

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**ESTUDIO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN EL CONFLICTO ARMADO
COLOMBIANO: PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO INFANTIL**

MARISOL SALAMANCA GUZMÁN

ENERO DE 2016

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**ESTUDIO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN EL CONFLICTO ARMADO
COLOMBIANO: PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO INFANTIL**

MARISOL SALAMANCA GUZMÁN

**ASESOR DE TESIS: MARÍA BELÉN ALBORNOZ
LECTORES/AS: DEIMAN LEÓN CUARTAS CELIS Y JAVIER ANDRÉS
JIMÉNEZ BECERRA**

ENERO DE 2016

DEDICATORIA

A mi mamá y hermana por todo el apoyo que siempre me han brindado a lo largo de mi vida.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi gratitud a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede Ecuador, por permitirme realizar mis estudios de maestría al fomentar la diversidad de enfoques y formaciones dentro de sus estudiantes. A todos los profesores y compañeros infinitas gracias. Principalmente a la profesora Belén Albornoz, por compañía y guía en estos dos años de trabajo, especialmente por ser mi asesora de tesis en un tema un tanto difícil. Sus explicaciones y observaciones fueron aspectos decisivos para lograr este trabajo.

Esta tesis se consiguió por el acompañamiento de familiares y amigos que siempre han creído en mis capacidades. Un reconocimiento especial a mi mamá Marleny y mi hermana Maurin; no importa la distancia geográfica entre nosotras, siempre permaneceremos unidas.

A mis amigos Katerine, Ana, Felipe, Juliana, Adrián, Edgardo, Elizabeth, Natalia, Daniel Arias, Daniel Carmona, Julián y Jhon, que desde la distancia me acompañaron en mis noches de traspasado y de trabajo, nunca dejaron que me rindiera y siempre me soportaron los momentos de estrés; Adriana, Andrea, Cinthia, Daniela y a las demás integrantes de las Noches de Chicas, infinitas gracias por estos dos años de arduo trabajo a la par, por esas largas jornadas de estudios acompañadas de risas, música y vino; sin ustedes esta experiencia no hubiera sido igual.

A los miembros del Colectivo 4, Daniela, Oscar, Rafa, Sebas, Jenny y Joseph, gracias por ser parte de mí día a día, por las conversaciones alrededor de un buen café, las cenas donde siempre estaba presente la diversidad de pensamientos, opiniones y perspectivas, por las noches de películas y de series, por el estrés grupal y sobre todo por ser mi otra familia.

A todos y cada uno de ustedes, gracias por su amor, compañía y ánimo.

ÍNDICE

RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I.....	16
MARCO TEORICO.....	16
Diseño de políticas públicas.....	17
Redes de Política.....	20
Desarrollo del concepto de redes de política desde enfoques institucionales	25
<i>Perspectiva estadounidense: triángulo de hierro y redes de asuntos</i>	25
<i>Perspectiva inglesa</i>	28
<i>Perspectiva desde los países de la Unión Europea</i>	30
Las redes de políticas mediante la configuración de un modelo.....	32
<i>Knock: actores sociales, poder y relaciones</i>	32
<i>Posiciones, roles y redes</i>	33
Bogasson: negociación, redes y análisis	35
<i>Análisis de redes de política como una evolución en la participación de la sociedad</i>	36
<i>Redes de Gobernanza</i>	37
Marsh y Rhodes un nuevo avance dentro del concepto de las redes de política.....	38
Modelo dialectico.....	39
<i>Estructura y agencia</i>	40
<i>Red y contexto</i>	41
<i>Redes y resultados</i>	42
Kisby: un modelo ideacional para las redes de política	43
<i>El peso de las ideas</i>	43
<i>Consideraciones finales respecto al modelo ideacional</i>	45
Instrumentos de política desde un enfoque de redes	45
<i>Relación instrumentos con las redes de política</i>	47
CAPÍTULO II	49
CONTEXTO ARMADO COLOMBIANO.....	49
Reflexión sobre el conflicto armado colombiano.....	51
<i>Relación violencia y política dentro de una reflexión sobre el conflicto armado</i>	52
<i>Breve mirada al contexto actual del conflicto armado</i>	55

