímenes de derechos humanos, se expone lo planteado por Andrew Moravcsik, quien sostiene que los arreglos de carácter internacional en materia de derechos humanos no cumplen la función de regular la política exterior de los Estados. Por el contrario, su función está en monitorear regularmente las actividades a nivel interno de los Estados (Moravcsik 2000, 218). Para Moravcsik los regímenes internacionales de derechos humanos no cuentan con la capacidad de exigir a los Estados su efectivo cumplimiento. En cambio, tienen la posibilidad de empoderar a la sociedad civil de reclamar y denunciar a un Estado violador de derechos humanos. Esas acciones pueden verse reflejadas en las denuncias individuales por parte de los ciudadanos ante las cortes o comisiones asociadas a este tipo de regímenes cuando se han violentado los derechos, que son protegidos por tratados o acuerdos internacionales y los recursos legales internos han sido agotados (Moravcsik 2000, 218).

4.2. Incidencia de los regímenes internacionales de derechos humanos y socialización de normas

Los regímenes internacionales de derechos humanos no cuentan con la capacidad de regular las relaciones entre Estados, sino las relaciones entre gobierno y ciudadanos. Le plantean al Estado la necesidad de tomar medidas jurídicas o administrativas para el efectivo cumplimiento y goce de los derechos humanos por parte de las personas; es decir que estos regímenes no empoderan a los Estados, empoderan a la sociedad civil para enfrentar al Estado cuando éste no está cumpliendo con sus obligaciones en la materia. Por lo tanto, desde una perspectiva constructivista, logran incidir en el

comportamiento de los Estados por la existencia en parte de “emprendedores de normas”, quienes tienen la capacidad de impulsar procesos de socialización en el marco de la “lógica de lo apropiado”, a tal punto que los Estados re definen sus intereses en la materia.

En las últimas décadas, diversos actores, entre no gubernamentales, intergubernamentales y hasta gobiernos han dedicado esfuerzos y recursos a la defensa de los derechos humanos alrededor del mundo. Tal es el caso de las ONG, Amnistía Internacional y Human Rights Watch, que monitorean regularmente el comportamiento de los Estados en materia de derechos humanos. Son las acciones emprendidas por este tipo de actores lo que se denomina “activismo transnacional de derechos humanos” que consiste en que “desde adentro” y “desde afuera” se promueva y protejan los derechos humanos en países concretos. Diversos estudios en Relaciones Internacionales han señalado que en países como “Argentina, Chile, México, Colombia, El Salvador, Turquía, Indonesia, Filipinas, China, Israel, Estados Unidos, Kenia, Uganda, Sudáfrica, Túnez y Marruecos” el “activismo transnacional” ha cobrado relevancia en la toma de decisiones políticas de los gobiernos tanto a nivel interno como externo alrededor de los derechos humanos (Brysk 1993 y 1994, Keck y Sikkink 1998, Risse, Ropp y Sikkink 1999, Burgerman 2000, Cizre 2001, Fleay 2006, Hawkins 2002, Ron 1997).

Alejandro Anaya argumenta que el activismo transnacional es un recurso que puede activarse cuando un Estado es violador de derechos humanos. El autor lo define como “el conjunto de procesos y acciones que llevan a cabo actores no gubernamentales, intergubernamentales y gubernamentales con el fin de promover y proteger los derechos humanos a través de las fronteras, intentando influir en el comportamiento de los gobiernos que violan las normas internacionales correspondientes” (Anaya 2014, 113). Estas acciones se dan por parte de actores “desde fuera”, en conjunto con actores “desde dentro” (Anaya 2010, 63). En ese sentido, los regímenes internacionales de derechos humanos cobran relevancia e influencia en el comportamiento de los Estados, la definición de sus intereses y posiblemente de sus identidades, gracias a las redes transnacionales que promocionan la defensa de los derechos, y son apalancadas directamente por el activismo de “emprendedores de normas” (Neumayer, Hafner-Burton y Tsursui, citados en Anaya 2010, 70).

La literatura existente alrededor del tema señala que los actores más relevantes en las “redes transnacionales de derechos humanos” son las ONGs nacionales e internacionales, quienes impulsan el surgimiento de dichas redes conformadas por otra serie de actores ya sean gubernamentales o intergubernamentales, brindando el dinamismo necesario para su funcionamiento. Asimismo, la literatura señala “que el activismo de las ONG no es suficiente; la influencia y por lo tanto la eficiencia de las redes transnacionales dependen en gran medida de la participación de los órganos de los regímenes internacionales y de gobiernos (y/o congresos o parlamentos) de países democráticos” (Anaya 2014, 114). De esta manera, inciden en la toma de decisiones por parte de los Estados y los procesos de definición de políticas sobre derechos humanos a nivel interno y externo.

Keck y Sikkink (1998) desde los 90 vienen discutiendo la existencia de redes transnacionales de defensa de derechos humanos. Inicialmente planteaban la existencia de un boomerang de influencia que consiste en la visibilización de un tema por parte de las ONG domésticas y/o sociedad civil a nivel internacional debido a la negación del Estado y/o bloqueos de comunicación a sus exigencias en la materia. Apalancado el problema por la comunidad internacional es posible generarse presión al Estado violador de derechos humanos y este tome las medidas necesarias para remediar el problema.

Por otro lado, Risse, Ropp y Sikkink (2007) discuten desde las Relaciones Internacionales la incidencia de regímenes internacionales de derechos humanos en el cambio de comportamiento, intereses e identidad de los Estados a través de un proceso de “socialización de normas” y/o internalización de las mismas en las políticas domésticas. Las redes transnacionales de defensa de los derechos humanos pueden desempeñar un rol clave en la socialización de normas en un Estado. Además, este proceso es un recurso útil para las redes transnacionales, ya que, al existir un previo proceso de socialización, existe un reconocimiento de la norma a nivel doméstico y las redes pueden usar dicho reconocimiento para generar mayor presión sobre el Estado.

Los autores proponen un modelo de análisis para examinar en qué momento se encuentra un Estado en dicho proceso de socialización. El “modelo en espiral” no es lineal, sino dinámico y se compone de cinco fases: 1) represión, 2) negación, 3)

concesiones tácticas, 4) estatus prescriptivo, 5) comportamiento consistente con la norma (Risse y Sikkink 2011, 214). Además, hay que tener en cuenta que los actores preponderantes en las redes transnacionales son los organismos internacionales y las organizaciones domésticas de la sociedad civil, aunque también intervienen otros actores, como actores políticos domésticos, medios de comunicación, otros Estados, etc. La presión de estos actores puede hacer que la socialización se dé o no.

Adicionalmente, Thomas Risse y Kathryn Sikkink (2007, 3) notan que “the enduring implementation of human rights norms requires political systems to establish the rule of law”. A partir de sus investigaciones los mencionados autores afirman que “the global human rights regime has led to the emergence of a huge network of transnationally operating advocacy coalitions and international nongovernmental organizations” (Risse, Ropp y Sikkink 2007, 234). A su vez, estas normas universales han transformado generalmente, las prácticas de los gobiernos nacionales en el ámbito de los derechos humanos (Risse y Sikkink, 2007) véase también (Yerovi 2015, 23). Colombia, por ejemplo, a raíz del conflicto armado ha acudido a UNICEF como organismo garante de los derechos de la infancia para generar estrategias de protección a la infancia y a través de ahí generar política pública. Así es posible entender cómo las normas internacionales permean el campo doméstico de un Estado.

Los autores advierten que las ideas basadas en principios de derechos humanos se convierten en normas e influyen el comportamiento y las estructuras estatales. Todo esto bajo el enfoque constructivista basado en las ideas y procesos comunicativos. “While ideas are usually individualistic, norms have an explicit intersubjective quality because they are collective expectation” (Risse y Sikkink 2007, 7). Es así, como las normas influyen a los actores estatales, individuos e instituciones, y presionan a los gobernantes y tomadores de decisiones a velar por la protección de derechos humanos.

Teniendo en cuenta que el Estado se compone de instituciones e individuos, este sigue las normas para resguardar una buena imagen. De acuerdo con Yerovi (2015) si la normativa internacional respetada, abre las posibilidades al Estado de incluirse en un grupo de naciones consideradas “civilizadas”. “Las normas de derechos humanos tienen efectos constitutivos porque un comportamiento adecuado de derechos humanos es una señal crucial para otros y permite ser identificado como miembro de la comunidad de

Estados democráticos liberales” (Risse y Sikkink 2007, 8) véase también (Yerovi 2015, 24). En ese sentido, Colombia es un país que ha sido señalado por la violación a los derechos humanos, debido al conflicto armado. Sin embargo, en los últimos años ha hecho grandes esfuerzos por cambiar su imagen ante la comunidad internacional y evidenciar el esfuerzo que hace para proteger a sus ciudadanos (Bustos 2016).

Este acercamiento a los efectos constitutivos y de comportamiento de ideas y normas basadas en principios se extrae del constructivismo. Puede darse un uso instrumental de los derechos humanos por parte de los actores, pero también suelen darse cambios estructurales y una “redemocratización”, que provocan cambios en las identidades. El proceso por el cual estas normas internacionales son interiorizadas e implementadas a nivel doméstico es comprendido como proceso de “socialización” (Risse y Sikkink 2011) véase también (Yerovi 2015).

Para el análisis empírico que se pretende en esta tesis el proceso de socialización se vuelve operativo a través de las cinco fases del modelo espiral enunciado anteriormente y Risse y Sikkink desarrollan. La primera fase “represión y activación de la red”, depende de que haya una recolección de información, entre actores domésticos y las redes transnacionales, para colocar en la agenda internacional al “país objetivo” (infractor de derechos humanos) (Risse y Sikkink 2007, 22). La segunda fase es de negación, en donde las redes transnacionales de defensa de los derechos humanos realizan un cabildeo y presionan al país para incrementar el respeto de los derechos humanos, y el Estado violador de derechos humanos niega las acusaciones y se opone a reconocer la legitimidad de las normas internacionales de derechos humanos (Risse y Sikkink 2007).

El hecho de que el Estado tenga en cuenta estas observaciones internacionales, así sea negándolas, es considerado parte del proceso de socialización ya que esto demuestra que el proceso está en marcha. De lo contrario el Estado no sentiría la necesidad de negar las acusaciones (Risse y Sikkink, 2007). En la tercera etapa se dan “concesiones tácticas” esto implica la firma o ratificación de tratados por parte del Estado. Esto facilita la movilización social en el país y los actores nacionales e internacionales actúan conforme a las normas establecidas (Risse y Sikkink 2007, 25). A través del activismo e intercambio de información de los actores se configuran las redes transnacionales de

defensa de derechos humanos. Además en esta fase se amplifican las demandas de defensa de derechos humanos a nivel internacional y se toma más en serio a la oposición doméstica y a las redes transnacionales, convirtiéndose en interlocutores válidos (Risse y Sikkink 2007).

La cuarta fase, “estatus prescriptivo”, señala que las ideas basadas en principios ganan este estatus y se considera que los gobiernos aceptan la validez de las normas internacionales de derechos humanos cuando cumplen con: adoptar las normas internacionales de derechos humanos, institucionalizarlas e incluirlas en la constitución nacional, crear instituciones para que los ciudadanos puedan reclamar violaciones a sus derechos y acuñar prácticas discursivas gubernamentales que reconozcan la validez de las normas (Risse y Sikkink 2007, 29). La fase quinta señala un “comportamiento consistente con las normas”, que ocurre cuando las normas internacionales de derechos humanos se han institucionalizado internamente y su cumplimiento es habitual por parte de los actores y es fortalecido por el estado de derecho (Risse y Sikkink 2007, 31).

En el caso colombiano, se evidencia que las normas internacionales para la protección de la infancia se han institucionalizado, gracias a la reforma constitucional de 1991. Como se enunció anteriormente, la ley de infancia y adolescencia y la ley 833 de julio de 2003 por la cual se ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, adoptado en mayo de 2000.

Este protocolo presiona a los Estados partes a establecer que la edad mínima para el reclutamiento voluntario en las fuerzas armadas es de 18 años, una modificación al artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño que estipula una edad mínima de 15 años. Estas medidas, igualmente, comprometen al Estado a tomar las medidas necesarias para evitar que niños y niñas sean usados con fines bélicos por grupos al margen de la ley, puesto que los menores no deben hacer parte de los conflictos armados, no tienen por qué salir heridos, lastimados o morir a causa del uso, vinculación y reclutamiento por parte de grupos armados irregulares. Esto, además, se considera un crimen de guerra en el derecho internacional humanitario.

Además, para garantizar el cumplimiento de las disposiciones normativas internacionales, Colombia adoptó mecanismos o medios como el Bloque de constitucionalidad y procedimientos de seguimiento y sanción a la violación de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones de los tratados de los que es parte. Esto ha permitido un proceso de integración o una relación dialéctica entre el orden jurídico externo y el orden jurídico interno, tal como lo describe Jiménez:

El desarrollo de las normas internacionales convencionales de derechos humanos está produciendo un fenómeno jurídico de gran relevancia a nivel mundial. Este consiste en la creación de un conjunto de normas uniformes y comunes a todos los órdenes jurídicos existentes, nacionales y supranacionales. Dichas normas son consideradas fundamentales y, por ende, se les atribuye un alto grado de legitimidad y vinculatoriedad por parte de los miembros de la comunidad internacional. Esta uniformidad del derecho está conduciendo, asimismo, hacia la armonización de las relaciones existentes entre los diferentes órdenes jurídicos (Jiménez 2014, 326).

Por lo tanto, el rol que cumplen los Estados en la implementación de las normas y estándares internacionales es fundamental y demuestra que estos agentes son piezas esenciales para garantizar el cumplimiento de dichas normas y estándares. En consonancia con esto, Valdivieso hace el siguiente señalamiento:

Los estándares internacionales de protección de los DDHH se establecen a partir del desarrollo de los regímenes internacionales y se constituyen como pautas mínimas, siendo limitaciones que imponen a los países, lo cual principalmente dispone la obligación a los Estados de investigar, sancionar delitos contra derechos humanos, establecer recursos efectivos de justicia, imponer penas adecuadas a los perpetradores de los crímenes, proteger y reparar a todas las víctimas de abusos contra sus derechos (Valdivieso 2002, 6).

Es por ello que el caso de estudio puede ser analizado en relación a las fases del modelo espiral, de acuerdo al grado en el cual las normas universales de derechos humanos influenciaron a Colombia a tal punto que lograron interiorizarse en sus hábitos e instituciones, y el Estado adoptó un comportamiento constante con dichas normas.

Adicionalmente, la “cascada de normas” planteada por Kathryn Sikkink y Martha Finnemore va en consonancia con el modelo en espiral y los regímenes internacionales,

ya que ambos modelos tienen como fin la socialización de normas. Para ellas “las normas internacionales o regionales establecen estándares para un comportamiento adecuado de los Estados” (Finnemore y Sikkink, 1998: 888) véase también (Yerovi 2015). Las autoras explican que las normas tienen un “ciclo de vida” en el cual en una primera etapa emergen, en una segunda son socializadas y en la tercera son interiorizadas. En la segunda etapa es en donde se da la cascada, ya que las normas “caen” a la sociedad en general o a los Estados. Ya sea por la presión social, el deseo de mejorar la legitimidad interna o externa, o por el deseo de los gobernantes de mejorar su autoestima, la “cascada de normas” es facilitada (Finnemore y Sikkink 1998) véase también (Yerovi 2015).

Por lo tanto, al existir un proceso de socialización de normas en Colombia, se pudo observar que gracias a las normas internacionales de derechos humanos fue posible alcanzar un acuerdo en la mesa de negociación para el fin del conflicto entre el Gobierno y las FARC y consensuar la desmovilización de menores de edad de las filas guerrilleras.

5. Conclusiones

El presente capítulo buscó contrastar algunos enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales como el neorrealismo, neoliberalismo y constructivismo. A través de los argumentos planteados en las distintas perspectivas se buscó comprender cómo se conciben los regímenes internacionales de derechos humanos y de esta manera establecer la línea teórica más pertinente para el estudio de caso plantado en la presente tesis. Se argumenta que el constructivismo es el enfoque teórico que brinda los elementos más adecuados para responder la pregunta de investigación que guía la tesis.

Al existir otros actores en el sistema internacional diferentes a los Estados, se han generado nuevas dinámicas en la definición de las políticas internas y externas de los Estados. Transformaciones en favor de los derechos humanos, que han llevado a los Estados a considerar construir cuerpos normativos legales a los cuales acogerse, más allá de sus intereses propios y en favor de los derechos de los sujetos. De esta manera se han conformado regímenes internacionales en materia de derechos humanos que tienen su propio desarrollo y que han sido fundamentales en la difusión, socialización e interiorización de normas basadas en principios y han sido considerados por varios

Estados al momento de crear mecanismos de protección. La teoría constructivista de los regímenes internacionales, por consiguiente, brinda los insumos necesarios para entender el caso de estudio, teniendo en cuenta que puede analizarse el proceso para la consecución del acuerdo mencionado y la participación de los diversos actores nacionales e internacionales que se han hecho presentes para alcanzar el fin.

Como se ha anunciado anteriormente, los regímenes internacionales de derechos humanos no cuentan con la capacidad de obligar a los Estados a cumplir normas o a respetar las determinaciones de organismos internacionales que monitorean el cumplimiento de dichas normas. Aun así, como se ha indicado en este capítulo, ello no implica que sean inconsecuentes. Al contrario, distintos autores han planteado que la fuerza del régimen la proporcionan los actores de la sociedad civil a través del activismo transnacional y la activación de redes transnacionales, que ponen en marcha procesos de socialización y dinámicas dentro de la “lógica de lo apropiado”, logrando influir en el comportamiento de los Estados para que dejen de ser violadores de derechos humanos. Finalmente, existe vasta literatura de Relaciones Internacionales que evidencia que los regímenes internacionales de derechos humanos logran transformar el comportamiento y las identidades de los Estados en esta materia.

Capítulo 2

Incidencia de los regímenes internacionales de derechos humanos en los diálogos de La Habana para la salida de niños y niñas de los campamentos de las FARC

Colombia ha sido un país proclive a la suscripción de instrumentos legales internacionales de protección de niñez. En ese sentido existe un marco legal fuerte y amplio de protección a este grupo social. A nivel global existen diversos cuerpos normativos de carácter internacional que cuentan con sus propios estándares y normas frente al tema de reclutamiento de niños. En particular, no existe unanimidad en la forma cómo se han estructurado los instrumentos jurídicos internacionales. Por tal razón los estándares de aplicabilidad dependen del sistema desde el cual se analice el tema, ya sea desde el derecho internacional, el derecho internacional humanitario, derechos humanos o el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI).

Desde la perspectiva de derechos humanos, la Convención sobre Derechos del Niño (CDN) y el Protocolo facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados (OPAC) son los instrumentos legales internacionales de referencia para la protección de niños y niñas en medio de un conflicto armado. El protocolo enunciado y ratificado por Colombia en 2005 da el marco de desarrollo al artículo 38 sobre no reclutamiento de menores de la Convención ratificada por Colombia en 1991. Así se manifiesta que los Estados partes tomarán todas las medidas necesarias para que niños y niñas no hagan parte de las hostilidades, manejando el estándar de 18 años y obligando al Estado parte a impedir el reclutamiento y utilización de menores. Además, el protocolo es considerado un importante marco de referencia jurídico sobre la materia y complementario a la Convención Sobre los Derechos del Niño.

El gobierno colombiano y las FARC iniciaron los diálogos exploratorios para la terminación del conflicto armado entre febrero y agosto de 2012 en la República de Cuba, instalando la mesa de conversaciones en octubre del mismo año. Como resultado de todo el proceso el 24 de agosto de 2016 las partes anunciaron el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, acuerdo que fue sometido a plebiscito el 2 de octubre de 2016, dejando como resultado la prevalencia del No sobre el Sí. Este resultado impulsó a otros actores como partidos políticos, medios de comunicación y ONG a expresar sus opiniones frente a los puntos

pactados y se tuvieran en cuenta en el nuevo acuerdo del 24 de noviembre de 2016, entre ellos incluir de manera clara el tema de niñez.

Lo establecido en el acuerdo respondió a normas establecidas en la constitución nacional y compromisos normativos adquiridos a nivel internacional, especialmente en lo concerniente a principios del derecho internacional, el derecho internacional de derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional penal (Estatuto de Roma), además de los pronunciamientos y recomendaciones de organismos internacionales competentes en los temas trabajados. Es necesario resaltar, que los pronunciamientos por parte de la red de activistas no hubiesen tenido efecto sin un previo proceso de socialización de normas, proceso que será expuesto en este capítulo.

A través del modelo en espiral propuesto por Thomas Risse y Kathryn Sikkink se intenta comprender cómo ha sido el proceso de socialización de normas en Colombia en protección a niñez. El modelo se compone de cinco fases (represión, negación, concesiones tácticas, estatus prescriptivo y comportamiento consistente). Se irá analizando cada fase con el fin de observar cómo el Estado ha ido asumiendo cada momento del espiral y si lo cumple o no. Para esto, es necesario hacer un breve recuento de lo que han sido los derechos humanos en el país durante las últimas cuatro décadas.