<i>Política de Seguridad Democrática</i>	59
<i>Dialogo de paz con las AUC y el establecimiento del Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)</i>	61
<i>Ley de Justicia y Paz (LJP)</i>	64
Caracterización de la Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados	66
<i>Algunas perspectivas sobre el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes</i>	67
<i>Principales antecedentes legales a nivel internacional</i>	69
<i>Antecedentes legales a nivel nacional</i>	71
<i>Llamados de atención sobre la problemática para Colombia</i>	73
<i>Actores claves dentro de la Política</i>	77
CAPÍTULO III	83
IDEAS PROGRAMATICAS Y ACTORES DENTRO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO INFANTIL	83
Controversia de las ideas programáticas dentro de la política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados	84
<i>¿Hasta qué punto la vinculación de menores a los grupos armados al margen de la ley es una decisión voluntaria?</i>	84
<i>El reclutamiento de menores como un acto forzado y una práctica sistemática</i>	92
Redes y sus Ideas Programáticas	102
<i>Diferencias para entender las ideas programáticas</i>	102
<i>Predictibilidad y apertura</i>	105
CAPÍTULO IV	108
IDEAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	108
Instrumentos, ideas y redes	109
<i>Nivel Nacional</i>	110
<i>Nivel Departamental</i>	122
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	135
DOCUMENTOS	139

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ACP: Alto Comisionado para la Paz

ACR: Alta Consejería para la Reintegración

AUC: Autodefensas Unidas de Colombia

CIPRUNNA: Comisión intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CONPES 3673 (política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados)

CSUCS: Coalition To Stop the Use of Child Soldiers

FGN: Fiscalía General de la Nación

FS: Fundación Social

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia

Fescol: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia

FUCUDE: Fundación Cultural Democrática

GN: Gobierno Nacional

HRW: Human Rights Watch

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

INN: Instituto Interamericano del Niño

IPC: Instituto Popular de Capacitación

LPJ: Ley de Justicia y Paz

MEN: Ministerio de Educación Nacional

MRE: Ministerio de Relaciones Exteriores

MPS: Ministerio de Protección Social

ODDR-UN: Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración de la Universidad Nacional de Colombia

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PRC: Presidencia de la República de Colombia

PGN: Procuraduría General de la Nación

TIIGP: Tribunal Internacional sobre la Infancia afectada por la Guerra y la Pobreza

UE: Unión Europea

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (en inglés:
United States Agency for International Development)

VPR: Vicepresidente de la República (Francisco Santos)

RESUMEN

El conflicto armado colombiano por su particularidad, involucra diferentes actores tales como la sociedad civil en diferentes dimensiones y aspectos, diferentes grupos armados con diferentes ideologías, que se comenzaron a mezclar con narcotráfico, un Estado en algunos casos ausente, en otros representados no más por sus fuerzas armadas, las cuales a su vez fueron cómplices de los diferentes actores armados en su accionar, junto a situaciones de pobreza, exclusión social, falta de oportunidades, problemas para la tenencia de tierras, dificultades de acceso, entre otros aspectos. Esta situación de constante conflicto, ha conducido a un impacto en los diferentes miembros de la sociedad, especialmente en la población más vulnerable como son los indígenas, comunidades LGBTI y niños. Estos últimos quedan en medio de los diferentes actores armados y sufren un mayor impacto de las condiciones sociales.

Lo que se pretende mostrar en esta tesis un análisis sobre la política pública de pública Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y de Grupos Delictivos Organizados, utilizando un enfoque de redes como marco teórico, con el fin de mostrar actores, instituciones e ideas claves dentro del diseño. Dado que el uso de menores dentro de cualquier conflicto armado, es considerada una de las peores formas de trabajo y como una práctica continua y sistemática por parte de diferentes actores armados dentro del territorio colombiano, lo cual hace que sea difícil contar con cifras concretas de menores reclutados, pero se estima que cerca de 14,000 niños en los últimos cinco años han sido reclutados.

Es importante resaltar que la situación de menores reclutados no es una práctica resiente dentro del conflicto armado, pero logra una relevancia dentro de la agenda pública, cuando en 1997 se realiza una de las primeras desmovilizaciones de menores por parte del ELN en el departamento del Cesar, lo cual puso de manifiesto una práctica que se venía desarrollando y que el Estado colombiano no estaba dispuesto a reconocer.

INTRODUCCIÓN

La participación de los menores dentro de los diferentes conflictos armados no es un suceso reciente, a lo largo de la historia se conocen testimonios de menores dentro de los diferentes ejércitos tanto como soldados además de ayudantes, mensajeros, cocineros, entre otros, lo cual no era considerado como una problemática, sino como un hecho más dentro de las guerras. Pero el concepto moderno de infancia, en el que se establece que los Estados y la sociedad se encuentran en la responsabilidad de proteger a los menores, convierte a la participación de cualquier menor dentro de la guerra en un problema y en un dilema moral.

La problemática de los menores vinculados en diferentes formas a los conflictos armados, no constituye una prioridad para las agendas de seguridad de occidente, en las cuales los puntos clave son temas relacionados al terrorismo, la proliferación del armamento nuclear y armas de destrucción masiva, de igual manera tampoco constituye un tema de gran importancia dentro de los estudios académicos. A pesar de un bajo perfil en estos dos campos, el reclutamiento infantil, cuenta con un gran peso dentro de las sociedades, dado que implica el exponer a niños a la muerte o ser heridos en combate, la dificultad de rehabilitar menores combatientes, y la excesiva crueldad infligida por algunos niños soldados sobre sus víctimas.

La socialización dentro de la violencia en personas jóvenes conduce a la creación de generaciones de adultos violentos, perpetuando ciclos de inestabilidad en los países. Las cifras sobre menores como soldados son inquietantes, no son tenidas en cuenta por los políticos, lo cual explicaría las pocas políticas a nivel local, nacional o internacional para hacerle frente a este problema (Achvarina and Reich, 2006).

La literatura sobre el uso de niños dentro de los conflictos es bastante escasa, y con una fuerte preponderancia y enfoque de las comunidades, sin una presencia académica fuerte, y aún menos de estudios impulsados por los diferentes gobiernos. Los temas más recurrentes para explicar el crecimiento global de niños soldados son los altos niveles de pobreza, el aumento en las tasas de orfandad y fallas estructurales a nivel social y económico, que no explican en su totalidad el trasfondo de los contextos sociales,

culturales y económicos en los que se desarrollan los menores. El limitar el reclutamiento a factores de pobreza, puede ser un poco simplista, pero si es necesario reconocer que este factor si juega un papel importante, pero es necesario incluir otros factores que expliquen a gran escala la utilización de niños como soldados.

Otra idea recurrente en la literatura es el peso que tiene los contextos familiares, se tiende a dejar de manera muy clara que los niños con problemas familiares son particularmente más vulnerables al reclutamiento, dado que sin contar con una guía o cuidados adecuados, la vinculación se da bajo la promesa de comida, protección o coaccionados bajo amenazas de castigo o muerte. Imaginario que no tiene en cuenta la proporción entre huérfanos y la proporción de niños soldados.

Estas explicaciones cuentan con una serie de dificultades, carecen de factores causales, un exceso de explicaciones y una falta de especificidad, lo cual conduce a que no se pueda dar un manejo sistemático de los casos en el momento de recopilar y analizar la información, conduciendo a proliferación de reportes por países, pero no se cuente con una verdadera política, permitiendo la generalización de la problemática.

La ONU, UNICEF, Human Rights Watch y Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, entre otros organismos internacionales, se han constituido como los principales organismos en la promoción de la investigación en torno a los niños dentro de los diferentes conflictos armados, para determinar las causas de la participación de los niños dentro de los conflictos armados. Investigaciones que se ven reflejadas en una serie de informes, de corte anecdótico mediante un limitado número de entrevistas con ex niños soldados, o concentrándose en estudios de países.

Aunque es importante resaltar que calcular o crear un acercamiento a los menores combatientes o en situaciones de alto riesgo, en gran medida esto se debe, a que los menores pueden mentir de manera deliberada y manejar la información que suministran. Igualmente se puede ver influenciado por la intensidad del conflicto armado y la ausencia de una presencia del Estado.

Todo esto se encuentra atravesado por las discusiones conceptuales sobre el concepto de infancia, el cual está conformado por la idea de una autonomía infantil y la necesidad de una constante protección, educación y garantía de su libre desarrollo,

crecimiento y de sus derechos. La idea de la autonomía y el reconocimiento como sujetos de derechos permite reconocer dos aspectos claves, el primero es que todo menor que sea reclutado no es exclusivamente una víctima, sino también un superviviente competente, el segundo parte de la idea la supervivencia, lo cual posibilita que sean reconocidos tanto como víctimas como victimarios.

Es importante resaltar que la perspectiva de los niños sobre el impacto de la violencia extrema y su propio agenciamiento es relativamente inexplorado, dado que la literatura sobre el tema de los niños y la guerra se centra principalmente en aspectos más psicológicos y patológicos, excluyendo en algunos casos la relación entre violencia, capital social, reclutamiento de niños, agencia por parte de estos y resistencia.

A nivel latinoamericano el análisis y los estudios han partido de las experiencias y desafíos que se presentaron en los conflictos civiles de Nicaragua y el Salvador, en los cuales se ha buscado establecer un reconocimiento abierto de las diferentes partes sobre el reclutamiento de los menores, y que estos sean los encargados de realizar las investigaciones sobre el impacto del conflicto en los menores de edad (Ricca, 2006).