El presente capítulo se desarrolla en el marco de las cinco fases del espiral y expone, adicionalmente, el marco jurídico nacional e internacional al que se ha sujetado Colombia en materia de niñez. Una vez identificados los instrumentos jurídicos internalizados en el país, se evidencia qué principios y normas incidieron en los diálogos de La Habana y el acuerdo final de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC para la salida de menores de edad de las filas guerrilleras. A manera de conclusión se establecerá que, la incidencia de las normas se reflejó en la negociación al haber incluido el estándar de 18 años como límite de reclutamiento, la prevalencia del interés superior del niño y de los principios de París, entre otros. Frente a la aplicación del modelo, se considera que Colombia se encuentra aún en la cuarta fase de “estatus prescriptivo” y que el paso a la última fase no será posible hasta que el Gobierno actúe en conformidad con la norma y garantice con hechos la implementación efectiva.

1. El proceso de socialización de normas internacionales de derechos humanos de protección a niñez en Colombia desde el modelo en espiral

En el presente capítulo, se analiza cada una de las fases del modelo espiral en el proceso de internalización de normas internacionales de derechos humanos y específicamente en el campo de niñez en Colombia. Sin embargo, esto se hace brevemente ya que el objetivo central está en comprender cómo incidieron las normas, principios, valores y estándares internacionales previamente socializados en el país en los diálogos de La Habana (2012- 2016) y el acuerdo final de paz firmado en noviembre de 2016.

1.1.Fase 1 y 2: Represión y negación

Para el presente estudio, se presentan las dos primeras fases del “modelo en espiral” de manera conjunta, ya que se conjugan o traslapan. Además, hay que tener en cuenta que el periodo de análisis de la investigación está centrada en el periodo 2012-2016, periodo en el que se da la negociación entre el Gobierno colombiano y las FARC para la culminación del conflicto. En ese sentido, es posible afirmar que estas dos fases para el estudio de caso ya estaban superadas o dadas y el énfasis estaba en las últimas fases. Sin embargo, se hará una presentación breve de cómo se dieron las dos primeras para una mejor comprensión del proceso de socialización de normas internacionales en Colombia, teniendo en cuenta que se toma como marco general los derechos humanos y de forma particular los derechos de la infancia.

A mediados del siglo XX y con la firma de la Declaración Universal de Derechos Humanos inició una lucha por la defensa de los derechos ahí contenidos por parte de Naciones Unidas, invitando a todos los países miembros a proteger los derechos de sus ciudadanos de manera efectiva. Colombia por su parte acogió estas directrices fácilmente por ir en consonancia con sus normas y tradiciones. Por esa misma época dio inicio el conflicto en el país, lo que provocó pronunciamientos del pueblo colombiano puesto que era contradictorio que a pesar de las normas internas y el respaldo de los estándares internacionales se violaran derechos humanos justificados en la lucha contra la insurgencia. En palabras de Jorge Orlando Melo:

A partir de 1978, sobre todo, los organismos no gubernamentales de defensa de los derechos humanos han hecho una activa campaña para impulsar su protección, pero también para presentar al gobierno como violador de éstos (mediante la tortura, la

ejecución o desaparición de guerrilleros y simpatizantes, el apoyo a grupos paramilitares, la detención arbitraria, etc.) (Melo 2002).

La primera fase de represión se dio por parte del Gobierno al señalar a todo tipo de movimiento, activismo, etc., como apoyo a los grupos armados no estatales, lo que atentaba contra los intereses nacionales y su seguridad. Estos pronunciamientos de Gobierno deslegitimaban las denuncias y presiones de la sociedad civil ante la comunidad internacional. Ya que el Gobierno “ha tendido a ver a las organizaciones privadas de defensa de los derechos humanos con desconfianza, suponiendo a veces que buscan dificultar la acción del Estado contra los grupos armados y que hacen parte de una estrategia comunista” (Melo 2002).

Este tipo de discursos de represión no solo se dieron en el siglo XX, sino que continuaron en el XXI. El no reconocer públicamente que en Colombia existía un conflicto armado interno implicó a los distintos gobiernos mantener estrategias de securitización que atentaban contra los derechos humanos. Este discurso prácticamente se mantuvo hasta el gobierno de Álvaro Uribe con su Política de Seguridad Democrática (2002-2010), en donde los derechos humanos jugaron un papel secundario. Al igual que en los 90 hubo violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH, en donde la comunidad internacional y las organizaciones de la sociedad civil estaban de alguna manera neutralizadas (Simón 2012; Ramírez 2009, 194; Narváez 2016). A causa del discurso nacionalista del Gobierno, quien buscaba estratégicamente bajar la presión internacional y evitar la injerencia de actores externos en los asuntos domésticos.

La movilización de los 80 y 90 en defensa de los derechos humanos generó un proceso de interacción entre el Gobierno represor y una incipiente activación de una red transnacional. En ese sentido Risse y Sikkink (1999, 23; 2011, 189) plantean para esta fase que los actores no gubernamentales no cuentan con la fuerza política necesaria para elevar el tema a otros escenarios y para que el Gobierno transforme su comportamiento y tome decisiones en la materia. “Al mismo tiempo, los actores internacionales tienen poca o ninguna información sobre la situación: el país no está en la agenda internacional y la represión continúa dándose sin obstáculos” (Anaya 2014, 119). Es así como la falta de información de las ONG y alianzas con actores internacionales no permitían avanzar en el respeto efectivo de los derechos en el país.

Como muestra de ellos está, el asesinato selectivo de líderes sociales con el fin de detener los movimientos sociales del momento. “Entre 1991 y 1999 fueron asesinados 1.336 sindicalistas, 266 de ellos dirigentes” (CINEP 2000, 26; 2002, 33-12; ENS 2003, 48.). Sumando a esto, Amnistía Internacional (1996) sostuvo que en Colombia “en 1995, más de 2.500 personas fueron víctimas de asesinatos que obedecieron a motivos políticos” y existía un “cínico desprecio por los derechos humanos y los principios humanitarios internacionales”. Adicionalmente, esta ONG internacional reportó que organizaciones de derechos humanos cerraron oficinas por amenazas de muerte y ataques a sus miembros, entre ellas: el Comité de Solidaridad con Presos Políticos (CSPP), la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (ASFADDES) y el Comité Cívico de Derechos Humanos del Meta (Amnistía Internacional 1996).

El siglo pasado estuvo acompañado de una serie de sucesos que apuntan a que el Gobierno colombiano emprendió acciones represivas en contra de actores no estatales y todo aquel que fuera en contra de sus políticas. Algunas de estos sucesos fueron:

La masacre de las bananeras (1928), el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán (1948), la Operación Marquetalia (1964), la implementación de políticas de seguridad nacional por parte del presidente Turbay, Gaviria, Uribe y un periodo de violencia que se ha extendido hasta hoy por la falta de medidas eficientes, en donde no buscan las causas, sino sus efectos. ¹

En el caso de reclutamiento de menores de edad por parte de las FARC, la Dirección de Contexto de la Fiscalía General reporta que “entre 1975 y 2014 hay registros de que la guerrilla reclutó a 11.556 menores, de los cuales el 67 por ciento eran hombres y el 33 por ciento, mujeres” (El Tiempo 2016, acceso junio de 2017.

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16595038>). A pesar de ello el tema de infancia y reclutamiento en esa época al parecer no era relevante y no existían registros oficiales al respecto, lo que podría ser un argumento de negación posteriormente.

¹ Pastór Álape, (Integrante del secretariado del órgano ejecutivo del estado mayor central de las FARC), en conversación con el autor, abril de 2017.

Aunque la situación para las organizaciones y defensores de derechos humanos no era la más favorable, continuaron ejerciendo presión para visibilizar la crisis que enfrentaba el país en ese momento e intercambiar información con la comunidad internacional y de esta manera pasar a la segunda fase: negación.

Colombia a finales de los 80 y mediados de los 90 empezó a ser parte de la agenda internacional por las violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al derecho internacional humanitario. Empero, se dio un suceso importante y es la reforma constitucional de 1991 en donde se amplió el marco de protección de derechos en el país. Aun así, esto no implicó que Colombia siguiera infringiendo las normas internacionales y los nuevos principios nacionales de protección. Es posible que el cambio constitucional se haya dado en parte a dar respuesta a la crisis del momento y mejorar la imagen del país, sin que esto implicara la erradicación al problema.

La movilización y la producción de información alrededor del tema buscaban que se ejerciera presión sobre el Estado, recordándole los compromisos adquiridos para el respeto y defensa de los derechos humanos. Como respuesta a la presión, el Gobierno entró en negación. Según Risse y Sikkink esto se da porque:

El país transgresor de normas se niega a aceptar la validez de las normas internacionales de derechos humanos en sí mismas, y que se opone a la sugerencia de que sus prácticas nacionales en este ámbito sean sujeto de jurisdicción internacional [...] (sosteniendo que) las críticas constituyen una intervención ilegítima en los asuntos internos del país” (2011, 205).

Colombia entonces inició acciones de negación, defendiendo en primer lugar un discurso de seguridad nacional para combatir a las fuerzas armadas insurgentes que eran una amenaza y en segundo lugar, haciendo caso omiso a las recomendaciones “hechas por los representantes de diversos mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas que visitaron Colombia en 1987, 1988 y 1989” (Amnistía Internacional 1996). Esto demuestra que en ese momento al Gobierno colombiano los pronunciamientos del sistema internacional no le importaban, solo estaba enfocado en la seguridad interna. Sin embargo, fue una posición contradictoria, ya que el Gobierno no se negaba al diálogo con los actores internacionales y permitió dichas visitas. Es posible inferir que

desde entonces siempre se ha querido proyectar una imagen positiva que responda a un comportamiento “apropiado”, que se sostiene en el discurso.

Es así como en 1994 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos visitó Colombia y en su informe del 15 de febrero de 1995, expuso que en los diálogos con “las autoridades colombianas había hecho hincapié en la necesidad de combatir la impunidad, mejorar la infraestructura de protección de los derechos humanos y trabajar para la prevención de las violaciones de derechos humanos” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 1995, párrafo 26). Según Amnistía Internacional (1996) en agosto de ese mismo año a Colombia fue enviada una comisión de Naciones Unidas para evaluar la situación y proponer el establecimiento de una oficina permanente en el país. Al parecer el resultado de dicha visita fue la instalación de la oficina OACNUDH en el país en 1997. Este hecho se dio no precisamente porque en Colombia estuviera resuelta la crisis de derechos humanos y esta decisión puede considerarse como el paso a la siguiente fase del modelo: concesiones tácticas.

1.2.Fase 3: Concesiones tácticas. Cambia el discurso y disminuye la presión internacional

Como se enunció anteriormente, la constitución de 1991 fue un avance en el tema de derechos humanos para Colombia. De esta manera, “la Constitución no solamente señaló los derechos exigibles del Estado, sino que definió como derechos muchos temas que normalmente hacen parte de la controversia política” (Melo 2002). Este proceso implicó que a nivel político los derechos humanos se convirtieran en un tema central a pesar de las vicisitudes. La respuesta del Gobierno estuvo respaldada en la creación de nuevas instituciones, como la Defensoría del Pueblo y otros mecanismos de protección como la tutela y la entrada de agencias internacionales. Sin embargo, “la sola existencia de estas normas e instituciones no significa un proceso de socialización; para que haya un proceso es necesaria la implementación, los recursos humanos y económicos, además de generar resultados” (Narváez 2016).

Colombia es un Estado miembro de instituciones internacionales de defensa de derechos humanos en el marco del sistema universal de la ONU y del sistema interamericano de la Organización de Estados Americanos (OEA). Al ser miembro de estas ha aceptado

voluntariamente ser parte de una identidad compartida en esta materia. Por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil, agencias de Naciones Unidas, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entre otros, continuaron emitiendo informes de crítica y recomendaciones al país por la poca efectividad de las medidas tomadas para garantía de derechos. El tema de niños y niñas reclutados por los grupos guerrilleros empezó a tomar fuerza a inicios del 2000 y con la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia en 2005 se agudizó la crítica por la comunidad internacional ya que en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración hubo muertes, desapariciones y tortura de menores de edad que quedaron en la impunidad (Springer 2012, 52-57).

Alejandro Anaya plantea que el cambio de discurso y la aceptación de la crítica no es más que un “cambio cosmético [...] (que) no implican una mejora sustancial en las condiciones de represión en la práctica” (2014,120). En esta fase el Gobierno planteó un discurso alineado al respeto de las normas internacionales, pero fue considerado “instrumental” ya que es fácil adoptar una retórica sin perspectiva real de cambio en la práctica sin medir los costos por incumplimiento (Risse y Sikkink, 1999: 25-28).

Para la década de los 2000, el país ratificó el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, aceptó ser parte del Mecanismo de Reporte y Monitoreo de la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad, creó la Secretaria y la mesa técnica de prevención de reclutamiento de niños y niñas, reformó el código del menor en la Ley de Infancia y Adolescencia 1098 de 2006 y emitió el CONPES 3673 sobre política pública para la prevención de reclutamiento en Colombia. Estas medidas intentaban bajar la presión de la comunidad internacional y las organizaciones de la sociedad civil, dando a entender que se estaban tomando la medidas necesarias para acabar con este crimen de guerra.

Estas acciones para detener el reclutamiento se quedaron cortas, según informes de la COALICO, UNICEF, Amnistía Internacional, Save the Children, etc., pues a lo largo de este periodo el reclutamiento por parte de las FARC y otros grupos al margen de la ley no disminuyó. Por el contrario, aumentó. Además, como se mencionó anteriormente, en el periodo de gobierno del presidente Álvaro Uribe 2002-2010 se incrementó la represión a actores no estatales que denunciaban la violación a los derechos humanos

por ejecuciones extrajudiciales e infracciones al derecho internacional humanitario que en muchos casos quedaron sin resolver.

La política exterior colombiana durante esta década estuvo anclada a las políticas de seguridad nacional, la cual limitó las relaciones internacionales de Colombia en otros ámbitos, ya que la prioridad estaba en los asuntos militares. Esto muestra cómo durante este gobierno el proceso de socialización tuvo un retroceso. A pesar de haberse ratificado e internalizado normas internacionales, se volvió a una primera fase de “represión” y posteriormente de “negación”, mientras estratégica y paradójicamente se estuvieran tomando decisiones positivas frente al tema. Estas pueden considerarse como “concesiones tácticas”.

Para entender esta fase, Gabriel Narváez (2016) plantea que Colombia es un “ratificador estratégico” de tratados internacionales de derechos humanos para bajar la presión internacional. Por esta razón la implementación de los compromisos normativos es precaria. Además, “el Gobierno actúa desde la lógica de las consecuencias”, sin pensar en un proceso efectivo en la aplicación de la norma. Es tanto así que las instituciones encargadas en la materia son ineficientes y no aportan al proceso de socialización.

Ya se ha mencionado que Colombia ha internalizado normas internacionales que están armonizadas con la legislación nacional, pero no hay un avance en implementación, lo que limita el proceso de socialización de normas que se intenta evidenciar. Según Sandra Borda los diversos gobiernos han sostenido que:

Los principales violadores a los Derechos Humanos en Colombia son los otros actores en conflicto y que la comunidad internacional no presta suficiente atención a este tipo de abusos. De hecho, gobiernos anteriores a la administración Uribe han intentado, sin éxito, cambiar el concepto de responsabilidad por violación de Derechos Humanos para extenderlo también a agentes particulares (2012, 10).

Estas posturas no fueron más que estrategias para evadir la responsabilidad que como Estado se tenía en la garantía de derechos de sus ciudadanos y, por lo tanto, culpar a otros actores por la violación de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. También se pueden considerar como medida del Gobierno

para que la comunidad internacional baje la presión, reconociendo que efectivamente el Estado y sus fuerzas armadas no son los únicos responsables de los hechos. Además, “esta estrategia se complementa con la falta de voluntad política” (Narvaéz 2016). Y fue una de las causas que no permitieron la erradicación del reclutamiento a menores de edad.

Otra concesión táctica durante esta fase, fue el reconocimiento por parte del presidente Juan Manuel Santos en donde admitió que Colombia enfrentaba un conflicto armado interno. Anteriormente, el gobierno del presidente Uribe lo negaba, negando así a las guerrillas el estatus de beligerancia. Hasta ese momento eran consideradas grupos terroristas, lo que le permitía al gobierno argumentar que, no se aplicaba el derecho internacional humanitario. Frente a este punto, se realizaron varios pronunciamientos entre ellos el del 14 de mayo de 2011 y el del 14 de junio de 2012. El 14 de junio el presidente afirmó que:

Después de casi medio siglo de conflicto armado interno –Sí: de 'conflicto armado interno', porque a las cosas hay que llamarlas por su nombre–, nuestro país, nuestra gente, que tanto ha sufrido los estragos de la violencia, merecían la oportunidad de la reparación y la reconciliación. ²

Desde entonces, el estandarte para Juan Manuel Santos fue hablar de derechos humanos y conflicto armado interno. Este cambio de discurso transformó la percepción del Gobierno a nivel interno y externo. Como acciones de Gobierno en la materia se impulsó la “Estrategia Nacional para Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034”, la cual buscaba el restablecimiento de derechos por las graves violaciones a los mismos, entre ellos la protección de derechos humanos de niños y niñas y las reparaciones necesarias por afectaciones provenientes del conflicto armado. Adicionalmente, fortaleció las instituciones ya creadas, como la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes y emprendió un proyecto de diálogo de paz con las FARC, con el cual buscaba el respaldo de la sociedad civil y la comunidad internacional, antes que una

² Presidencia de la República, acceso junio de 2017.
http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Junio/Paginas/20120614_05.aspx

crítica. El Secretario General de Naciones Unidas hizo este reconocimiento en su informe al Consejo de Seguridad el 6 de marzo de 2012. (Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre los niños y el conflicto armado en Colombia 2012)

En 2012 se estableció la mesa de diálogo en Cuba, la presión e intercambio de información entre las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales se mantuvieron y para entonces el objetivo era que en la agenda de la mesa se incluyera el tema de infancia. En ese momento se impulsaron con más fuerza acciones por parte de los diversos actores interesados en la niñez y puede decirse que la red transnacional de defensa de derechos de niños y niñas se fortaleció, apelando a los compromisos normativos nacionales e internacionales adquiridos por Colombia.

1.3.Fase 4: Estatus prescriptivo

Esta fase plantea que los Gobiernos por la presión de la red transnacional “ratifican tratados internacionales (o retiran reservas), reforman sus marcos internos de leyes e instituciones y establecen programas de políticas públicas con enfoque en derechos humanos” (Anaya 2014, 120; Risse y Sikkink 2011). Como se ha dicho anteriormente, Colombia ya había implementado cambios a su legislación para la protección a la niñez, había ratificado gran parte de los instrumentos internacionales en la materia y generado lineamientos de política pública para mejorar la garantía de derechos de niños y niñas. Sin embargo, no había pasado a una implementación efectiva y consistente de lo propuesto a nivel de normas. Por esa razón, el proceso de socialización se ha visto obstaculizado o estancado y en las últimas dos décadas el Gobierno colombiano ha estado pasando de una fase a otra dependiendo de sus intereses. Ante esto Alejandro Anaya plantea que “es probable que en lugar de que la situación evolucione hacia etapas superiores se dé una regresión a etapas anteriores” (2014, 120).

En el “estatus prescriptivo” las redes transnacionales juegan un papel importante ya que, a través de las normas circunscritas por el país, persuaden a los Estados para que respeten los derechos humanos y actúen en el marco de lo “apropiado” y de esta forma generan cambios en la identidad estatal (Risse y Sikkink 1999, 29-32). En Colombia las organizaciones de la sociedad civil, ONG internacionales y organizaciones internacionales han trabajado en conjunto para lograr dicho cambio. A través de diversas acciones apoyadas en el marco jurídico internalizado han logrado que el actor

estatal y grupo insurgente tengan en cuenta normas, principios y estándares internacionales en la toma de decisiones frente al tema de reclutamiento de menores de 18 años.

Para el presente estudio, la incidencia de las redes transnacionales de defensa es clave, puesto que han actuado en el marco de la presente fase para que el tema de niñez haya sido incluido en las negociaciones. Por lo tanto, se tratará de manera amplia en el siguiente capítulo. A continuación, se expone brevemente el régimen normativo que ha establecido Colombia en protección a niñez y cuáles de estas normas y principios incidieron en el proceso de negociación entre el gobierno y las FARC.

1.3.1. Marco jurídico nacional e internacional de protección a niñez en Colombia

La actividad normativa del Estado colombiano – en su dimensión externa – atiende a la convocatoria de la sociedad internacional, a propósito de considerar la adopción de tratados internacionales junto a otros Estados y organismos igualmente connotadas en este ámbito. A tal efecto, la concurrencia a estas instancias está regulada por las normas jurídicas vigentes, previstas en la Constitución Política de Colombia (CPC) de 1991.

Es notable que los tratados internacionales impulsan la cooperación entre naciones, con la finalidad de generar consensos regidos por los principios del derecho internacional. En cuanto a esto, puede decirse que “los tratados internacionales son acuerdos de carácter contractual entre los Estados u organizaciones de Estados, creadores de derechos y obligaciones jurídicas entre las partes” (Oppenheim 1961, 466).

Respecto a la dimensión interna, el Estado colombiano, en ejercicio de su potestad jurídica ha ratificado una serie de tratados internacionales que armonizan con la legislación nacional en materia de derechos humanos. Por consiguiente “el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”³. En este apartado, la referida inalienabilidad es un rasgo distintivo de los derechos humanos, en tanto que el titular no puede renunciar a ellos.

³ CPC, 1991. Artículo 5.

A los fines de la presente investigación, es importante hacer referencia a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia que directa e indirectamente contemplan la protección de niños y niñas que son víctimas de conflictos armados y han sido sometidos a tratos crueles e inhumanos u otro tipo de hostigamientos en detrimento de sus derechos humanos fundamentales. Estos instrumentos se presentan a continuación en las tablas 1 y 2:

Tabla 1. Instrumentos internacionales

Referente internacional	Incorporado
Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977	Ratificado por la Ley 171 de 1994. Entró en vigor el 15 de febrero de 1996.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.	Ratificado por la Ley 74 de 1968. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.	Ratificado por la Ley 74 de 1968. Entró en vigor el 3 de enero de 1976.
Convención Americana de Derechos Humanos – Pacto de San José, 1969.	Incorporada al orden jurídico interno por la Ley 16 de 1972. Ratificada el 31 de julio de 1973. Entró en vigor el 18 de julio de 1978
Convención de los Derechos del Niño, CDN, 1989.	Ratificado 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 38
Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, 1973, sobre la edad mínima de admisión al empleo.	Ratificado por la Ley 515 de 1999. Entró en vigencia el 2 de febrero de 2001 para Colombia.
Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, 1999, referente a las peores formas de trabajo infantil.	Ratificado por la Ley 704 de 2001. Entró en vigencia el 21 de noviembre de 2001.
Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Firmado el 6 de septiembre de 2002.	Ratificado 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
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.
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La ley 800 de 2003 aprobó la citada convención y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	Estos instrumentos entraron en vigor el 3 de septiembre de 2004. El Decreto 3173 de 2004 los promulga.

Nota: Información obtenida del documento CONPES 3673 de 2010

Tabla 2. Instrumentos nacionales

Referente nacional	Disposiciones
Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.	La Ley 418, en su I Título – Capítulo 2, establece una serie de disposiciones para proteger a los menores de 18 años de edad de los efectos del conflicto. La Ley 418 ha sido prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.
La Ley 418, en su I Título – Capítulo 2, establece una serie de disposiciones para proteger a los menores de 18 años de edad de los efectos del conflicto.	El Código Penal colombiano, en su artículo 162, tipificó el delito de reclutamiento ilícito y prohibió el reclutamiento a menores de dieciocho (18) años.
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 contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.”	La Ley 975 de 2005, conocida también como Ley de Justicia y Paz. El Artículo 10 señala 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” (10.3). Por su parte, el Artículo 64 señala además 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”
Ley 1098 de 2006, “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”	Conformada por tres libros, a saber: 1. Protección Integral, 2. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y procedimientos especiales cuando los niños, las niñas o los adolescentes son víctimas de delitos y 3. Sistema de Bienestar Familiar, Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia.
Ley 1257 de 2008, “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de violencia y discriminación contra las mujeres, y se reforman los códigos penal y de procedimiento, la Ley 294 y se dictan otras disposiciones.	En lo referente a derechos de las niñas, el Artículo 9, numeral 8, señala el imperativo de adoptar medidas para investigar o sancionar a los miembros de la policía, las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y otras fuerzas que realicen actos de violencia contra las niñas y las mujeres, que se encuentren en situaciones de conflicto, por la presencia de actores armados.

Nota: Información obtenida del documento CONPES 3673 de 2010

1.3.2. Bloque de constitucionalidad como instrumento vinculante de la norma internacional

La CPC es la norma por excelencia y el fundamento del ordenamiento jurídico colombiano⁴. La supremacía de esta norma, la coloca en la cúspide del ordenamiento jurídico interno. De allí puede considerarse una fuente jurídica esencial, “entendida ésta como un texto único, con un contenido organizado sistemáticamente, al que se confiere una superior fuerza vinculante” (López 1994, 45).

En la actualidad, la supremacía de la Constitución es reconocida en la mayoría de los países del mundo. Sin embargo, a mediados del siglo XX diversos estudiosos de los sistemas jurídicos plantearon la necesidad de disponer una estructura escalonada del ordenamiento jurídico, configurado en niveles de jerarquía. En consecuencia, surge la noción de Bloque de constitucionalidad, que sirve para referir normas jurídicas y tratados internacionales que no aparecen directamente en el texto constitucional, pero tienen carácter vinculante ya que son remitidos por la Carta Magna.

El término Bloque de Constitucionalidad comenzó a utilizarse en Colombia a partir de 1995 mediante jurisprudencia constitucional. Desde entonces ha servido como mecanismo para integrar el sistema jurídico interno con las normas internacionales adoptadas por el Estado y regidas por los principios fundamentales del derecho internacional. Dicho en otros términos:

El Bloque de Constitucionalidad es usado para incluir las normas internacionales, en el ejercicio del control de constitucionalidad. Como metáfora y como concepto, permite comprender que la Constitución colombiana no se agota en los 380 artículos de su texto, sino que abarca otros componentes, preferentemente de Derecho Internacional, que son también normas constitucionales (Quince 2009, 7).

A modo de precisar un concepto con base jurídica, la Corte Constitucional establece que:

El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la

⁴ PFCDN, 2000; artículos 4 y 7

propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reformas diversas al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*.⁵

En este sentido, el Bloque de constitucionalidad implica la integración con otras normas y principios que requieren de dispositivos jurídicos o mecanismos para la expedición de otro sistema de normas con rango constitucional. Al respecto, Uprimny señala que “para que un derecho o principio ingrese al bloque, es necesario que exista una regla constitucional clara que ordene su inclusión” (Uprimny 2004, 42).

En atención a lo anterior, el Bloque de Constitucionalidad se fundamenta en la CPC, la cual establece la base jurídica para su conformación. A saber, la norma constitucional reconoce las relaciones exteriores del Estado, la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional⁶. También contempla los principios fundamentales para el trabajo y las relaciones laborales; además, integra los convenios internacionales del trabajo con la legislación interna⁷. Consagra la importancia de los tratados internacionales y enuncia la relación entre la normativa interna y los derechos humanos⁸. Señala los derechos y garantías con respecto a los convenios internacionales⁹. Y, enuncia los estados de excepción y prohíbe la suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales.¹⁰

De lo expuesto, se considera vinculante a los propósitos de esta investigación hacer énfasis en el derecho internacional humanitario como componente del Bloque de constitucionalidad, el cual se entiende como:

El conjunto de normas jurídicas internacionales, convencionales o basadas en la costumbre, que tiene por objeto limitar el uso de la violencia en los conflictos armados internacionales e internos, regular la conducción de las hostilidades y salvaguardar y proteger a las personas que no participen en los combates – civiles no combatientes –, y a los militares o combatientes que hayan quedado heridos, enfermos, náufragos o prisioneros de guerra (Hernández 1997, 29).

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-225-95, MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁶ CPC, 1991; artículo 9.

⁷ CPC, 1991; artículo 53.

⁸ CPC, 1991; artículo 93

⁹ CPC, 1991; artículo 94.

¹⁰ CPC, 1991; artículo 214

El mencionado concepto encuentra sustento en la CPC, la cual establece que:

No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.¹¹

En este sentido, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales son fundamentales en el derecho internacional humanitario, ya que sus normas jurídicas buscan limitar los efectos de los conflictos armados sobre las personas y comprometen a los Estados miembros a tomar medidas frente a las hostilidades ocasionadas en medio de estos conflictos. De manera importante, Colombia ratificó estos convenios y el Protocolo II que concierne a los conflictos armados internos.

Estos tratados internacionales, ratificados por Colombia, procuran garantizar los derechos humanos de las personas que no participan en los conflictos o de aquellas que no pueden seguir participando. Hay que destacar que el derecho internacional humanitario concede una protección especial a los niños por ser más vulnerables a las hostilidades de los conflictos armados internos o internacionales. En el caso de los Convenios de Ginebra y los Protocolos adicionales que estipulan la protección de las personas civiles, los niños están incluidos en las medidas de protección.

En este aspecto, por medio de un comunicado al CICR a finales del 2012, las FARC reconoció por primera vez, después de medio siglo de enfrentamientos con el Gobierno, las normas del derecho internacional humanitario. En la misiva el Estado Mayor de las FARC resaltó “la importancia de los Convenios de Ginebra de 1949 (...) lo mismo que sus Protocolos Adicionales de 1977”.

Esto fue considerado un avance para llegar en ese entonces a un acuerdo general para la terminación del conflicto en beneficio de todos los ciudadanos (Semana 2012, acceso octubre de 2017. <http://www.semana.com/nacion/articulo/farc-dicen-dispuestas-acatar-dih-proponen-acuerdo-especial/268630-3>).

¹¹ CPC, 1991; artículo 214, inc. 2.

En este contexto, la Corte Constitucional determinó que los tratados internacionales relativos a la protección del niño también forman parte del Bloque de constitucionalidad, ya que “por lo tanto, al tenor del bloque de constitucionalidad se considera niño a todo ser humano que no haya accedido a la mayoría de edad, con los privilegios y facultades que otorga el artículo 44 superior”.¹²

A propósito de lo señalado anteriormente, la CPC contempla que:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.¹³

De ese modo, los derechos humanos de la niñez son reconocidos por disposición constitucional y, además, por los tratados internacionales vigentes. Sus derechos son fundamentales y tienen que ver con el derecho a la vida, a la educación, a la alimentación, a la salud, a pertenecer a una familia y ser resguardado, entre otros. En consecuencia, deben ser protegidos de cualquier situación de violencia o abuso que coarte sus libertades esenciales.

1.3.3. La Declaración Universal de Derechos Humanos armonizada con la CPC

Aunque la Declaración Universal de los Derechos Humanos no es una norma de obligatorio cumplimiento para los Estados, ha servido como referencia para incorporar

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-1068-03, MP. Jaime Araujo Rentería.

¹³ CPC, 1991; artículo 44.

la protección de derechos humanos en las normas constitucionales, leyes y reglamentos internos, así como en tratados internacionales.

En virtud de la importancia de esta Declaración y su carácter universal, conviene ver cómo el Estado colombiano ha integrado los principios que rigen este documento en la Constitución Política de 1991. El Título II de la Constitución, denominado “De los Derechos, las Garantías y los Deberes” señala en los capítulos I y II todos los derechos humanos previstos en la Declaración Universal. El capítulo I “Derechos Fundamentales” establece que los derechos humanos son inherentes al ser humano en cuanto a que es una persona y posee individualidad. Estos derechos son esenciales, universales y considerados inalienables e inagotables. Este bloque de artículos incorpora gran parte de los derechos previstos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁴. Desde esta perspectiva, la Constitución Política consagra el derecho a la vida, siendo éste uno de los más importantes, dado que sirve de marco introductorio al resto de los derechos.

En adelante, la Carta Magna reconoce el derecho a la libertad, a la seguridad, al libre tránsito, a tener una nacionalidad, a la libertad de pensamiento, de expresión, de reunión y de asociación pacífica, entre otros¹⁵. El Capítulo II “De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales” hace énfasis en la actuación del Estado y la sociedad, a fin de que contribuya a garantizar el derecho a tener una familia, bienestar económico, el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la alimentación, a la cultura y otros de modo que se asegure el desarrollo humano armónico e integral, legitimado sobre la base de la dignidad y la igualdad. En este orden de ideas, la Constitución reconoce expresamente los derechos fundamentales de los niños en consideración a que éstos son más vulnerables a los abusos y hostilidades.¹⁶

Lo anterior es un importante reflejo de los progresos que la legislación interna ha tenido frente al complejo proceso de armonización con el orden jurídico internacional. Pues, la Constitución se consolida como la ley suprema que rige las actuaciones del Estado en función de los intereses nacionales, pero al mismo tiempo reconoce la trascendencia de

¹⁴ CPC, 1991; artículos 11 al 41.

¹⁵ CPC, 1991; artículos 1 al 21.

¹⁶ CPC, 1991; artículos 42 al 47.

las normas y estándares internacionales. En virtud de esto, “el Estado colombiano, de manera autónoma, se ha comprometido nacional e internacionalmente, a través de la ratificación de los anteriores tratados, a cumplir con una serie de obligaciones que constituyen los estándares internacionales de protección de los derechos humanos” (Valdivieso 2014, 6).

1.3.4. Incidencia de normas internacionales de derechos humanos en los diálogos de La Habana para la salida de la niñez combatiente

El acuerdo final para la terminación del conflicto sustenta que uno de los objetivos es respetar efectivamente los derechos fundamentales como son los “derechos políticos, sociales, económicos y culturales; los derechos de las víctimas, el derecho de niños, niñas y adolescentes...” y todos aquellos que han experimentado los efectos de la guerra (Acuerdo final 2016, 2). Asimismo, el acuerdo hace énfasis en que al aceptar las normas de “derecho internacional consuetudinario” este velará por la garantía de los derechos fundamentales no consagrados en el acuerdo final y el derecho vigente, en esos casos “la persona humana queda bajo la salvaguardia de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública” (Acuerdo final 2016, 4).

En ese sentido, se observa que los diálogos establecidos entre las partes en conflicto estuvieron atravesados por regímenes internacionales de derechos humanos, en donde los principios, normas y reglas en esta materia pueden verse reflejados en los pronunciamientos oficiales de las FARC, el gobierno nacional y el acuerdo final. En su preámbulo el acuerdo final enuncia que lo suscrito se enmarca como un acuerdo especial, lo que resalta la importancia del buen trato al individuo por su condición humana, en otras palabras el respeto a los derechos humanos de los combatientes y demás actores parte del conflicto armado “en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, para efectos de su vigencia internacional” (Acuerdo final 2016, 5).

Para las organizaciones de la sociedad civil como la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO), el Código Penal colombiano y organismos internacionales como Naciones Unidas, el principio de

protección integral de la niñez combatiente debe estar sobre el estándar de 18 años.¹⁷ Esto fue uno de los primeros puntos de discusión en el proceso de diálogo entre las partes porque sobre ese aspecto existía presión en base a diversos instrumentos internacionales, en donde algunos establecen la edad mínima de reclutamiento de 15 años, como del derecho internacional humanitario, y el Estatuto de Roma, mientras que otros establecen la de 18 años como el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Hay que tener en cuenta que desde el derecho penal internacional la negociación con un actor armado ilegal tiene un tratamiento especial, puesto que existen restricciones clave de responsabilidad y el derecho internacional a lo largo del tiempo ha ido evolucionando al ampliar sus marcos de protección. Por lo tanto, tratar el tema hoy en día no resulta tan fácil como pudo ser el proceso con el M-19 o el EPL en su época u otros momentos históricos colombianos donde el gobierno estableció negociaciones con grupos armados no estatales.

En este caso, el reclutamiento tiene una connotación adicional, ya que fue el primer crimen sentenciado por la Corte Penal Internacional¹⁸. Existe un precedente internacional en República Democrática del Congo que da cuenta que el reclutamiento de niños es un crimen de guerra que puede ser sentenciado por esta corte internacional.¹⁹ Esto incidió en el proceso de negociación entre el Gobierno y las FARC, teniendo presente que ninguna de las partes podía obviar su responsabilidad frente a la prohibición del reclutamiento de niños combatientes, puesto que los estándares nacionales son claros y el código penal colombiano establece una edad de 18 años para hacer parte de cualquier tipo de alistamiento, un estándar que va en armonía con el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño y en favor del interés superior del mismo.

Desde la visión de algunos actores que participaron en las negociaciones de paz se dice que el tema no avanzaba y existían bloqueos tanto por el gobierno como por las FARC.

¹⁷ Anne-Lise Robin (Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para los niños y conflictos armados, Leila Zerrougui), en conversación con el autor, junio de 2016.

¹⁸ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, CPI, 1998. Aprobada mediante la Ley 742 de 2002. (pág. 36)

¹⁹International Criminal Court, acceso septiembre de 2017. <https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/TheCourtTodayEng.pdf>

Este era un punto de desequilibrio para la negociación, puesto que era reconocer a la luz de las normas internacionales especialmente desde el derecho penal internacional, que las FARC “son reclutadores e irían a prisión por eso”²⁰ al ser un delito no amnistiable. Tal como se reconoció y estipula en el comunicado del 15 de diciembre de 2015 que expone el Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto y es parte del Acuerdo final (Comunicado Conjunto No. 64; Acuerdo Final 2016, 151 y 295).

En este caso, se observa que la aplicabilidad de los instrumentos internacionales entró en un ejercicio de pugna por los estándares de edad que dan cabida al reclutamiento. Esto se dio porque tanto las organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno y Naciones Unidas exigían a las FARC que el límite de reclutamiento para Colombia fuera los 18 años de acuerdo a toda su normatividad en la materia. Por su parte las FARC se mantenía en los 15 años, atendiendo lo establecido en el derecho internacional humanitario. Es en ese momento donde Naciones Unidas apeló al Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño y reitera que:

El compromiso con las partes no podía ir en contra de la Convención y usa las normas internacionales porque es todo, reclutamiento, asociación, vinculación de niños menores de 18 años. Y, era necesario defender el mandato. [Por lo tanto], quien no quisiera comprometerse a seguir estas normas no podía estar con nosotros.²¹

Hay que resaltar que como resultado del proceso los niños y niñas fueron reconocidos como víctimas del conflicto y su salida de los campamentos sería en ese marco, no por reclutamiento.²² Adicionalmente, Anne Lise Robin plantea que niños y niñas debían ser considerados como “primary victims [...] y se debe reconocer su estatus de víctimas, está en el acuerdo y fue un principio rector”.²³ Por su parte, el Acuerdo final no plantea de manera directa que niños y niñas salen por reclutamiento. Efectivamente son considerados víctimas y se dan lineamientos para la reincorporación de menores que

²⁰ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO) en conversación con el autor, febrero de 2017.

²¹ Anne-Lise Robin (Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para los niños y conflictos armados, Leila Zerrougui), en conversación con el autor, junio de 2016.

²² Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

²³ Anne-Lise Robin (Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para los niños y conflictos armados, Leila Zerrougui), en conversación con el autor, junio de 2016.

salen de los campamentos (Acuerdo final 2016, 74). Aunque, el delito no esté reconocido de manera directa por el grupo guerrillero y no se haya estipulado en el acuerdo final como tal, el presidente Juan Manuel Santos señaló que la guerrilla es reclutadora de menores, omitiendo que las fuerzas armadas estatales también habían cometido este delito (El Tiempo 2015, acceso mayo de 2017. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15238257>).

Al respecto el Secretario General de Naciones Unidas se pronunció en su informe anual sobre niños en conflicto armado al Consejo de Seguridad en 2015 afirmando que “pese a estar prohibida por el Código Nacional de Infancia y Adolescencia (art. 41, párr. 29, de la Ley núm. 1098 de 2006), la participación de niños en actividades cívico-militares organizadas por las fuerzas armadas” continuó efectuándose en varias zonas del país.²⁴

Asimismo, el Comité de Derechos del Niño en su informe sobre prevención de reclutamiento manifestó preocupación al respecto y la Defensoría del Pueblo solicitó al Ministerio de Defensa y el gobierno nacional abstenerse de actividades que apuntan a la vinculación y uso de niñas y niños por estar prohibidas e ir en contra de la norma nacional e internacional. Hilda Beatriz Molano expone:

Acciones de inteligencia, logística e intendencia en los territorios demuestran que los niños sí eran utilizados por la fuerza pública para ese tipo de cosas. Eso hace parte de la vinculación, no solo como se le trata de plantear al país que reclutamiento se reduce al alistamiento, llevarse al niño menor de 18 al grupo armado, ponerle el uniforme, el camuflado y un fusil, esto es más complejo. La vinculación está reconocida por los mismos estándares, los Principios de París: uso y reclutamiento.²⁵

Es así como Naciones Unidas y la sociedad civil invocaron los Principios de París para exigir al gobierno y las FARC protección de derechos de niños, niñas y adolescentes combatientes, ya que son principios que brindan directrices para el proceso de atención y reintegración de este grupo vinculado a la guerra. Colombia comparte estos principios en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño. Estos principios establecen

²⁴ Informe anual del Secretario General de Naciones Unidas sobre niños en conflicto armado al Consejo de Seguridad en 2015

²⁵ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

que el reclutamiento no es hablar solamente de alistamiento, uso de un fusil o portar un uniforme. Por lo tanto, la utilización de niños y niñas va más allá. De acuerdo al numeral 2.1 de estos principios una niña o niño soldado es definido como:

Cualquier persona menor de 18 años de edad que haya sido reclutada o utilizada por una fuerza armada o un grupo armado en cualquier tipo de función, incluidos, aunque no limitados, los niños y niñas utilizados como combatientes, cocineros, portadores, mensajeros, espías o con fines sexuales. No se refieren solamente a un niño o niña que esté participando, o haya participado, directamente en las hostilidades (Principios de París 2007, 7).

En ese sentido, los Principios de París hacen un llamado no solo a los Estados sino a todos aquellos actores gubernamentales, no gubernamentales, intergubernamentales a velar por la defensa de los derechos de niños y niñas soldado y exigir que se cumplan las normas y estándares internacionales que apelan por el respeto a sus derechos. Asimismo, exhortan a todos los actores a tomar las medidas necesarias para la prevención y finalización de reclutamiento de menores de edad. Por esta razón, la COALICO, UNICEF, la Defensoría del Pueblo y organizaciones en la materia solicitaron a la mesa de negociación en La Habana que se incluyera el tema de niñez, ya que tanto el gobierno como las FARC han utilizado a niños y niñas para la guerra. Por lo tanto, el tema no podía quedar exento de responsabilidad, toma de decisiones y propuestas restaurativas en favor de todos aquellos menores que saldrían de las filas guerrilleras en el marco de los estándares de desarme, desmovilización y reintegración. Esto se refleja en el numeral 3.2.2.5 del acuerdo final y se expone más adelante.

Molano también afirma que fue ahí donde entró el Estatuto de Roma y tuvo un peso muy importante, ya que el reclutamiento es considerado un crimen de guerra y no se podía desconocer²⁶. Es por ello que debía ser aplicado el Protocolo facultativo sobre la participación de niños en conflictos armados (OPAC) y el Código Penal colombiano que establece 18 años, algo que organizaciones de la sociedad civil exigían a las partes puesto que todo menor de 18 fue víctima de reclutamiento y debía tener una atención

²⁶ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

especializada con un enfoque diferencial de protección a niños.²⁷ Adicionalmente, se buscaba el reconocimiento público de que en Colombia se cometió este crimen y los responsables debían responder ante la sociedad colombiana y la comunidad internacional.

Finalmente, el 12 de febrero de 2015 se dio el primer anuncio por parte de las FARC en donde estipulaban que su política de reclutamiento había cambiado y dejaban de reclutar menores de 17 años. Ante esto, Iván Márquez señaló que:

Las FARC, estimando además la necesidad de brindar de manera ostensible medidas de desescalamiento del conflicto que aceleren la marcha hacia la paz, anuncian al país y al mundo que, tomando en cuenta el Protocolo Facultativo del año 2000, anexo hoy a la Convención de los Derechos del Niño, deciden no incorporar, en adelante, menores de 17 años a las filas guerrilleras, al tiempo que expresan el anhelo de poder alcanzar pronto un acuerdo de paz con justicia social (El Tiempo 2015, acceso mayo de 2017. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15236821>).

Para miembros de la COALICO²⁸ y UNICEF²⁹ este pronunciamiento era muestra de que los esfuerzos por ser escuchados habían generado resultado y el tema había llegado a la mesa de negociación. Sobre el mismo tiempo estaba en discusión el tema de víctimas y como se enunció anteriormente lo concerniente a menores se manejaría desde ahí.

Desde ese momento no hubo pronunciamientos frente al tema hasta febrero de 2016 donde las FARC a través de un comunicado se pronunciaron frente al tema y fijó de manera definitiva que serían los 18 años la edad de reclutamiento. Afirmó que "en aras de avanzar lo más rápidamente posible hacia el fin del conflicto armado, hoy comunicamos al país nuestra decisión de poner fin a la incorporación de menores de 18 años a las FARC" (Noticias Caracol 2016, acceso mayo de 2017.

<https://noticias.caracol.com/colombia/farc-anuncia-que-suspenden-reclutamiento-de-menores-de-18-anos>).

²⁷ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

²⁸ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

²⁹ Ester Ruiz, (Especialista de Protección para UNICEF a cargo de temas de niñez y conflicto armado, especialmente la resolución 1612 de Naciones Unidas y justicia transicional), en conversación con el autor, marzo de 2017.

Este hecho fue un reconocimiento de que legalmente la mayoría de edad en Colombia inicia a los 18 años. Asimismo, en este comunicado el grupo guerrillero hizo un llamado al Gobierno a finalizar el reclutamiento de menores de edad con fines de inteligencia e infiltración en las estructuras guerrilleras (Noticias Caracol 2016, acceso mayo de 2017. <https://noticias.caracoltv.com/colombia/farc-anuncia-que-suspenden-reclutamiento-de-menores-de-18-anos>).

Lo anterior es muestra de que las acciones y la presión de la sociedad civil tuvieron eco en las decisiones tomadas por las partes en La Habana y en segundo lugar esta decisión reflejó que iba en consonancia con lo establecido tanto en el Estatuto de Roma, el derecho internacional de derechos humanos y el derecho internacional humanitario (Acuerdo final 2016, 151). Como veremos en el siguiente capítulo, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores lograron incidir en los diálogos, transformando las decisiones iniciales, ganando espacios de participación en el proceso y fortaleciendo un activismo en favor del respeto a las normas internacionales de derechos humanos de la niñez.

Por otra parte, el interés superior del niño fue otro de los principios internacionales tenidos en cuenta en la mesa de negociación. Este principio viene de la Convención sobre los Derechos del Niño especificado en su artículo tres, que de manera general reconoce que “los niños (seres humanos menores de 18 años) son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones” (Convención sobre los derechos del niño 1989, 6). Esto es respaldado por el artículo 44 de la CPC al señalar que los derechos fundamentales de niños y niñas están por encima de los demás y “gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia” (Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 44). Es consagrado igualmente en el artículo 6 de la Ley de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006, artículo 6) y aparece de manera transversal en el Acuerdo Final (2016).

Al reconocer a niños y niñas combatientes como víctimas se reconoce que debe haber un tratamiento especial y en ese aspecto la negociación en el tema de justicia incorporó el enfoque de interés superior del niño. Al analizar el acuerdo en su conjunto y su

aplicabilidad es posible observar la presencia del principio internacional ya que el acuerdo plantea una reformulación de asuntos estructurales que apuntan al reconocimiento de los derechos humanos de niños y niñas. Dentro de esos derechos se encuentra el derecho a educación, salud, generación de ingresos, acceso a posibilidades, etc. En ese sentido, hablar de interés superior del niño es hablar de protección integral, es decir que se deben tener en cuenta todos sus derechos. Como afirma el académico Rony Eulalio López:

El interés superior del niño (ISN) radica en un principio de protección integral al niño o niña, quienes por el simple hecho de ser menores, merecen el más amplio cuidado, atención y protección de sus intereses y derechos, por lo que todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales deberán observar, atender y respetar (López 2015, 58).

Por ejemplo, el punto 3.2.2.5 referente a la reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC fue planteado en perspectiva de derechos y apunta al re establecimiento de derechos de niños y niñas de manera general (Acuerdo final 2016, 74). Es ahí donde entra el paquete normativo, su desarrollo y cómo se cruza constitución con convención y ley de infancia y adolescencia. Los cruces establecen finalmente que la constitución vuelve este punto prevalente con rango constitucional por encima de los derechos de los demás dándole al interés superior la connotación de derecho fundamental para la garantía de derechos de niños y niñas excombatientes. Según una funcionaria de Naciones Unidas esto fue posible porque Colombia “ha internalizado las normas y principios: la definición de niño, la participación, la priorización del niño. Todo está en la constitución [...] En Colombia hablar de lo internacional es hablar de lo nacional”.³⁰

Sin embargo, es importante resaltar que el acuerdo establece otras disposiciones que incluyen la garantía de derechos de niños y niñas como el punto 1.3.2. sobre Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza. 1.3.2.2. Educación rural, 1.3.3.5. Formalización laboral rural y protección social, 1.3.4. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, 2.2.4. Garantías para la reconciliación, la

³⁰ Anne-Lise Robin (Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para los niños y conflictos armados, Leila Zerrougui), en conversación con el autor, junio de 2016.

convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, entre otras. Aunque estos numerales no hablan específicamente de niños y niñas desvinculados, son propuestas que permiten garantizar las condiciones necesarias para una reincorporación efectiva de niños combatientes a la sociedad. Por lo tanto, todo está pensado de manera ampliada y en clave comunidad, en donde no solo se benefician excombatientes sino todos los niños, niñas y adolescentes que por una u otra razón han sido víctimas de la guerra.

Lo anterior evidencia la importancia de este principio en los diálogos establecidos entre el Gobierno colombiano y las FARC para la consecución del Acuerdo final y la salida de menores de las filas guerrilleras, ya que en todo asunto en donde esté involucrado un niño, niña o adolescente es un deber invocar el principio sin importar el ámbito y/o conflicto, puesto que con el tiempo se ha convertido en un criterio universal de obligatorio cumplimiento para alcanzar el mejor desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes y esta no era la excepción. Esto se confirma en el Comunicado conjunto # 96, de la mesa de negociaciones, el cual estipuló que “todas las fases de este proceso se realizarán con estricta observancia del interés superior del niño, niña y adolescente” (Comunicado conjunto #96 2016). Al respecto, el integrante del Secretariado de las FARC Pastor Álape sostiene que las FARC incentivarán programas y “acciones precisas que puedan garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, entre ellos, derechos de educación, recreación, respeto por las familias, es decir, alcanzar y tratar de aplicar todos los derechos que incumben a los niños”.³¹

1.3.5. Incidencia del derecho internacional humanitario para la protección de niños y niñas parte de la guerra

Niños y niñas a través del tiempo han sido utilizados en los conflictos armados de diversas maneras por distintos actores. Por tal razón en contextos de guerra son protegidos de manera integral por el derecho internacional humanitario, teniendo en cuenta que son un sector de la población vulnerable y con necesidades particulares. En Colombia el reclutamiento de menores es un problema humanitario de atención, puesto que son portadores de armas y combatientes activos en los hostigamientos. Además, realizan actividades de inteligencia militar que los expone a situaciones de peligro y en palabras de Ban Ki Moon, ex Secretario de Naciones Unidas, “los niños también son

³¹ Pastor Álape, (Integrante del secretariado del órgano ejecutivo del estado mayor central de las FARC), en conversación con el autor, abril de 2017.

utilizados por las Fuerzas Militares para tareas de inteligencia, en contravención del Código Penal de Colombia y el Código de la Infancia y la Adolescencia” (Semana 2012, acceso mayo de 2017. <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-ninos-conflicto-armado-colombia-retrato-infamia/257431-3>).

Como se señaló anteriormente, niños y niñas han sido reclutados por las partes en conflicto y han infringido gravemente al derecho internacional humanitario. Entonces el ex Secretario General en su segundo informe sobre la situación de los niños y el conflicto armado en Colombia, entre enero del 2009 y agosto del 2011 instó a las partes “a cumplir plenamente con su obligación de respetar la labor que realizan los miembros de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia y protección civil a los niños afectados por los conflictos armados” (Informe Secretario General 2012, 20).

Partiendo de los Convenios de Ginebra, se incorporó el tema de niñez en los Protocolos adicionales de 1977, los cuales de manera explícita prohíben el reclutamiento y la participación de menores de 15 años en conflictos armados, estableciendo que cuando se requiera incorporar menores entre los 15 y 18 años se tengan en cuenta a los de mayor edad. Sin embargo, desde el derecho internacional humanitario, en consonancia con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, se exhorta a los Estados a limitar la edad de reclutamiento a los 18 años y penalizar el reclutamiento de menores. Pero no se ha logrado un consenso al respecto dentro de la comunidad internacional. Aun así “el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y sus socios del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja están intentando que se establezca ese límite de edad en el derecho internacional y en el de los distintos países” (CICR 2010)³². En este aspecto Colombia va en consonancia con este principio puesto que la edad legal mínima de reclutamiento es 18 años.

La Defensoría del Pueblo en su Resolución Defensorial No 068 del 2 de junio de 2016 resaltó que niños y niñas han sido víctimas del conflicto armado por haber sido sometidos a diversas actividades y acciones que afectan su integralidad como ser humano. Por lo tanto, hace énfasis en que no todo en la guerra está permitido y hace un llamado al Estado colombiano y las FARC de respetar y tener en cuenta la normatividad

³² “CICR: Personas protegidas por el DIH: niños”. Acceso 30 de abril de 2017. <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/protected-persons/children/overview-protected-children.htm>

nacional e internacional para la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes que han hecho parte del conflicto para el efectivo restablecimiento y garantía de sus derechos de manera integral (Defensoría del Pueblo 2016). El pronunciamiento de este organismo estatal demuestra que normas internacionales de derechos humanos y normas internacionales de derecho internacional humanitario han sido internalizadas por el país. Por lo tanto, el tema de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes era importante de tratar, considerando que la protección a la población civil es un principio de derecho internacional humanitario que no se puede desconocer.

El presente estudio evidencia que el derecho internacional humanitario fue un instrumento invocado en los diálogos establecidos entre las partes y se ha transversalizado de manera general en el Acuerdo final para la terminación del conflicto armado. Además, hay que tener en cuenta que en la Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo facultativo relativo a la participación de los niños en conflictos armados, incluyen principios y normas del derecho internacional humanitario. Por lo tanto, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de derechos humanos se complementan entre sí.³³ A continuación se resaltan los puntos más relevantes del Acuerdo final donde se enuncia de manera específica las normas del derecho internacional humanitario:

Punto 3.2.2.5: Reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC;

Punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, el cual establece de manera clara el compromiso de las partes en la implementación de las medidas necesarias para el re establecimiento y garantía de derechos de todas y todos los ciudadanos que han sufrido la guerra y han sido víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Todo esto se establece con un enfoque diferencial en donde “el conflicto afectó a las mujeres, a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, etc” (Acuerdo Final 2016, 134).

Punto 5.1.2: Justicia - Jurisdicción Especial para la Paz;

³³ Ester Ruiz, (Especialista de Protección para UNICEF a cargo de temas de niñez y conflicto armado, especialmente la resolución 1612 de Naciones Unidas y justicia transicional), en conversación con el autor, marzo de 2017.

Punto 6: Implementación, verificación y refrendación, el cual plantea las modificaciones necesarias a la Ley de Víctimas y Restitución de tierras 1448 de 2011 en conformidad de los principios y estándares internacionales con el fin de ampliar el marco de protección de derechos de todos aquellos de quienes fueron víctimas de graves infracciones al derecho internacional humanitario y violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto;

Capítulo III: amnistías o indultos otorgados por la sala de amnistía o indulto expone la existencia de ciertos crímenes que no son amnistiarles o con beneficio del indulto, incluyendo “los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Roma” (Acuerdo final 2016, 295).

Finalmente, la ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) pone en primer plano el papel de las víctimas del conflicto armado y es un compromiso a velar por sus derechos de manera integral, enmarcados en el derecho internacional humanitario como lo reza el artículo 3 de la presente ley:

Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1o de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (Ley 1448 2011, artículo 3).

En ese sentido, era relevante que se estableciera un acuerdo de desmovilización de menores de 18 años y tuvieran las posibilidades de gozar de los beneficios de esta ley como víctimas del conflicto, puesto que al desmovilizarse después de la edad establecida el trato sería diferente, ya que la ley presenta vacíos al excluir a las víctimas que han sido parte de los grupos armados ilegales (Naciones Unidas 2012, 11).

1.4.Fase 5: Comportamiento consistente con la norma

Una vez se ha superado el “estatus prescriptivo”, el Estado se encuentra en condiciones de pasar a esta fase final. Risse y Sikkink plantean que cuando un Estado llega a la cuarta fase, suele bajar la presión de las redes transnacionales, lo que puede implicar un retroceso o estancamiento en la finalización del proceso de socialización. Por lo tanto, es importante que la presión “desde abajo” y “desde arriba” se mantenga de forma constante. Solo así, es factible finalizar el proceso de internalización, ya que “las normas de derechos humanos están plenamente institucionalizadas en lo doméstico, y el cumplimiento de la norma se vuelve una práctica habitual de los actores y es cumplida por el estado de derecho” (2011, 213).

En términos generales, Colombia puede encontrarse aun en “cambios cosméticos” (véase Anaya 2014). O en “estatus prescriptivo”. Según Néstor Julián Ramírez todavía “no se hace evidente una mejoría de la situación de derechos humanos en el país” (2009, 196). A pesar de la firma de un acuerdo de paz con las FARC, en 2017 se seguía viviendo una situación compleja de violación a derechos humanos, por el asesinato sistemático de líderes sociales. Esto indica que el respeto por la norma y los derechos humanos aún no es un hábito y “el país enfrenta varios dilemas complejos, con instituciones avanzadas pero a veces ineficaces” (Melo 2002).

Como se ha mencionado en apartados anteriores, Colombia ha dado respuestas a las presiones nacionales e internacionales por violación a derechos humanos de la niñez y el fenómeno de reclutamiento a nivel nacional. Sin embargo, la creación y/o fortalecimiento de instituciones y la inclusión de las normas internacionales en la legislación interna no han sido suficientes para garantizar de manera efectiva los derechos de niños y niñas que han sido víctimas de reclutamiento y aquellos que han sufrido los efectos colaterales del conflicto armado. Han pasado 26 años desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la reforma constitucional y, durante estos años, la participación de menores de edad en el conflicto armado no ha disminuido. Por lo tanto, la falta de aplicación de estas normas es un problema de legislación, como de aplicabilidad y/o desconocimiento, consciente o inconsciente, de la norma por parte de los operadores de justicia. Si se cumpliera la

normativa internacional, ningún niño y niña menor de 18 años debería participar en el conflicto armado a favor de ninguna de las partes.³⁴

Por otra parte y atendiendo al caso de estudio, no es posible analizar la quinta fase ya que la investigación llega hasta la firma del acuerdo de paz. Al momento de escribir se está en el proceso de implementación. Por lo tanto, no se puede asegurar con certeza si el Gobierno colombiano está actuando conforme a la norma y a lo acordado o continúa en un estatus argumentativo que hace parte de las concesiones tácticas. Además, referirse al efectivo restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes que hicieron parte de la guerrilla es asumir que los cambios estructurales planteados en el acuerdo ya se han dado y esto no es así. Este es un proceso de largo aliento y solo con el tiempo será posible hacer un análisis más profundo sobre esta fase del modelo espiral en relación con lo estipulado durante las negociaciones de paz en La Habana y el Acuerdo final de Paz.

En conclusión, el “modelo en espiral” planteado por Risse y Sikkink se puede observar en el presente caso de estudio. Sin embargo, Colombia ha transitado de una fase a otra, dependiendo del gobierno en turno y sus intereses. Como se observó, en la década de finales de los 80 e inicios de los 90 hubo represión por parte del Estado, lo que terminó en violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario. Esta situación se ha repetido en otros momentos históricos. Tal es el caso del periodo 2002-2010, en donde las políticas de seguridad desplazaron a un segundo plano el respeto de los derechos humanos. El uso del modelo, ubica a Colombia en un “estatus prescriptivo”, puesto que ha ratificado una gran cantidad de tratados internacionales de derechos humanos y protección a la niñez, que al mismo tiempo ha armonizado con la legislación interna. Pero esto no ha sido suficiente para que se dé una efectiva garantía de derechos y pase a la última fase que implica poner en práctica de manera habitual todo lo planteado en las normas.

Como se verá más detenidamente en el próximo capítulo, la presión ejercida por las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional hizo que el gobierno colombiano y las FARC respetaran las normas internacionales de derechos humanos,

³⁴ Ester Ruiz, Pastor Álape, Anne-Lise Robin, Hilda Molano y Claudia Patricia Niño, en conversación con el autor, marzo de 2017.

de derecho internacional humanitario y derecho penal internacional. Asimismo, hizo que respondieran de manera coherente a las normas internas y los estándares internacionales aceptados y ratificados en materia de niñez. Todo esto constituyó llamado al Estado colombiano a convertirse en un seguidor de normas y dejar de lado la imagen de violador de derechos humanos. Por último y atendiendo al enfoque constructivista, las “normas de derechos humanos plasmadas en los regímenes internacionales, ocupan un lugar importante teniendo en cuenta que son la base sobre la cual los diferentes actores, movimientos y grupos consolidan sus demandas” (Bustos 2016, 101).

Capítulo 3

Activación e incidencia de redes transnacionales de defensa de derechos humanos en los diálogos de La Habana para la salida de menores de las FARC

Hoy día los vínculos, las acciones y alianzas entre organizaciones gubernamentales, no gubernamentales e intergubernamentales se conocen como redes transnacionales de defensa. Históricamente, estas redes han jugado un papel importante en la toma de decisiones de los Estados y, con el tiempo, el activismo transnacional ha ido evolucionando. Muestra de ello fueron las campañas en pro de la abolición de la esclavitud y el sufragio a las mujeres, acciones que se consolidaron en protección de derechos gracias a la presión de activistas (Keck y Sikkink 2000, 12).

En el caso colombiano, la consolidación de una red jugó un papel importante en el posicionamiento del tema de reclutamiento de menores en las filas de las FARC en los diálogos de La Habana. A través de la invocación de normas internacionales para la protección y defensa de derechos de niños y niñas combatientes, los actores nacionales e internacionales lograron impulsar acuerdos puntuales frente a la materia y que al mismo tiempo se incluyeran en el acuerdo final de paz.

La campaña “Las manos rojas” en particular, fue un llamado al Gobierno a prevenir estos hechos y a tomar las acciones necesarias para proteger y garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, lo que se vio reflejado en lineamientos de política social en 2010 por Consejo Nacional de Política Económica y Social como estrategias de solución en la materia.

Asimismo, la alianza como del “Equipo especial de país de la Resolución 1612” del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene como objetivo reportar y monitorear la violación a derechos humanos de la niñez y está conformada por el sistema de Naciones Unidas en Colombia, la Defensoría del Pueblo, la COALICO y otros actores de la sociedad civil.³⁵ El trabajo en conjunto se ha visto reflejado en foros, conversatorios, pronunciamientos, informes, denuncias, publicaciones, trabajo con niños

³⁵ Ester Ruiz, en conversación con el autor, marzo de 2017.

y niñas y campañas de sensibilización frente al fenómeno de reclutamiento con el fin de prevenir y visibilizar el problema a nivel local e internacional.

Gracias al intercambio de información y servicios entre los distintos actores ha sido posible activar la red transnacional de defensa de derechos humanos por la niñez combatiente en Colombia. La normatividad nacional e internacional en protección a la infancia ha sido el principal motor para presionar al gobierno y las FARC a resolver el tema de niñez en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración con enfoque de derechos y protección integral. Además, esta red ha buscado que las partes lleguen a un acuerdo, que respeten los compromisos adquiridos a nivel internacional y lo estipulado en los regímenes internacionales de protección a niñez. Desde la aplicación del modelo espiral las relaciones entre actores nacionales y transnacionales son fundamentales. Por lo tanto, un “factor decisivo en la generación de cambios significativos en materia de derechos humanos es el activismo de actores domésticos” (Anaya 2014, 126).

En este capítulo, el análisis se centra en comprender como se activó una red transnacional para la defensa de derechos de niños y niñas combatientes y el papel que jugaron actores de la red tanto nacionales e internacionales en las negociaciones de paz. En primer lugar, se expone el rol que tuvieron varias instituciones de Naciones Unidas, incluyendo UNICEF y la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para los Niños y los Conflictos Armados como organismos encargados de la protección de derechos de la infancia. También se analiza la participación e incidencia que tuvieron estos organismos en los diálogos de La Habana para lograr la salida de menores de la guerrilla con las mayores garantías. En segundo lugar, se expone el rol de organizaciones de la sociedad civil y cómo a través de informes, alianzas políticas, cartas, declaraciones, etc., estas organizaciones lograron visibilizar el fenómeno de uso, vinculación y reclutamiento de menores, llamando la atención del Estado y ejerciendo presión para la toma de decisiones a favor de la niñez.

Al final del capítulo es posible concluir que las acciones conjuntas incidieron en la toma de decisiones del Gobierno y de las FARC al momento de abordar el tema de niñez y tener en cuenta la participación de otros actores. Entre los resultados está, por un lado, la invitación de las partes a Naciones Unidas y a la Universidad Nacional para liderar la

organización de foros de víctimas, incluyendo el tema de niños excombatientes, y por otro, la invitación a ONG internacionales y nacionales a presentar el protocolo y programa de reintegración de menores, reflejado en el acuerdo conjunto No. 70 del 15 de mayo de 2016. Este hecho permitió plasmar los mayores beneficios y garantías de derechos para todos los excombatientes menores de 18 años.

1. El rol de Naciones Unidas y el régimen universal de derechos humanos

Naciones Unidas lleva un trabajo de larga data en Colombia, brindando apoyo a entidades gubernamentales en diversas materias, entre ellas el trabajo con niños, niñas y adolescentes a través del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Esta agencia cuenta con una sede oficial en el país desde 1950 y su mandato es garantizar que los derechos de niños, niñas y adolescentes se cumplan, además de denunciar las violaciones de derechos humanos de este grupo poblacional en el marco del conflicto armado (Unicef 2015, 15).

UNICEF tiene a cargo la secretaría técnica de la resolución 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 2005. Este es un mecanismo global para el seguimiento de conflictos armados donde se generan afectaciones contra niños y niñas. Fue aceptado de manera voluntaria por el gobierno colombiano en diciembre de 2008. Cuando apareció la resolución hubo pronunciamientos de parte de la sociedad civil y algunos organismos internacionales a favor de que el país fuera integrado a dicha resolución. Este instrumento surgió con el fin de dar solución a los problemas de monitoreo, recolección y análisis de información respecto a niños y niñas víctimas del conflicto armado. De igual manera, hace énfasis en la responsabilidad del Estado, organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales ocupados en el tema de reclutamiento de menores para generar rutas de atención efectivas con acciones concretas que permitan dar solución a las demandas reportadas. Además, permite vigilar el cumplimiento de normas nacionales e internacionales en la materia (COALICO 2008, 5). Así se proyectaron al ámbito internacional preocupaciones domésticas que fueron apoyadas por otras voces que “presionan y levantan quejas” (Keck y Sikkink 2000, 12).

UNICEF desarrolla un trabajo con la sociedad civil, las comunidades y directamente con niños y niñas en prevención de reclutamiento en grupos armados. Apoyó programas

gubernamentales como la Comisión Intersectorial de Prevención de Reclutamiento desde su origen y todo lo relacionado al tema. Asimismo, apoya en atención a niños y niñas desvinculados que hacen parte de los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y ha participado en algunos estudios de la Defensoría del Pueblo y la Universidad Nacional de Colombia, entre ellos la caracterización sobre niños y niñas desvinculados de grupos armados del 2006, entre otros que aún no son públicos³⁶. Según Keck y Sikkink (2000, 13) el “empleo y uso estratégico de la información” son clave para la incidencia de las redes transnacionales de defensa de los derechos humanos. La UNICEF ha usado dicha información para referirse al tema de niñez y reclutamiento y se ha convertido en un actor clave en esta temática.

Dos años después de haber instalado la mesa de negociaciones, las partes en diálogo reconocieron la importancia y participación de terceros como organizaciones internacionales y la sociedad civil para escuchar las necesidades de quienes habían sido afectados por la guerra. En palabras de Pastor Álape, miembro del secretariado de las FARC, “había que buscar un tercero que tuviera cierto reconocimiento por las partes”.³⁷ Para dar cuenta de lo anterior se hace referencia al comunicado conjunto del 7 de junio de 2014 en el cual se presenta la “Declaración de Principios para la Discusión del punto 5 de la agenda: “Víctimas”” y se solicitan a la ONU y la Universidad Nacional organizar “los Foros sobre el punto 5 “Víctimas” de la Agenda del Acuerdo General así: tres foros regionales que iniciarán en Villavicencio el 4 y 5 de julio y luego en Barrancabermeja y Barranquilla, y uno nacional en Cali”. Como resultado, los foros contaron con la participación de 3000 víctimas y la formulación de aproximadamente 17000 propuestas, que por diversos medios llegaron a la mesa de negociación como insumo para el acuerdo final (Acuerdo final 2016, 126).

Desde inicios del proceso de negociación tanto Naciones Unidas, en general, y UNICEF, en particular, hicieron lobby para que el tema de niñez estuviera incorporado

³⁶ Ester Ruiz, (Especialista de Protección para UNICEF a cargo de temas de niñez y conflicto armado, especialmente la resolución 1612 de Naciones Unidas y justicia transicional), en conversación con el autor, marzo de 2017.

³⁷ Pastor Álape, (Integrante del secretariado del órgano ejecutivo del estado mayor central de las FARC), en conversación con el autor, abril de 2017.

en los diálogos de La Habana³⁸. El acompañamiento técnico en los foros al lado de organizaciones nacionales evidencia que la organización tuvo un rol relevante en Colombia a tal punto que fue la encargada de escoger a las víctimas que dieron sus testimonios en La Habana. Efectivamente, muchas de las consideraciones de las víctimas fueron tenidas en cuenta para el Acuerdo final y varias de ellas benefician de manera transversal a niños y niñas desvinculados. A través de sus relatos las víctimas develaron como el conflicto armado afectó a los sectores más vulnerables, entre ellos a niños y niñas. Como reflejo de ello entre los items se resaltó el punto sobre la toma de medidas para la reparación integral a víctimas (El País, 15 de diciembre de 2015). Este punto también quedó plasmado en el Acuerdo final (Acuerdo Final 2016. 129).

Dentro del trabajo hecho por Naciones Unidas y la Universidad Nacional, en los foros de víctimas se instalaron algunas mesas especiales para menores de edad donde participaron en su gran mayoría adolescentes mayores de 14 años, con el fin de llevar la voz directa a los foros nacionales y La Habana. En particular la COALICO enviaba a estos escenarios documentos de posicionamiento con la intención que fueran incluidos en las memorias de los foros y remitidos a la mesa de negociación, puesto que el tema no debía reducirse solo a reclutamiento, sino también a los temas de justicia y verdad en donde la participación de niños, niñas y adolescentes fuera tenida en cuenta.³⁹ Estos pueden ser considerados hechos históricos que visibilizan el problema y generan información fidedigna para enviarla al sector objetivo con el fin de incidir en la toma de decisiones y persuadir a los actores a cumplir con principios y políticas ya establecidas (Silva 2007, 53).

Adicionalmente, las víctimas ya habían reconocido de manera positiva el pacto entre el gobierno colombiano y las FARC de respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el proceso de justicia restaurativa para la construcción de paz (Semana, 28 de septiembre de 2015). Esto demuestra que la incidencia del organismo internacional de la mano de la sociedad civil tuvo efecto, considerando además que todo el trabajo siempre estuvo atravesado por el interés superior del niño y

³⁸ Ester Ruiz (Especialista de Protección para UNICEF a cargo de temas de niñez y conflicto armado, especialmente la resolución 1612 de Naciones Unidas y justicia transicional), en conversación con el autor, marzo de 2017.

³⁹ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, marzo de 2017.

el estándar de 18 años. La participación de Naciones Unidas, en especial la de UNICEF en la mesa de negociación permitió difuminar las barreras entre uno y otro, logrando así transformar sus relaciones e incidiendo en los resultados políticos a favor de las víctimas (Keck y Sikkink 2000, 18).

De acuerdo con Anaya (2014,13), los derechos humanos son “aquellos derechos o prerrogativas que tenemos todos los seres humanos (por el simple hecho de serlo)”. Por lo tanto, deben ser respetados y de carácter inalienable. Según Anne Lise Robin gracias al principio de humanidad la protección a niños y niñas es un deber de todos y es un tema que no puede obviarse.⁴⁰ Asimismo, este postulado se refleja en el Acuerdo final, el cual reconoce que debe trabajarse con enfoque de derechos por la violación a los derechos humanos y las graves infracciones al derecho internacional humanitario, Así establece que:

Todos los acuerdos a los que lleguemos sobre los puntos de la Agenda y en particular sobre el Punto 5 “Víctimas” deben contribuir a la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos de todos y todas. Los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos por igual, lo que significa que les pertenecen por el hecho de serlo, y en consecuencia su reconocimiento no es una concesión, son universales, indivisibles e interdependientes y deben ser considerados en forma global y de manera justa y equitativa. En consecuencia, el Estado tiene el deber de promover y proteger todos los derechos y las libertades fundamentales, y todos los ciudadanos el deber de no violar los derechos humanos de sus conciudadanos. Atendiendo los principios de universalidad, igualdad y progresividad y para efectos de resarcimiento, se tendrán en cuenta las vulneraciones que en razón del conflicto hubieran tenido los derechos económicos, sociales y culturales (Acuerdo final 2016, 125).

La UNICEF junto con la COALICO hace parte de la Resolución 1612 y ambas conforman el Equipo Especial País. Además, cuentan con el apoyo de la Comisión Colombiana de Juristas. A través de actividades como conversatorios sobre niñez y conflicto armado, han hecho incidencia, cada uno desde sus espacios, emitiendo comunicados de prensa, declaraciones al Consejo de Derechos Humanos de Naciones

⁴⁰ Anne-Lise Robin (Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para los niños y conflictos armados, Leila Zerrougui), en conversación con el autor, junio de 2016.

Unidas y al Comité de Derechos del Niño. Asimismo, han trabajado en publicaciones como “El delito invisible: Criterios para la investigación del delito del reclutamiento ilícito de niños y niñas en Colombia”, un libro publicado en 2009 que muestra la impunidad frente al reclutamiento de menores y hace un llamado a los operadores de justicia y sociedad en general para prevenir y ponerle fin a este delito. Este tipo de alianzas permitió ejercer mayor influencia en las acciones del Estado para el respeto de las normas nacionales e internacionales (Keck y Sikkink 2000, 20).

Los mecanismos de la Resolución 1612 poco conocidos y se pueden considerar de carácter vinculante por provenir directamente del Consejo de Seguridad, cuentan con mecanismos de seguimiento y obligan a las partes a dar efectiva respuesta. Esta resolución “ha sido efectiva porque pone un tema en la agenda (internacional), un tema que no todo el mundo quiere oír, es un tema sensible (reclutamiento)”.⁴¹ También es preciso mencionar que a través de esta resolución no solo se emiten recomendaciones para el gobierno. Son recomendaciones para las partes y en el caso de los grupos armados no estatales son recomendaciones que se hacen de manera directa. Sin embargo, esto no fue posible con las FARC, porque estaba prohibido tener contacto con la mesa de negociación por estar en desarrollo el proceso de paz. De una u otra manera estuvo blindado el acceso a La Habana para terceros. Según una entrevistada “inicialmente el proceso no era público, se quería que fuera exclusivamente colombiano”.⁴²

En el caso de la Representante Especial del Secretario General para Niños y Conflictos Armados Leila Zerrougui, fue invitada a La Habana por el Gobierno y las FARC, siendo esta decisión un hecho importante como entrada de la comunidad internacional a los diálogos en materia de niñez. Ella instó a las partes a pensar en los niños como actores importantes y que a través “del proceso era posible avanzar en medidas para su protección”.⁴³ En ese sentido, UNICEF, con base en la Resolución 1612, ha monitoreado las violaciones a los derechos de niños y niñas, independientemente de

⁴¹ Ester Ruiz (Especialista de Protección para UNICEF a cargo de temas de niñez y conflicto armado, especialmente la resolución 1612 de Naciones Unidas y justicia transicional), en conversación con el autor, marzo de 2017.

⁴² Yolvi Padilla y Ester Ruiz en conversaciones con el autor, marzo de 2017.

⁴³ Anne-Lise Robin (Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para los niños y conflictos armados, Leila Zerrougui), en conversación con el autor, octubre de 2016.

quien haya cometido la violación. Además, ha exhortado al gobierno nacional y a las FARC a procurar el efectivo cumplimiento de las normas internacionales y resoluciones del Consejo de Seguridad referentes a la participación de niños en conflictos armados. Adicionalmente, esta agencia participó en la creación de planes de acción en política social para poner fin al reclutamiento y promover condiciones para una eventual salida de menores. Estas acciones optimizan los recursos internacionales y reducen los límites que existen entre el Estado y la ciudadanía, transformando las prácticas estatales (Risse 2002a, 1-2).

Lo anterior también va en virtud de otras disposiciones, reglas, normas y principios dispuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas referentes al uso y reclutamiento de menores que tienen por objetivo finalizar la violación de derechos de niños, niñas y adolescentes en contextos de conflicto armado. Desde 1999 hasta el 2005 existieron varias resoluciones en la materia, pero la Resolución 1612 fue la primera que contempló un mecanismo de reporte y monitoreo, presentación de informes y respuestas (MRM por sus siglas en inglés) (COALICO 2009, 7- 8). El hecho de que Colombia fuera incluida en la Resolución 1612 se debió a una situación de preocupación y seguimiento para el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas gracias al quinto informe del Secretario General, en donde se planteaba que países como este debían tener ese seguimiento especial.

Dicha supervisión desde el Consejo generó pronunciamientos y llevó a la creación de la Comisión Intersectorial de Prevención contra el Reclutamiento en 2007 como respuesta institucional, la cual fue uno de los primeros instrumentos para la prevención del reclutamiento de niños en el país. Otra de las medidas la tomó el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), emitiendo el documento CONPES 3673 de 2010 sobre Prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley.⁴⁴

La oficina de la Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados inició la negociación con la Cancillería colombiana para la aceptación del mecanismo internacional presente en la Resolución 1612 de 2005

⁴⁴ Ester Ruiz y Hilda Molano, en conversación con el autor, marzo de 2017.

como resultado de diversos informes que llegaron a la oficina del organismo internacional. Gracias al primer informe del Secretario General en 2009 se impulsó el CONPES. Al segundo informe del Secretario General se dio una respuesta del gobierno y cambió el mandato de la Comisión Intersectorial donde no solo se trabajó el reclutamiento de menores sino violencia sexual, muerte y mutilaciones.⁴⁵ Se observa que el tema se convirtió en un punto de la agenda de la Cancillería colombiana por la necesidad de dar respuesta frente al tema de niñez en el ámbito internacional y de esta manera se adoptaron recomendaciones y “normas internacionales en las prácticas domésticas” (Risse 2002, 8).

Para dar cuenta de ello, en 2014 en el marco de un debate abierto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre niños en conflicto armado, la Embajadora María Emma Mejía, Representante Permanente de Colombia, reconoció la importancia del mecanismo de la Resolución 1612 en el país, reiteró la voluntad del Gobierno colombiano de cumplir con los principios y normas internacionales en la materia y expuso las acciones correctivas que se habían tomado para la prevención del reclutamiento y la protección de derechos de niños y niñas. Enunció que en el marco de la Resolución 1612 y el diálogo fluido con la comunidad internacional se habían dado buenos resultados, entre ellos:

3,400 niños desvinculados de los grupos al margen de la ley; 1,160 investigaciones abiertas en 2013 por la Fiscalía General de la Nación relacionadas con graves violaciones de los derechos de los niños y las niñas, reclutados forzosamente y despojados de su infancia por parte de los grupos armados ilegales.⁴⁶

Lo anterior muestra cómo los pronunciamientos del Consejo de Seguridad a través del mecanismo MRM lograron que el Gobierno colombiano se pronunciara con propuestas y tomara decisiones frente al problema de reclutamiento de menores. A nivel doméstico mejoró la interlocución entre el Gobierno y las organizaciones del Equipo Especial País de la Resolución 1612, articulando las acciones de prevención y protección de derechos

⁴⁵ Consejería de Derechos Humanos, acceso el 20 de mayo de 2017.

<http://www.derechoshumanos.gov.co/areas/Paginas/Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica-de-la-Comisi%C3%B3n-Intersectorial-de-Prevenci%C3%B3n-del-Reclutamiento-y-Utilizaci%C3%B3n-de-NNA.aspx>

⁴⁶ Cancillería de Colombia, acceso 24 de mayo de 2017. <http://nuevayork-onu.mision.gov.co/declaracion-se-embajadora-maria-emma-mejia-representante-permanente-colombia-eldebate-abierto-del>

a menores desarrolladas por organismos estatales, organizaciones internacionales y de la sociedad civil.⁴⁷ Sin embargo, algunos entrevistados señalaron que, si bien las acciones de Gobierno, representaban un avance positivo, evidenciaban el interés de Colombia de fortalecer el presupuesto del Ministerio de Defensa para la prevención del reclutamiento. Este hecho genera interrogantes de por qué tratar el tema desde este órgano y no desde el Ministerio de Educación o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Frente a esto, la COALICO planteó que el Gobierno “incorpora la respuesta en una lógica de seguridad más que de protección de la niñez”⁴⁸. Aun así, son respuestas que permiten avanzar en el tema y obtener inversión en planes de prevención.

Adicionalmente, las visitas de Leila Zerrougui, Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, por su rol político a nivel mundial jugó un papel importante. Hay que resaltar que esta oficina tiene mandato en Colombia y esto implicó que el gobierno colombiano reconociera la participación del actor internacional y la mesa de negociación hiciera una invitación a la representante para hablar del tema. En palabras de Anne-Lise Robin oficial de asuntos políticos de esta oficina, la Representante contaba con la confianza de las partes, era identificada como un actor clave para facilitar el dialogo en la materia y por ese medio lograr convencer a las partes de incluir en la agenda la salida de menores. Por lo tanto, su intervención fue necesaria para no olvidar que “los niños se tienen que cuidar y proteger”, algo de suma importancia “para lograr estabilidad y paz para un país”.⁴⁹

Hay que tener en cuenta que la función de esta oficina a nivel mundial es “intentar negociar con las partes la salida de niños y niñas a través de planes de acción”.⁵⁰ En el caso colombiano, dado que ya se estaba en un proceso formal de negociación, lo que se hizo fue presionar para “incorporar los temas de niñez directamente en el acuerdo de paz”⁵¹. Esta oficina compartía información con el Consejo de Derechos Humanos de

⁴⁷ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, Marzo de 2017.

⁴⁸ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, Febrero de 2017.

⁴⁹ Anne-Lise Robin (Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para los niños y conflictos armados, Leila Zerrougui), en conversación con el autor, octubre de 2016.

⁵⁰ Children and armed conflict, acceso 20 de abril de 2017. <https://childrenandarmedconflict.un.org/es/>

⁵¹ Ester Ruiz (Especialista de Protección de UNICEF a cargo de temas de niñez y conflicto armado, especialmente la resolución 1612 de Naciones Unidas y temas de justicia transicional), en conversación con el autor, marzo de 2017

Naciones Unidas y la oficina de UNICEF en Colombia como un socio, ya que, al ser parte del mecanismo de reporte y monitoreo de la Resolución 1612, UNICEF contaba con información de primera mano, que se compartió para generar reportes e informes a las instancias correspondientes como el Consejo de Seguridad. Como se señaló anteriormente, la información fue un elemento fundamental para el funcionamiento efectivo de una red transnacional de defensa (Keck y Sikkink 1998) y en este caso, posicionar el tema de reclutamiento de menores en Colombia.

Asimismo, Naciones Unidas en 2014 lanzó una campaña denominada “Colombia Respira Paz” como una iniciativa de apoyo al proceso. Esta iniciativa financiada por el Fondo de Construcción de Paz de las Naciones Unidas, la Embajada de Noruega y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) buscaba impulsar una cultura de paz en los colombianos y alcanzar una paz negociada exitosa. A esta campaña se unieron actores gubernamentales y no gubernamentales como gobernaciones, universidades, medios de comunicación, ONG, entre otros. Todo esto impulsó el tema de “construcción de paz” y bienestar para todos a nivel local e internacional a tal punto que Ban Ki-Moon, Secretario General de Naciones Unidas, envió un mensaje público de apoyo a la campaña.⁵²

Es posible inferir que Naciones Unidas, a través de estas acciones y en alianza con diversas voces, generó presión a la mesa de diálogo para alcanzar un acuerdo con enfoque de derechos y protección integral para todos, entre ellos niños, niñas y adolescentes combatientes. Esto podría enmarcarse en el “efecto boomerang de influencia” en donde actores locales a través de organismos internacionales impulsan preocupaciones o iniciativas fuera de lo local para que un Gobierno las tenga en cuenta en la toma de decisiones y de esta manera evitar el señalamiento (avergonzamiento) y la mala reputación en el campo internacional (Anaya 2014, 115).

Como resultado de las visitas, de la presión de UNICEF, los instrumentos internacionales y la sociedad civil, el 15 de mayo de 2016 salió el comunicado conjunto No. 70 que se denominó “Acuerdo sobre la salida de menores de 15 años de los campamentos de las FARC-EP y compromiso con la elaboración de una hoja de ruta

⁵² Naciones Unidas, acceso mayo de 2017. <http://nacionesunidas.org.co/blog/2014/07/16/onu-colombia-invita-a-respirar-en-nombre-de-la-paz-2/>

para la salida de todos los demás menores de edad y un programa integral especial para su atención” (Comunicado conjunto 70 2016). A partir de ahí se planteó la creación de una mesa técnica constituida por ocho actores entre nacionales, internacionales y de la sociedad civil. Puede considerarse este hecho como un triunfo de las organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales gracias a las acciones de monitoreo y denuncia emprendidas tiempo atrás en el marco de la Resolución 1612. La Representante Especial del Secretario General también consideró el acto como un alcance positivo, señalando que abordar desde un inicio los temas de niñez en procesos de paz puede llegar a ser una medida de confianza para las partes (Zerrougui 2016).⁵³

De acuerdo con Keck y Sikkink (2000, 26), se observa que entre los actores de presión se estableció una relación horizontal y hubo intercambio de información relevante alrededor del tema de reclutamiento de menores en Colombia. Esto fue clave para abogar por la niñez combatiente y defender propuestas en su beneficio, como son los acuerdos conjuntos para su salida de las filas guerrilleras.

Frente a este aspecto Hilda Molano afirma que la participación de la Representante Especial fue:

Definitiva [...] dio elementos de marcos de responsabilidad y jugó un papel de acercamiento del tema a las partes al ser un interlocutor válido. Es la fuerza del sistema en el tema de niñez y conflicto armado [...] es un contacto directo con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Y si bien la resolución 1612 no se puede entender como un marco jurídico, es un marco de referencia para el seguimiento, la protección ya que en Colombia nunca tuvimos de la resolución 1612 la posibilidad de los planes de acción que es la negociación directa que puede hacer Naciones Unidas encabezada por Leyla o el Representante Especial y los grupos armados. Si creemos que logramos en esencia que los planes fueran los que quedarán en el Comunicado Conjunto 70.⁵⁴

⁵³ Children and armed conflict, acceso 10 de febrero de 2017.

<https://childrenandarmedconflict.un.org/statement/15-may-2016-statement-signing-agreement-between-government-colombia-farc/>

⁵⁴ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, Febrero de 2017

Hilda Molano (COALICO), Ester Ruiz (UNICEF), Pastor Álape (Secretariado de las FARC) y Anne Lise Robin (Oficial de asuntos políticos ONU) coinciden en que Naciones Unidas, sus agencias y la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados jugaron un rol importante en el proceso, ya que reiteradamente hacía un llamado al cumplimiento de las normas y estándares internacionales de protección a niñez en los acuerdos y en conformidad con su mandato hizo recomendaciones que atraviesan el Acuerdo final. Adicionalmente, el presidente Juan Manuel Santos emitió un agradecimiento a la comunidad internacional por el apoyo al proceso de paz ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en el 70° periodo de sesiones ordinarias.⁵⁵ En este caso los actores de la red transnacional de defensa cumplieron su función de elevar a los más altos niveles una voz por la defensa de los derechos humanos y apelar por la “lógica de lo apropiado”. Por otro lado, siguiendo Anaya (2009, 63); Forsythe (2006, 3) y Wendt (2005) el Gobierno se ajustó a los marcos de identidad global establecida por estándares y regímenes internacionales.

El reconocimiento y el trabajo de incidencia en el proceso de negociación también se evidencian cuando las delegaciones del gobierno colombiano y las FARC emitieron públicamente un agradecimiento el 15 de mayo de 2016 a la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, Leila Zerrougui, y a UNICEF Colombia, quienes jugaron un papel importante en la consecución del acuerdo sobre la salida de menores de las filas de las FARC (Comunicado Conjunto No 70 2016).

Lo anterior permite afirmar que Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil hacen parte de una red transnacional por su pronunciamiento constante contra la violación de derechos de niños, niñas y adolescentes en Colombia. Esto es gracias al trabajo de recolección de información con “socios territoriales tanto de Naciones Unidas como de la sociedad civil nacional e internacional, especialmente con los socios de la Resolución 1612, quienes tienen este mandato en el manejo de la información”.⁵⁶ De

⁵⁵ Cancillería de Colombia, acceso mayo de 2017. Revisado en <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/2015-09-30/12378>

⁵⁶ Ester Ruiz (Especialista de Protección de UNICEF a cargo de temas de niñez y conflicto armado, especialmente la resolución 1612 de Naciones Unidas y temas de justicia transicional), en conversación con el autor, marzo de 2017.

acuerdo con la teoría de redes transnacionales, estas organizaciones con el trabajo en conjunto han llevado sus preocupaciones al ámbito internacional con un objetivo, un discurso y valores compartidos. De esta manera, este tipo de redes que trabaja por visibilizar la violación de derechos humanos (en este caso de niños, niñas y adolescentes en contextos de conflicto armado) y promover el cumplimiento de normas en la materia planteó soluciones y vigiló que se adopten (Keck y Sikkink 1998, 404 - 413).

2. El rol de las organizaciones de la sociedad civil para la inclusión del tema de niños y niñas soldado en la agenda de negociación

En Colombia varias organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de niños, niñas y adolescentes, partiendo principalmente del interés superior del niño como principio rector de su trabajo. En el caso de reclutamiento la organización con mayor incidencia ha sido la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado (COALICO). Las organizaciones que son parte de la coalición, de manera independiente emprendieron iniciativas para posicionar el tema de manera prioritaria dentro del proceso de negociaciones de paz entre el gobierno y las FARC desde sus inicios en 2012, resaltando que niños y niñas debían ser tenidos en cuenta en toda la negociación.⁵⁷

Una de las acciones emprendidas por la COALICO en el marco del debate abierto del Consejo de Seguridad para niños en conflicto armado fue el envío de una carta abierta del 20 de noviembre de 2013 al presidente Juan Manuel Santos, solicitando que dentro de la agenda se incluyera el tema de niñez. El Alto Comisionado para la Paz respondió a esta solicitud enunciando que el tema de infancia sería incluido en el punto de víctimas.⁵⁸ Sin embargo, las organizaciones continuaron ejerciendo presión puesto que considerar a los niños como víctimas no era suficiente y se cuestionaba cómo sería el proceso de desarme y reincorporación de niños y niñas en aras de alcanzar una protección integral. A las presiones de estas organizaciones se aunaron las recomendaciones del informe 2013 de la Corte Penal Internacional en donde esta instancia invita a Colombia a generar acciones eficaces contra la impunidad por

⁵⁷ COALICO.org, acceso 3 de mayo de 2017. <http://coalico.org/prensa/comunicados/235-llamado-a-incluir-en-la-agenda-de-paz-condicion-de-no-mas-reclutamiento-y-uso-de-ninos-y-ninas-y-liberacion-de-los-que-han-sido-vinculados.html?font-size=smaller>

⁵⁸ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

crímenes de guerra, y evitar así que la Corte tenga que tomar cartas en el asunto en concordancia con el Estatuto de Roma (Informe CPI 2013).

Todas las acciones y comunicaciones emitidas en pro de la defensa de niños y niñas en medio del conflicto armado fueron reflejadas en los comunicados conjuntos No 70 y 77. En ellos se especificaba la creación de una mesa técnica donde las organizaciones de la sociedad civil que habían venido trabajando en la materia serían los veedores del proceso de salida de menores de la guerrilla de las FARC y además trabajarían en conjunto con las organizaciones internacionales y de gobierno en el protocolo y plan de acogida de niños, niñas y adolescentes combatientes. De acuerdo con el Comunicado Conjunto No 77 del 25 de junio de 2016, la Mesa Técnica liderada por la Defensoría del Pueblo y la Consejería de Derechos Humanos de la Presidencia de la República estaría acompañada por el CICR, UNICEF, OIM y organizaciones sociales como Comunidades construyendo paz en los territorios (CONPAZ), la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) y La Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia (COALICO) (Comunicado conjunto 77 2016).

Lo anterior es el resultado del esfuerzo de las organizaciones por posicionar un tema que inicialmente estaba blindado por la mesa de negociación, puesto que era posible dialogar con una de las partes, pero no con la mesa como tal. Tanto para las organizaciones nacionales como organismos internacionales el proceso de acercamiento se fue dando con el tiempo. En este aspecto, Naciones Unidas como un actor neutro logró establecer redes de confianza y tejer puentes entre los negociadores y los demás actores de la sociedad civil. A través de las alianzas y el trabajo conjunto con la comunidad internacional fue posible que las solicitudes de las ONG nacionales fueran tenidas en cuenta en La Habana con mayor facilidad.⁵⁹ Los dos comunicados son el reflejo de la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en materia de niñez.

Ante la situación la coordinadora técnica de la COALICO considera que el logro fue significativo, pero el tema de niños y niñas va más allá del reclutamiento, ya que existen

⁵⁹ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, marzo de 2017.

otras violaciones a los derechos humanos de este grupo social históricamente invisibilizado, resaltando lo siguiente:

El logro ha sido que los niños sean menos invisibles, especialmente de reclutamiento, pero entonces eso ha llevado a que hoy de los niños víctimas, los que son visibles son los reclutados y el trabajo va más allá, violencia sexual, educación, ataque por conflicto armado, los niños desplazados. Sin embargo, hoy los niños reclutados son menos invisibles en este país, eso se ha logrado, mejor atendidos, no se sabe.⁶⁰

Asimismo, el Acuerdo final establece que las organizaciones de la sociedad civil jugarán un papel importante en algunos puntos, por ejemplo, en la implementación del punto 5 “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto” y del 6 “Implementación, verificación y refrendación”. Estos apartados hacen énfasis en la participación de las organizaciones de la sociedad civil en materia de víctimas y derechos humanos para el efectivo cumplimiento de los objetivos del acuerdo. Las comisiones fueron integradas por diversos sectores de la sociedad, incluyendo a las organizaciones que habían acompañado el proceso y esta composición reafirma lo estipulado en el Comunicado Conjunto No 70 que establece la participación explícita de algunas organizaciones nacionales e internacionales para la veeduría como: la Oficina de la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, Centro Carter, Llamamiento de Ginebra y tres organizaciones sociales o especializadas escogidas por la Mesa para apoyar, acompañar y/o hacer veeduría a las medidas acordadas. (Comunicado conjunto 70 2016).

3. Alianzas y redes transnacionales

Como se ha descrito en apartados anteriores, el tema de niñez y conflicto armado ha sido tratado por diversos actores tanto nacionales como internacionales que se han interesado por llevar a la mesa de negociación a niños y niñas como sujetos de primer orden en protección de derechos. En este caso, la COALICO como plataforma, ha emprendido acciones de prevención y visibilización frente a la vinculación y reclutamiento de niños y niñas en Colombia. Hay que señalar que hace más de diez años el tema de niños en conflicto armado no era visible y tampoco era de importancia para

⁶⁰ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO) en conversación con el autor, febrero de 2017.

la sociedad civil colombiana. Es por tanto que la COALICO surgió a partir de una iniciativa (Coalición contra el uso de niños soldados) de Amnistía Internacional, Human Rights Watch, el Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos (Cuáqueros), la Federación Internacional Terre des hommes (FITDH), entre otros.⁶¹

Esta estrategia fue acogida para llevar el tema a otros ámbitos ya que no existía posibilidad de diálogo con actores internacionales en el país, puesto que “para UNICEF el tema no era ese, para la Oficina de Derechos Humanos era un tema de UNICEF”.⁶² Esto ha sido parte del proceso de construcción de relaciones para el posicionamiento del tema a nivel externo para empezar a trabajarlo en Colombia. La falta de presencia del Estado en muchos departamentos ha provocado la violación de derechos humanos de la niñez y graves infracciones al derecho internacional humanitario. Por ello la COALICO ha buscado aliados defensores de derechos humanos de niños y niñas como UNICEF y Watchlist, que tienen una apuesta en común.

Un logro fundamental de la COALICO fue hacer parte del Equipo Especial de País para la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad, lo que le permitió establecer alianzas de cooperación con organizaciones internacionales e impulsar su trabajo en favor de niños, niñas y adolescentes reclutados por grupos armados en Colombia. Esta falta de atención del Estado al problema provocó que se impulsara “el bumerang de influencia”, una herramienta de las redes transnacionales para ejercer presión. De acuerdo con Keck y Sikkink esta herramienta consiste en que “las ONG domésticas pasan por alto a su Estado y buscan directamente aliados internacionales para tratar de presionarlo desde fuera” (Keck y Sikkink 1998b, 12) véase también (Risse y Sikkink 2011, 200).

En ese sentido, la COALICO ha participado en el examen periódico universal (EPU) de Colombia, buscando hacer declaraciones sobre la situación en el país. Lo ha hecho en alianza con la coordinación Colombia, Europa y Estados Unidos, alianza líder en el seguimiento al EPU ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Asimismo se ha aliado con otras organizaciones de la sociedad civil y ONG

⁶¹ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

⁶² Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

internacionales. Cuando la Representante Especial del Secretario General para los Niños y los Conflictos Armados presentó su informe en 2016 a la Asamblea General, se emitieron declaraciones para que se ampliara la información o se diera respuesta en materia de niñez por parte del Gobierno colombiano. En este informe en los párrafos 75 y 77 de las recomendaciones, se hizo un llamado a los Estados miembros, entre ellos Colombia, a considerar a niños y niñas reclutados por actores armados no estatales como víctimas y por último a realizar los esfuerzos necesarios para una efectiva reintegración de menores de 18 años a la vida civil.

Estas alianzas se reflejan específicamente en dos declaraciones conjuntas presentadas al Consejo de Derechos Humanos. La primera fue entre la COALICO y la Comisión Colombiana de Juristas (CJJ). La segunda fue entre la COALICO y la Defensa de niñas y niños internacional (DNI) en Colombia. En ambas declaraciones recomiendan al Consejo instar al Gobierno colombiano a tomar las medidas necesarias para el restablecimiento de derechos de la población menor de 18 años víctima de reclutamiento, respetando las normas nacionales y principios internacionales que los declara como sujetos de especial protección, haciendo seguimiento al programa “Camino Diferencial de Vida” propuesto por la mesa técnica conformada para la salida de menores en el Acuerdo Conjunto No 70. (Declaraciones conjuntas al Consejo de Derechos Humanos 2017).

Igualmente, piden exhortar al gobierno colombiano de respetar la salida y reintegración de menores de acuerdo a los parámetros del Acuerdo final. Asimismo solicitan fortalecer el sistema nacional de protección y prevención de reclutamiento, dando prioridad a la niñez como parte de las medidas humanitarias y finalmente requieren que se mantenga el mecanismo de monitoreo y seguimiento a la violación de derechos de la niñez afectados por grupos armados ilegales, partiendo principalmente de los principios de derechos humanos de protección a la infancia.⁶³

Otro ejemplo de la labor e incidencia de la COALICO es el pronunciamiento del 7 marzo de 2017 del Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados del Consejo de Seguridad en materia de niñez, en donde se ve reflejada una de las mayores

⁶³ Declaración conjunta: Situación de Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado en Colombia – Ginebra 7 y 22 de marzo de 2017.

preocupaciones de la sociedad civil además del reclutamiento y es la vinculación y utilización de niños en operaciones de inteligencia y campañas cívico-militares, estipulada en el numeral 6 párrafo m, la cual enuncia lo siguiente:

Exhortando al Gobierno a que vele por que sus fuerzas armadas cumplan estrictamente la legislación colombiana que prohíbe la utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades militares y de inteligencia, operaciones psicológicas, campañas civiles-militares y actividades similares. (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2017, 5-6)

Esta declaración se dio en el marco del proceso de implementación de los acuerdos de paz y fue respaldada por el Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, en donde recomienda al gobierno colombiano y las FARC a cumplir con las normas y principios de protección a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, a los cuales se ha comprometido (Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2016, 19). De esta manera las organizaciones aprovecharon los mecanismos de seguimiento. Este ejercicio de incidencia también se ha evidenciado en “las declaraciones del presidente del Consejo de Derechos Humanos quien ha hecho alusión a temas de niños así como en las recomendaciones del EPU.⁶⁴ Según una entrevistada experta, la inclusión de “temas específicos de niñez, reclutamiento y otro tipo de violencias en el marco del conflicto [...] sirve para presionar al gobierno”.⁶⁵

Es así como en 2015 el Comité de Derechos del Niño en las observaciones finales sobre el país resaltó los temas de niñez y conflicto armado y recogió de manera directa los temas de preocupación de la sociedad civil. Todo esto fue reflejo de los informes, las declaraciones ante el comité y el lobby con los expertos del mismo. En ese sentido, la incidencia ha sido alta y las voces de la sociedad civil han sido tomadas en cuenta en el ámbito internacional. Por ejemplo, a través de las observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto de Colombia, adoptadas por el Comité en su

⁶⁴ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

⁶⁵ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

sexagésimo período de sesiones (del 12 al 30 enero de 2015) se instó al gobierno colombiano a:

Realizar todos los esfuerzos para asegurar la desmovilización y la reintegración efectiva de los niños y niñas reclutados y/o utilizados en hostilidades; (d) Fortalecer las medidas para asegurar que los niños y niñas víctimas de los delitos contemplados en el Protocolo Facultativo se les proporcione la asistencia inmediata, adecuada culturalmente y adaptada para niños y niñas para su recuperación física y psicológica, y su reintegración social. Las necesidades específicas de las niñas que fueron reclutadas o usadas en hostilidades deben tomarse en consideración, en particular aquellas de las víctimas de violencia sexual (Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas 2015).

Estas declaraciones y recomendaciones emitidas por los organismos internacionales son una respuesta a las denuncias y pronunciamientos de las organizaciones sociales a través de comunicados, campañas, informes sombra y alternativos. Así estas organizaciones lograron posicionar sus preocupaciones a nivel internacional. En ese sentido, “una red permite una división de tareas entre diferentes actores, que parece ser estratégica en la defensa de los derechos humanos” (Silva 2007, 62). Así todas las acciones de las redes transnacionales de defensa derechos humanos como esta son complementarias para alcanzar mayor efectividad.

Por otra parte, *War Child Holland* es una agencia de cooperación que entró a Colombia en 2005 con un enfoque en temas de niñez y prevención de violencias. La COALICO mantuvo alianzas con *War Child Holland* hasta 2015. Con el respaldo de esta agencia y la Unión Europea se llevaron a cabo diversas acciones como la implementación del mecanismo de monitoreo con la sociedad civil para el país, actividades de prevención y formación en incidencia de actores locales, principalmente organizaciones sociales, haciendo énfasis en instituciones educativas. Estas acciones permitieron avanzar en la construcción de herramientas pedagógicas para la prevención del reclutamiento de niños, proyectando los escenarios para la construcción de paz y la cátedra de paz. Sin embargo, las relaciones establecidas entre estos actores fueron de tipo financiero.⁶⁶

⁶⁶ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

Hilda Molano de la COALICO plantea que los resultados del trabajo conjunto pudieron llegar a impulsar el tema de reclutamiento en escenarios internacionales por parte de *War Child*.⁶⁷ A pesar de ello, no es posible afirmar que una alianza de este tipo genere incidencia directa por acciones conjuntas en el sistema internacional. No obstante, se puede decir que el respaldo financiero promovió el desarrollo de actividades por parte de la COALICO a su plan global y los resultados pueden considerarse un soporte para la agencia y generar acciones de incidencia no solo en Colombia sino en otros lugares.

War Child Holland, por su parte estableció alianzas con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), UNICEF Colombia, Fundación Plan Colombia, *Mercy Corps* y otras plataformas de trabajo para cumplir su objetivo de garantizar el derecho de niños, niñas y adolescentes a la educación, bienestar psicosocial y protección.⁶⁸ La relación de estas organizaciones estuvo directamente relacionada a la búsqueda de garantía de derechos de la niñez. Por lo tanto, tenían intereses similares bajo los mismos principios de protección. El intercambio de información, servicios y trabajo cooperativo entre ellas sirvió de caja de resonancia para visibilizar la violación sistemática de derechos de la infancia a nivel nacional e internacional y fue uno de los ejes clave de la red transnacional de defensa que propició el tema de reclutamiento de menores en las negociaciones de paz, véase (Keck y Sikkink 1998) y también (Keck y Sikkink 1999).

Para la COALICO, los actores que financian acciones a través de la organización son considerados aliados políticos. Como ejemplo destacan la relación con *Watchlist on Children and Armed Conflict*, una organización internacional aliada de Naciones Unidas que tiene un estatus consultivo en el tema. Este apalancamiento al trabajo de incidencia que se llevó a cabo con el mecanismo de la Resolución 1612 por parte de la COALICO permitió que se desarrollaran acciones para llegar al nivel más alto del mecanismo. Asimismo, la relación con Tierra de Hombres Alemania (TDH Alemania) abrió posibilidades de respaldo político en los territorios, a nivel nacional y con la embajada alemana. Esto sirvió como respaldo para reforzar, cambiar, impulsar e influir en temas

⁶⁷ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

⁶⁸ Gloria Camilo (Directora de Programa “Con Paz Aprendemos Más” War Child Holland), en conversación con el autor, junio de 2017.

de niñez que pudiesen llegar como mensajes en el diálogo político entre Alemania y Colombia. Otro aliado fue Mujeres Católicas de Austria. Esta relación tuvo el mismo sentido: aprovechar sus escenarios y su fuerte presencia en Europa para facilitar que este tipo de temas salga de lo doméstico a lo global. En ese sentido, la presión que generaron las organizaciones de la sociedad civil a través de las alianzas fue más allá de buscar financiamiento y ejecutar proyectos. Lo que se buscó era “establecer un diálogo político”.⁶⁹

Una de las campañas de la última década que sigue vigente es “el día de las manos rojas”, que se celebra el 12 de febrero como un acto de conmemoración de la entrada en vigencia del Protocolo Facultativo de Niños y Conflictos Armados de la Convención sobre los Derechos del Niño en 2002. Con esta campaña las organizaciones de la sociedad civil buscaron que Colombia se adhiriera a dicho protocolo facultativo, lo que hizo en 2003. Esta acción de carácter mundial ha buscado generar presión a los Estados y detener el fenómeno de reclutamiento a menores. La visibilización a este problema con iniciativas transnacionales ha señalado a aquellos países en donde existen conflictos armados activos, entre ellos Colombia. Esto ha provocado que se sigan sumando otros aliados o “emprendedores de normas” para la defensa de la niñez y gracias a su respaldo esta conmemoración siga vigente. Es así como las “campañas permiten mirar relaciones transnacionales como un espacio de lucha” (Keck y Sikkink 1998,7).

En Colombia, desde 2003 la campaña ha sido liderada por la COALICO donde se han sumado UNICEF, actores políticos, entre ellos la representante a la Cámara Ángela María Robledo y organismos de gobierno como la Alcaldía de Bogotá. En el marco de esta campaña se han llevado a cabo congresos, foros, conversatorios y diversas actividades con niños y niñas en espacios públicos y colegios. La audiencia pública llevada a cabo en el Congreso el 12 de febrero de 2013 con la participación de más de 300 niños, niñas y adolescentes es muestra del trabajo en conjunto para exigir al gobierno y las FARC detener el reclutamiento.⁷⁰

⁶⁹ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, febrero de 2017.

⁷⁰ COALICO, acceso el 15 de mayo de 2017. <http://coalico.org/destacadas/dia-de-la-mano-roja/56-dia-de-la-mano-roja-destacadas/250-ninos-y-ninas-entregaron-mensajes-de-paz-en-congreso.html>.

A lo largo del tiempo, esta campaña ha logrado llamar la atención de los medios de comunicación y la opinión pública. El 12 de febrero de 2017 algunos medios e instituciones se pronunciaron de la siguiente manera: “Para la guerra ni una niña, niño o joven más. Para la Paz estamos listos ¡YA!” (Colombia2020.elsespectador 2017), “Los gobiernos y los grupos armados implicados en conflictos deben poner fin al reclutamiento de niños y niñas soldados” (Eldiario.es 2017), “No más niños en la guerra, pide Defensoría del Pueblo” (Radio Santa Fe 2017), “No más niños en la guerra: Defensoría del Pueblo” (Defensoría del Pueblo 2017), “Defensoría pide garantizar los derechos de menores reclutados en Colombia” (Noticias CM& 2017).

Es posible afirmar que acciones como estas incidieron en las decisiones de los negociadores en La Habana, ya que en los últimos años el 12 de febrero, Día Mundial de la Prevención Contra el Reclutamiento y Las Manos Rojas, las FARC hicieron sus pronunciamientos frente a los cambios en sus políticas de reclutamiento, el primero en 2015 y el segundo en 2016. Frente a este hecho Naciones Unidas resaltó la decisión como un avance positivo de los diálogos y efectivamente, que se haya dado en el “Día Internacional de las Manos Rojas que promueve la no vinculación de la niñez al conflicto armado” (El Tiempo 2015, acceso abril de 2017. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15238775>).

Para la Coalición todo esto ha sido:

Un esfuerzo de muchas voces, de muchos años, de mover muchas cosas para que llegáramos a ese punto. Aprovechar cada momento político para enviar el mensaje a la mesa de conversaciones por todos los medios posibles. Un proceso de largo plazo, que hizo que todas esas voces juntas movilizaran a los actores a tener que discutirlo [...] a pesar de ser un tema sensible, que pasa por el reconocimiento de los actores y lo que significa internacionalmente, hablar de reclutamiento implica reconocer que vienen unas decisiones judiciales internacionales que llevan a presidentes a la cárcel.⁷¹

Por otra parte, la presencia en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos responde a la crisis por la que estaba pasando el país frente a la

⁷¹ Hilda Molano (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con el autor, marzo de 2017.

violación de derechos humanos y su llegada dinamizó los mensajes de la sociedad civil organizada y dio voz a las comunidades que no la tenían ante los entes del Estado, y gracias al nivel de autoridad con el que cuenta esta figura ayudó a presionar al gobierno.⁷²

Como resultado de las alianzas establecidas entre la sociedad civil y las organizaciones internacionales, se ha logrado establecer una red transnacional de defensa para los derechos de la niñez en Colombia y a través de ella, ha sido posible que se multipliquen “los canales de acceso al sistema internacional y proporcionen recursos internacionales a los actores domésticos” (Silva 2007, 4).

En ese sentido, las diversas acciones de todos los actores no gubernamentales e internacionales en red responden a lo planteado por Keck y Sikkink, ya que gracias a dichas acciones se ha logrado visibilizar la situación en Colombia frente a niños y niñas combatientes (1998, 426 - 428). Con el trabajo conjunto, la comunidad internacional ha puesto su atención en la violación sistemática de derechos humanos de menores en Colombia y ha influido en el discurso del Estado frente a la materia, a tal punto de incidir en los procedimientos institucionales, las políticas existentes para priorizar a niños y niñas y el Acuerdo final de paz en consonancia con las normatividad nacional e internacional establecida. Es así como las redes transnacionales “ponen a los Estados infractores de la norma en la agenda internacional y se genera un empoderamiento y una legitimación de la oposición nacional” (Narváez 2016, 29).

Además, el trabajo de la red transnacional de defensa logró que el Gobierno colombiano y las FARC tuvieran en cuenta las voces de otros actores para la toma de decisiones frente al tema de niñez en los diálogos de La Habana. Como muestra está la participación de la COALICO como veedor del proceso y parte del equipo que acompaña la salida de los menores de los campamentos de las FARC en compañía de UNICEF y otras organizaciones.

En conclusión, la red transnacional de defensa logró que en los diálogos de paz de La Habana se incluyera en la agenda la protección de derechos de la niñez combatiente y

⁷² Claudia Niño (Fiscal de derechos humanos), en conversación con el autor, Febrero de 2017.

se abordara su salida de los campamentos de las FARC-EP con los mayores beneficios por ser sujetos de principal protección. Con el intercambio de información y el establecimiento de alianzas se visibilizó el fenómeno de reclutamiento de niños y niñas a nivel local e internacional a causa de la permanente ausencia del Estado colombiano y el ineficiente cumplimiento de sus funciones como garante de derechos. Lo anterior es resultado del trabajo conjunto de la sociedad civil y las ONG internacionales, lo que generó respuestas por parte del Gobierno, entre ellas la creación de una comisión intersectorial para la prevención de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes y el documento CONPES 3673, que da lineamientos de política de prevención de reclutamiento. Sin embargo, estas acciones no fueron suficientes para detener el problema, pero son reconocidas como un avance en términos de protección a la niñez y la construcción de escenarios para el debate en la materia.

Como consecuencia de la poca efectividad de las medidas, distintos actores del sistema de Naciones Unidas emitieron recomendaciones. Tal es el caso del Comité de Derechos del Niño, el Secretario General de Naciones Unidas, el representante de la Oficina del Alto comisionado para los Derechos Humanos en Colombia, la Representante Especial del Secretario General para niños y conflictos armados y el Consejo de Seguridad para que en cumplimiento de los principios, normas y estándares internacionales acogidos por Colombia, los niños y niñas fueran tenidos en cuenta en los acuerdos de paz. En respuesta a las demandas de las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales, se emitieron en La Habana los Comunicados Conjuntos 70, 77, 96 y 97 y el Acuerdo final para la terminación del conflicto en donde prima el interés superior del niño.

Conclusiones

El presente estudio tuvo como objetivo analizar la incidencia de regímenes internacionales de derechos humanos de protección a niñez en los diálogos de La Habana y el Acuerdo final de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC. Se analizó cómo las recomendaciones de las distintas agencias de Naciones Unidas ocupadas de la materia y las presiones de la sociedad civil colombiana generaron que los actores en conflicto hayan tenido en cuenta el sistema normativo interno y estándares internacionales de protección a niñez para abordar su salida de los campamentos guerrilleros.

Para abordar el tema, fue necesario establecer un marco teórico desde el enfoque constructivista de las Relaciones Internacionales, el cual permite abordar ampliamente la teoría de regímenes internacionales desde el rol de actores domésticos e internacionales en interacción con el Estado, que son capaces de transformar la identidad, el comportamiento y los intereses del mismo. A partir de ahí, es posible comprender cómo las normas, principios y estándares internacionales son capaces de permear los intereses estatales y el caso de estudio en particular.

Estudios como el de Thomas Risse y Kathryn Sikkink apuntan a entender el impacto de las normas internacionales en el ámbito doméstico a través de su “modelo en espiral”. De igual manera la teoría de redes transnacionales de defensa de derechos humanos de Margaret Keck y Kathryn Sikkink fue útil para dar respuesta a la pregunta central de investigación puesto que dichas redes desempeñaron un papel clave para que las normas internacionales en materia de derechos humanos de la niñez fueran tomadas en consideración por el Gobierno colombiano y las FARC durante las negociaciones de paz. Ambas propuestas teóricas consideran que hay tres actores relevantes que se deben tener en cuenta: el Estado, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil. La relación entre estos actores es la que activa o no las redes transnacionales, ya sea para promover un proceso de socialización de normas, o exigir el respeto de las mismas; en tanto, que la relación entre normas y redes transnacionales puede ser mutuamente constitutiva.

Para dar respuesta a la pregunta central de investigación se recolectó información a través de entrevistas a diferentes actores que de una u otra manera participaron y/o estuvieron cerca a la mesa de negociación. Entre ellos estuvieron Pastor Álape (Miembro del Secretariado de las FARC), Anne-Lise Robin (Oficial de asuntos políticos de Naciones Unidas), Hilda Molano (Coordinadora técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia), entre otros. Las opiniones de estos actores frente al caso de estudio coinciden en muchos aspectos y de acuerdo con Keck y Sikkink (1998, 404) dan cuenta del trabajo en conjunto dentro de la red transnacional de defensa de los derechos de la niñez, el intercambio de información y el propósito de alcanzar un fin común, la salida de menores de edad de la guerrilla con las mayores garantías, en concordancia con lo establecido en la legislación nacional e internacional. Estos elementos son esenciales al momento de hablar de una red transnacional.

Adicionalmente, la información recolectada se contrastó con la revisión de normatividad nacional e internacional, notas de prensa, declaraciones e informes oficiales de los negociadores en materia de niñez. Tal es el caso de los comunicados conjuntos 70, 77, 96 y 97 emitidos en La Habana, Cuba durante las negociaciones de paz, además del Acuerdo final de paz del 24 de noviembre de 2016. De manera complementaria, también se revisaron informes del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, informes de la Oficina del Alto comisionado para los Derechos Humanos en Colombia, informes de UNICEF, declaraciones de organizaciones de la sociedad civil y recomendaciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Los hallazgos de esta investigación se centran en dos elementos. El primero es el rol que jugaron las normas, principios y estándares internacionales a través del modelo en espiral, constituido en cinco fases (represión, negación, concesiones tácticas, estatus prescriptivo y comportamiento consistente de la norma). El segundo es la configuración, activación e incidencia de una red transnacional de defensa de derechos humanos de niños y niñas, víctimas de reclutamiento por el conflicto armado interno.

En el primer punto, hay que resaltar que Colombia históricamente ha sido criticada por la comunidad internacional y la sociedad civil por la violación de derechos humanos. Esta situación provocó que el Gobierno entrara en la fase de represión y negación,

justificándose en la lucha contra la insurgencia y la defensa de la seguridad nacional. Esto generó la activación de redes transnacionales y la preocupación de la comunidad internacional al respecto desde el siglo pasado. Colombia ha ratificado la mayoría de instrumentos internacionales de derechos humanos y ante las demandas y recomendaciones de actores internacionales ha tomado medidas, creando nuevas instituciones y/o fortaleciendo otras, pero esto solo ha hecho parte de la fase tres “concesiones tácticas” y la cuarta de “estatus prescriptivo”, ya que la mejora de garantías en esta materia ha sido incipiente.

Con relación a la adaptación de Colombia a las normas y estándares internacionales de derechos humanos, es importante mencionar que el Estado colombiano, antes de adoptar una nueva constitución en 1991, ya había ratificado una serie de tratados internacionales en conocimiento de las obligaciones contraídas mediante la adopción de dichas normas. Sin embargo, en la Constitución vigente desde 1886 hasta 1991, no había mención a los tratados internacionales en sentido expreso. A partir de la reforma constitucional de 1991, los derechos humanos pasaron a ser reconocidos como derechos constitucionales y los tratados internacionales fueron incluidos en el Bloque de constitucionalidad a la par de la Carta Magna. Con este hecho, se reconoció el carácter vinculante de los derechos humanos y la supremacía de las normas internacionales en la materia.

El Bloque de constitucionalidad, sirve para integrar normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales que no aparecen con amplitud en el articulado constitucional, a fin de garantizar los compromisos adquiridos mediante la ratificación de dichos tratados. Adicionalmente, en el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho internacional humanitario es un componente del Bloque de constitucionalidad, el cual pretende limitar la violencia en los conflictos armados y proteger a las personas que no tengan participación en ellos, especialmente niños y niñas.

Lo anterior evidencia que el Gobierno colombiano reconoce formalmente que los derechos humanos enmarcados en los tratados internacionales y basados en los principios rectores del derecho internacional impulsan el respeto a la dignidad humana y establecen directrices fundamentales para la protección de los derechos y libertades esenciales de las personas. Para garantizar el cumplimiento de estas disposiciones, el país adoptó mecanismos y procedimientos de seguimiento y sanción a la violación de

derechos humanos en general y de niños y niñas en particular, en armonía con el ordenamiento jurídico internacional. Esto puede considerarse como parte del proceso de socialización de normas internacionales, ya que legitima el conocimiento de las obligaciones contraídas mediante la adopción de dichas normas.

Desde entonces, este suceso otorgó a las organizaciones de la sociedad civil e internacionales las herramientas necesarias para exigir con más fuerza el respeto a los derechos humanos a nivel local y global, dejando claro que el reclutamiento de niños y niñas combatientes no es admitido. Además evidenció la necesidad de llegar a acuerdos para su desmovilización. Negociaciones que debían partir del estándar de 18 años, estipulado por el código penal colombiano y el régimen universal de derechos humanos. Esto acompañado del principio de interés superior del niño establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados en consonancia con la Constitución Política.

En respuesta a las demandas de la red transnacional, el 12 de febrero de 2015 las FARC emitieron el primer comunicado sobre la reforma a su política de reclutamiento, en donde se comprometieron a no reclutar menores de 17 años. Sin embargo, la sociedad civil y Naciones Unidas seguían exigiendo la aplicación del estándar de 18 años. Un año después, en febrero de 2016, las FARC declararon que el límite sería los 18 años. Estos pronunciamientos fueron acogidos por los actores de la red transnacional como un logro, resultado de la presión ejercida para el cumplimiento de dicho estándar.

En segundo lugar, se invocaron los Principios de París para esclarecer que el alistamiento en las filas guerrilleras no era la única forma de reclutamiento. Por lo tanto, el Estado colombiano también debía ser responsable por utilización y vinculación de menores a las fuerzas armadas. Por último, se hizo un llamado al gobierno y las FARC a respetar los estándares del derecho internacional humanitario y establecer las medidas necesarias para el restablecimiento de derechos de niños y niñas que hicieron parte del conflicto armado de manera integral. Asimismo, se instó a las partes a responder ante la sociedad colombiana y la comunidad internacional por cometer un crimen de guerra en repetidas ocasiones al reclutar a menores, teniendo en cuenta que es un delito no

amnistiable por el derecho penal internacional. Se reconoce en el acuerdo final para la culminación del conflicto.

Finalmente, el hecho de que los actores en conflicto hayan invocado normas y estándares internacionales al momento de tomar decisiones alrededor del tema de infancia, evidencia que la red transnacional de defensa logró poner a Colombia en la agenda internacional, y se mantuvo una presión “desde arriba” y “desde abajo” (Risse y Sikkink 2011, 189). Desde arriba, se dieron las recomendaciones del Consejo de Seguridad, el Comité de Derechos del Niño, UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina del Representante Especial del Secretario General para niños y conflictos armados. Desde abajo, se dieron las declaraciones ante el Consejo de Derechos Humanos, los informes alternativos y las campañas de sensibilización hechas por las ONG nacionales en contra del reclutamiento.

En el segundo punto, referente a la incidencia de las redes transnacionales, hay que decir que en Colombia hay presencia de diversos actores nacionales e internacionales que tienen por objetivo defender los derechos de niños y niñas. Para alcanzarlo se han establecido relaciones y/o alianzas que permiten aunar esfuerzos para presionar a los actores violadores de derechos humanos. Estas alianzas se configuran como redes transnacionales de defensa y son capaces de incidir en la toma de decisiones de los Estados para que tomen las medidas necesarias en la materia.

Durante la última década, se han emprendido diversas acciones de presión al Estado para ponerle fin al reclutamiento. Sin embargo, este tema en un inicio no fue de mayor interés para el Estado hasta que este se convirtió en un tema de preocupación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y por presión de la sociedad civil y comunidad internacional, Colombia entró voluntariamente a hacer parte del Mecanismo de Reporte y Monitoreo de la Resolución 1612 de este Consejo en 2008. De esta manera, el tema entró a la agenda de la Cancillería en Colombia.

La Resolución 1612 a cargo de UNICEF cuenta con un equipo especial para Colombia encargado de monitorear las violaciones de derechos humanos de niños y niñas en medio del conflicto armado y uno de los puntos es reportar los casos de reclutamiento

que van en contra de las normas nacionales e internacionales. Organizaciones de la sociedad civil como la COALICO hacen parte de este equipo especial y gracias al trabajo en conjunto se han realizado foros, conversatorios, informes, declaraciones, publicaciones y campañas de prevención y denuncia contra el uso, vinculación y reclutamiento de niños y niñas en Colombia.

Uno de los efectos de la presión local e internacional fue la invitación de la mesa de negociación a la Representante Especial del Secretario General para niños y conflictos armados, Leila Zerrougui, a quien las partes reconocieron oficialmente como un actor válido para poner el tema en la mesa e iniciar el diálogo para la salida de los menores de 18 años de las filas guerrilleras. Esto es sinónimo de que la mediación de Zerrougui fue clave para llegar a los acuerdos antes mencionados y puede considerarse un logro del trabajo de la red transnacional de defensa.

Por otro lado, la Campaña de las Manos Rojas, efectuada en conmemoración de la entrada en vigor del Protocolo facultativo sobre la participación de niños en conflicto de la Convención sobre los Derechos del Niño liderada por la COALICO ha sido una de las iniciativas que ha puesto en evidencia la violación de derechos de niños y niñas y las graves infracciones al derecho internacional humanitario en Colombia. A esta campaña se han unido actores gubernamentales, no gubernamentales, organismos internacionales y sociedad civil como una manera de exigir la salida de niños y niñas del conflicto armado. Este tipo de campañas también son la evidencia del establecimiento de una red transnacional de defensa, ya que al visibilizar el problema a nivel local y global se han ido sumando aliados que persiguen el mismo objetivo.

Adicionalmente, la COALICO a través de sus alianzas ha logrado elevar el tema al sistema internacional y conseguir cooperación para el desarrollo de actividades de incidencia a nivel local. Por medio de sus relaciones con *Watchlist* ha impulsado acciones en el marco del mecanismo de la Resolución 1612 que se han visto reflejados en los debates internacionales sobre niñez y conflicto armado y en presionar a Colombia. Asimismo, ha llevado a cabo acciones complementarias con *War Child Holland*, Mujeres Católicas de Austria y TDH Alemania que han hecho que el Gobierno colombiano y las FARC reconozcan a esta organización como un actor válido en el tema y lo tengan en cuenta para hacer parte de la mesa técnica encargada de la

propuesta de reintegración de menores de 18 años y acompañar su salida en el proceso de implementación.

Todas estas acciones de la red transnacional en pro de la defensa de derechos de niños y niñas combatientes no solo han generado respuestas por parte del Gobierno. También han provocado que Colombia, por mejorar su imagen, transforme su discurso en el marco de “lo apropiado” como precursor de normas, principios y estándares internacionales de derechos humanos y así sumarse a una identidad colectiva que respeta los compromisos adquiridos.

El cambio de discurso se dio con Juan Manuel Santos, quien emprendió nuevas políticas para la protección de derechos humanos, entre ellas, la Estrategia Nacional para la Garantía de Derechos Humanos 2014-2034, cuyo objetivo es brindar solución a la vulneración de cada grupo de derechos y es considerada “una respuesta del Estado a la sociedad civil y a la comunidad internacional sobre la incorporación de los resultados del Proceso de Construcción Participativa de la Política Integral de Derechos Humanos”. Dentro del modelo espiral, esto se ha considerado parte de las “concesiones tácticas” para bajar la presión internacional, ya que hasta el momento la violación de derechos humanos en Colombia no cesa. Esto ha hecho que el paso a la fase final (comportamiento consistente con la norma) no se haya observado todavía, ya que los compromisos normativos adquiridos casi tres décadas atrás no se asumen con mayor compromiso.

Igualmente, se ha observado que un interés del gobierno está en alcanzar el reconocimiento internacional por ser un actor que respeta los compromisos normativos en materia de derechos humanos y hace parte de una “sociedad civilizada” (Risse y Sikkink 2007, 8). Sin embargo, un cambio en el discurso y un acuerdo de paz proyectan a Colombia como “una democracia renovada y lista para ser un líder regional que perfectamente podría encajar en organizaciones como la OCDE” (Bustos 2016, 104). Es así como Colombia a través de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos evade la crítica internacional y obtiene “beneficio a créditos internacionales por hacer parte de dichos tratados. Esto define a Colombia como ratificador estratégico [...] en materia de derechos humanos” (Narváez 2016, 139). Actúa en el marco de las consecuencias y no de lo apropiado.

Hasta el momento y sin reformas estructurales profundas que den muestra de una verdadera implementación de la norma, se considera que Colombia permanece en un “estatus prescriptivo” y transita de una fase a otra en el modelo espiral, dependiendo de sus intereses. Aun así, puede establecerse que la voluntad del Gobierno por mejorar dicha imagen y transformar las políticas de protección de derechos ha sido resultado del trabajo constante de las redes transnacionales. Desde la teoría de regímenes internacionales de derechos humanos es posible observar el empoderamiento de la sociedad civil colombiana y el fortalecimiento de las organizaciones para exigir al Estado el cumplimiento de las normas de protección de los derechos humanos (Moravcsik 2000, 218).

Por último, la presente investigación abre la discusión sobre la importancia para las Relaciones Internacionales de tratar el tema de infancia en contextos de conflicto armado, puesto que la participación de niños y niñas en los conflictos no solamente atenta contra sus derechos, sino contra la seguridad de un Estado. Efectivamente, quienes han hecho parte de la guerra, al no contar con las garantías necesarias, transitan de un grupo armado ilegal a otro, perpetuando círculos de violencia de generación en generación. Como referente está el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 2005, en donde muchos de los niños y niñas desmovilizados hoy día hacen parte de las bandas criminales organizadas. Es por ello que pensar la infancia debe ser de interés prioritario para los Estados y la comunidad internacional si el objetivo es alcanzar una paz estable y duradera.

Por otra parte, tanto la teoría de redes transnacionales como el modelo en espiral se han concebido para comprender la relación entre actores domésticos e internacionales con un Estado opresor. En el presente caso, el Gobierno colombiano, más que opresor, ha sido estratégico. Por lo tanto la aplicación del modelo y la teoría es válida. Sin embargo, en la literatura referente a cada uno de estos temas no se plantea el rol de las redes transnacionales en contextos de conflicto armado, en donde existen otros actores a parte del Estado como violadores de derechos humanos. Actores sobre los cuales no es posible ejercer presión, más que la militar.

En ese orden de ideas, es posible afirmar que la teoría se queda corta y se hace necesario evaluar el papel de estas redes transnacionales de defensa en escenarios de guerra.

Asimismo, se hace indispensable considerar una relación más horizontal entre seguridad y derechos humanos, que no implique sobreponer lo uno sobre lo otro como se ha visto en el presente caso, en donde por salvaguardar la seguridad se sacrifican los derechos humanos.

Anexos

Anexo 1. Entrevistas realizadas

Álape, Pastor (Integrante del secretariado del órgano ejecutivo del estado mayor central de las FARC), en conversación con William Rodríguez, abril de 2017.

Arroyave, Mario (Investigador de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales Universidad Javeriana-Bogotá), en conversación con William Rodríguez, abril de 2017.

Camilo, Gloria (Directora de Programa “Con Paz Aprendemos Más” War Child Holland), en conversación con William Rodríguez, junio de 2017.

Medina, Carlos (Miembro del Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz), en conversación con William Rodríguez, Abril de 2017.

Molano, Hilda (Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado COALICO), en conversación con William Rodríguez, Febrero de 2017.

Niño, Claudia (Fiscal de derechos humanos), en conversación con William Rodríguez, febrero de 2017.

Padilla, Yolvi (Coordinadora Nacional del Llamamiento de Ginebra), en conversación con William Rodríguez, abril de 2017.

Robin, Anne-Lise (Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Representante Especial del Secretario General para los niños y conflictos armados, Leila Zerrougui), en conversación con el autor, octubre de 2016.

Ruiz, Ester (Especialista de Protección de UNICEF a cargo de temas de niñez y conflicto armado, especialmente la resolución 1612 de Naciones Unidas y temas de justicia transicional), en conversación con William Rodriguez, marzo de 2017

Anexo 2. Documentos oficiales utilizados

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá-Colombia. 2016

Código Penal Colombiano

Constitución Política de Colombia. 1991.

Convenios de Ginebra del 12 De Agosto De 1949

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

Comunicado conjunto 70. La Habana. Cuba. 2016

Comunicado conjunto 77. La Habana. Cuba. 2016

Comunicado conjunto 96. La Habana. Cuba. 2016

Comunicado conjunto 97. La Habana. Cuba. 2016

Declaración conjunta: Situación de Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado en Colombia – Ginebra 7 de marzo de 2017.

Declaración conjunta: Situación de Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes afectados por el conflicto armado en Colombia – Ginebra 22 de marzo de 2017.

Documento CONPES 3673

Informe Amnistía Internacional. 1996

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia 15 de febrero de 1995

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2016

Informe del Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados del Consejo de Seguridad. 7 marzo de 2017

Informe anual del Secretario General de Naciones Unidas sobre los niños y el conflicto armado en Colombia 2012

Informe anual del Secretario General de Naciones Unidas sobre niños en conflicto armado al Consejo de Seguridad 2015

Informe de la Corte Penal Internacional 2013

Informe de la Representante Especial del Secretario General para los Niños y los Conflictos Armados a la Asamblea General 2016

Ley de Infancia y Adolescencia 1098 de 2006

Ley de víctimas y restitución de tierras 1448 de 2011

Principios de París. 2007

Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados 2000

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. 1977

Resolución Defensorial No 068 del 2 de junio de 2016

Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2005

Lista de siglas

AUC	Auto Defensas Unidas de Colombia
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CPI	Corte Penal Internacional
COALICO	Coalición Contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado
CJJ	Comisión Colombiana de Juristas
DNI	Defensa de niñas y niños internacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
EPU	Examen periódico universal
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
ICBF	Instituto colombiano de bienestar familiar
ISN	Interés superior del niño
MEN	Ministerio de Educación Nacional
M-19	Movimiento 19 de abril
MRM	Mecanismo de reporte y monitoreo
OEA	Organización de los Estados Americanos
OACNUDH	oficina del alto comisionado de naciones unidas para los derechos humanos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TDH	Tierra de Hombres
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Lista de referencias

- Abbott, Kenneth y Snidal, Duncan. 2005. "Why States Act Through Formal International Organizations" en Paul F. Diehl (ed.). *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. 3a. ed. Boulder: Lynne Rienner.
- Anaya Muñoz, Alejandro. 2009. "Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico", en *Human Rights Quarterly*, 31 (1): 35-58.
- _____. 2014. *Los derechos humanos en y desde las relaciones internacionales*, México: CIDE
- _____. 2013. "Los regímenes internacionales de derechos humanos en América Latina: un acercamiento desde las Relaciones Internacionales". En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, editado por Thomas Legler, Arturo Santa-Cruz y Laura Zamudio, 229-241. México DF: Oxford University Press, 2013.
- _____. 2010. "Actors and Processes in the Generation of Change in the Human Rights Policy of Mexico", en *Human Rights Regimes in the Americas*, editado por Mónica Serrano, Vesselin Popovski y Nicholas Turner, 189-206. Tokio: United Nations University Press.
- Becker, Joe. 2008. "Los niños soldado". *Política Exterior*. 22 (124):187-197.
- Borda, Sandra. 2012. "La Administración de Álvaro Uribe y su Política Exterior en Materia de Derechos Humanos: De la Negación a la Contención Estratégica". *Análisis político* 75:111 – 137
- Brysk, Alison. 1993. "From Above and Below. Social Movements, The International System and Human Rights in Argentina", en *Comparative Political Studies*, 26 (3): 259-285.
- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Burgerman, Susan. 2001. *Moral Victories. How Activists Provoke Multilateral Action*. Ithaca, NY, y Londres: Cornell University Press.
- Bustos, Karen. 2016. "Incidencia del sistema interamericano de derechos humanos en el proceso de reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia". Tesis de

- Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, sede Ecuador.
- Cizre, Umit. 2001. "The Truth and Fiction about (Turkey's) Human Rights Politics", en *Human Rights Review*, 3 (1): 55-77.
- Checkel, Jeffrey (2007) "Constructivism and Foreign Policy", en *Foreign Policy: Theories, Actors*, editado por Smith, S., A. Hadfield y T. Dunne. Oxford University Press.
- Donnelly, Jack. 1994. *Derechos Humanos Universales en la Teoría y en la Práctica*. Editorial Gernika, México D.F.
- _____. 1999. "The Social Construction of International Human Rights". En *Human Rights in Global Politics*, editado por Tim Dunne y Nicholas Wheeler, 71-102. Cambridge: Cambridge University Press,
- _____. 2007. "The Relative Universality of Human Rights". *Human Rights Quarterly*, 29 (2): 281-306.
- Estévez y Vásquez. 2010. *Los Derechos Humanos en las Ciencias Sociales: Una perspectiva multidisciplinaria*. México – FLACSO México.
- Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization*, 52: 887.
- _____. 2001. "Taking Stock. The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics", en *Annual Review of Political Science*, 4.
- Fleay, Caroline. 2006. "Australian Foreign Policy, Human Rights China and the Spiral Model", en *Australian Journal of Political Science*, 41 (1): 71-90.
- Forsythe, David. 2006. *Human rights in international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, Stephan y Beth Simmons. 1987. "Theories of International Regimes". *International Organization*, 41(3).
- Hansenclaver, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger. 2002. *Theories of International Regimes*. Cambridge: CUP.
- Hathaway, Oona. 2007. "Why do countries commit to human rights treaties". *Journal of Conflict Resolution*, 51(4): 588-621
- Hawkins, Darren. 2002. "Human Rights Norms and Networks in Authoritarian Chile", en *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, editado por Khagram, Riker y Sikkink, 47-70. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Hernández Mondragón, Mauricio. 1997. *Derecho Internacional Humanitario. Su aplicación en Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República, Consejería presidencial para los Derechos Humanos.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y María del Pilar Baptista. 2010. *Metodología de la Investigación*. Quinta edición. México D F: Mc Grow Hill Education.
- Hopf, Ted (1998) “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, en *International Security* 23(1).
- Jackson, Patrick Thaddeus. 2011. *The Conduct of Enquiry in International Relations. Philosophy of Science and its implications for the study of world politics*. London: Routledge.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink. 1998. “Redes transnacionales de cabildeo e influencia” 404-428.
- _____. 2000. *Activistas sin fronteras*. Primera edición. México: Siglo xxi editores, s.a. de c.v.
- Kehohane y Joseph Nye. 1988. *Poder e Interdependencia la política mundial en transición*. Grupo Editorial Latinoamericano: Buenos Aires- Argentina.
- Kenneth, Waltz. 2001. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- Klotz, Audie y Cecilia Lynch. 2007. *Strategies for Research in Constructivist International Relations*, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Krasner, Stephen. 1982. “Structural causes and regime consequences: Regimes as Intervening Variables”. *International Law and International Relations*, 2007: 3
- _____. 1994. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, En: *International Organization A Reader*, compilado por Friedrich Kratochwil y Edward Mansfield, 97-108. Harper Collin College: Estados Unidos de América.
- Kubáľková, Vendulka (2001b) “Foreign Policy, International Politics and Constructivism”, en *Foreign Policy in a Constructed World* . Nueva York, M.E. Sharpe
- Lamonth, Christopher. 2015. “Qualitative Methods in International Relations Research”. En *Methods in International Relations*. London: SAGE.
- López Rony 2015. “Interés Superior de los niños y niñas. Definición y Contenido”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. 13:1. 51-70.

- Mayer, Peter, Volker Rittberger y Michel Zürn. 2002. "Regime Theory State of Art and Perspectives". En *Regime Theory and International Relations*, editado por Volker Rittberger y Peter Mayer, 391-430. New York: Oxford University Press.
- Mearsheimer, John (2005). "The False Promise of International Institutions". En *International Security* 19 (3): 5.
- Melo, Orlando. 2002. "Los derechos humanos en Colombia" *Revista Credencial Historia*. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/diciembre2002/losderechos.htm>
- Moravcsik, Andrew. 2000. "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe". *International Organization* 54 (2): 217-252.
URL: <http://www.jstor.org/stable/2601297>
- Narváez, Gabriel. 2016. "De la negación a la protección: socialización de normas contra la desaparición forzada en Colombia, 2006-2014". Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, sede Ecuador.
- Neumayer, Eric. 2005. "Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?". *The Journal of Conflict Resolution* 49 (6): 925-953.
- Oppenheim, M. A. 1961. *Tratado de derecho internacional público*. Tomo I, vol. II. Barcelona: Bosch.
- Pérez, Luño Antonio. 1999. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Editorial Tecnos S.A.
- Pérez Vera, Elisa. 1984. "El concepto de orden público en el derecho internacional". *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional* 7: 273-288.
- Puchala, Donald y Raymond Hopkins. 1982. "International Regimes: Lessons from Inductive Analysis". *JSTOR*'s, en:
http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_materiales/materiales034.pdf, visitado en 5-07-2016.
- Quince Ramírez, Manuel Fernando. 2009. "El control de convencionalidad y el sistema colombiano" *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* 12: 163-190.
- Ramírez, Néstor. 2009. "Redes transnacionales de defensa. El caso reciente del Estado colombiano en el contexto de la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Revista Colombia Internacinal* 69: 182-203.
- Rawls, John. 1999. "The Law of Peoples", En: *The Politics of Human Rights*, Editado por Savic, Obrad, 16-45. Londres –Inglaterra. The Belgrade Circle.

- Risse, Thomas, Roop Stephen, Sikkink Kathryn. 2007. *The power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge University Press. Nueva York – Estados Unidos
- Risse, Thomas. 2013. “Transnational Actors and World Politics”. En *Handbook of International Relations*, editado por Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth A. Simmons, 426-452. SAGE Publications Ltd. London.
- Risse, Thomas, Sikkink Kathryn. 2011. “La socialización de las normas internacionales de los derechos humanos en las prácticas domésticas: introducción”. En *Relaciones Internacionales*, 17: 185-223
- Ron, James. 1997. “Varying Methods of State Violence”, en *International Organization*, 51 (2): 275-300.
- Rosenau, James. 1992. “Governance, Order and Change in World Politics”. En: *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, editado por Rosenau, James y Czempiel, Ernst-Otto, 1-29. Cambridge University Press.
- Santos, Juan Manuel. 2015. Discurso ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en el 70º periodo de sesiones ordinarias.
<https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/2015-09-30/12378>
- _____. 2012. Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el lanzamiento del libro ‘La Guerra por las Víctimas’ de Juan Fernando Cristo.
http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Junio/Paginas/20120614_05.aspx
- Burchil, Scot. 2005. *Theories of International Relations*, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Save the Children. 2009. *Colombia: huellas del conflicto en la primera infancia*. Colombia: Revista Número Ediciones.
- Simón, Francisco. 2012. “Crímenes contra la humanidad en Colombia: elementos para implicar al expresidente Álvaro Uribe Vélez ante la justicia universal y la Corte Penal Internacional”. Universidad de Valencia. Recuperado de:
<http://www.cronicon.net/paginas/juicioauribe/img/AUV-CPI.pdf>
- Sen, Amartya. 2004. “Elements of a Theory of Human Rights”. *Philosophy and Public Affairs* 32 (4): 316-356.
- Sikkink, Kathryn. 1998. “Transitional Politics, International Relations Theory, and Human Rights”. *Political Science and Politics*, 31(3): 516.

- _____. 2013. "The Justice Cascade: Human Rights Prosecutions and Change in World Politics", en: https://bc.sas.upenn.edu/system/files/Sikkink_04.08.10.pdf, visitado en 20-12-2016
- Silva, Laura. 2007. "Comunidades de Resistencia Civil y Redes Transnacionales de Defensa: Un Caso Colombiano" *Pensamiento Jurídico* 19: 49-74.
- Springer, Natalia. 2012. *Como corderos entre lobos. Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*. Bogotá: Springer Consulting SAS.
- UNICEF. 2009. *Conmemoración de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Estados Unidos: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia United Nations.
- Uprimny, Rodrigo. 2004. *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevos procedimientos penales*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- Valdivieso Collazos, Andrés Mauricio. 2012. "La justicia transicional en Colombia. Los estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario en la política de Santos". *Pap. Polít. Bogotá*, 17 (2): 621-653.
- Vincent, R.J. 2001. "The Idea of Human Rights" En *Human Rights and International Relations*. Cambridge University Press, 7-36.
- Wendt, Alexander y Raymond, Duvall. 1989. "Institutions and International Order". En: *Global Changes and Theoretical Challenges. Approaches to World Politics for the 1990s*, editado por Rosenau, James y Czempiel, Ernst-Otto. Lexington Mass: Lexington Books.
- _____. 1999. *Social Theory of International Politics*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Yerovi, Sebastian. 2015. "Las normas internacionales de derechos humanos en las comisiones de la verdad: un análisis comparativo de los casos ecuatoriano y peruano". Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, sede Ecuador.