Las investigaciones para el caso colombiano se desarrollan en su mayoría por parte de organismos como Human Rights Watch, Naciones Unidas, la Coalición Contra la Vinculación de niños, niñas y jóvenes al Conflicto Armado en Colombia, la Comisión Colombiana de Juristas, y diferentes ONG's, han establecido que las FARC constituye el principal grupo armado en realizar esta práctica, con una cifra promedio de 112 a 215 menores por año dentro de sus filas, con una edad promedio de 14 a 15, pero dicho promedio de edad ha descendido de manera significativa en los últimos años hasta llegar a los 8 años. Para el caso del ELN es más difícil establecer cifras sobre la cantidad de menores que reclutan al año, pero igualmente se considera que la edad promedio es de 10 años. Con las AUC se dio un proceso de negación por parte de estos, dado que parte de los jefes de los diferentes frentes que participaron en el proceso de paz manifestaron la inexistencia del reclutamiento de menores, por lo cual dentro del proceso de desmovilización de estos se contaron solamente con 81 niños, pero las declaraciones de jefes como alias "el Alemán" han permitido esclarecer que si se reclutaban menores, pero que en el momento de la desmovilización estos fueron entregados directamente a sus

familias, sin contar con un apoyo psicológico y un proceso de re sociabilización, con el fin de no influir de manera negativa con lo pactado en el gobierno de Álvaro Uribe.

Lo que se busca en esta investigación de tesis es realizar un análisis del diseño de la Política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados. Dicha política reconoce la importancia de una atención especial de los menores en situaciones de riesgo y alta vulnerabilidad de pertenecer a un grupo armado ilegal, partiendo del enfoque de protección integral a la niñez, estando en concordancia con lo establecido dentro de la Convención de los Derechos del Niño, y que busca evitar que los derechos de los niños, niñas y adolescentes sean vulnerados de manera sistemática por diferentes actores armados.

Partiendo de los principios de interés superior de los menores, prevalencia e interdependencia de sus derechos, la garantía de su participación y el reconocimiento de las diversidades, dando cumplimiento a lo ratificado por el Estado colombiano al firmar los diferentes tratados internacionales sobre derechos humanos.¹

Para lograr esto se decidió realizar un análisis desde redes de política, en la medida en que estas sugieren la manera en la que los poderes de organizaciones públicas, tanto a nivel nacional como internacional, privadas y de individuos, se forman teniendo intereses comunes, permitiendo la cooperación y el establecimiento de unas ideas en común, que después pasarían a ser programáticas dentro de la política. Esta interacción e intercambio de parte de las interrelaciones que se establecen al compartir las experiencias en común, Configurándose una sucesión de características estabilizadoras, tipos de intercambio de información y una serie de valores entorno a una problemática específica.

La utilización de las redes de política como un modelo de análisis, se debe a que estas permiten buscar una visión interna de cómo una política se forma, cómo se relacionan entre los diferentes poseedores de poder, la manera en la que se dan las aproximaciones y conexiones entre todo el aparato del Estado y los diferentes tipos de

¹ Especialmente la Convención de los Derechos del Niño de 1989, el Convenio 139 de la OIT de 1973, el Convenio 182 de la OIT de 1999, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño de 2002, el Estatuto de Roma de la CPI de 1998 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

instituciones de la sociedad civil, igualmente permite ver la manera en que se puede dar la exclusión de actores de las arenas públicas y de la toma de decisiones, reconociéndose de esta manera la existencia de diferentes tipos de relaciones e implicaciones de acuerdo al problema político.

Igualmente se decidió incluir un análisis de las ideas, partiendo de la propuesta de Kisby, con el fin de plantear cuales son las ideas programáticas que se tienen en cuenta por parte de las redes, los debates y problemáticas entorno a estas, cuáles son las que logran un posicionamiento dentro de las redes y dentro de la política y cuáles son las que desaparecen, cómo se dieron los procesos de negociación y cómo estas determinan los instrumentos de la política.

El primer capítulo es de corte teórico, en el que en un primer momento se hablara del diseño de la política, qué se entiende por esto, qué implica esto en el momento de poner en la agenda una problemática social, los enfoques que logran una prevalencia, las discusiones y consensos. Un segundo momento de este capítulo se pasara hablar de las redes de política, identificando los elementos claves del enfoque, las diferentes definiciones del mismo, la evolución de este partiendo de antecedentes como el Triángulo de Hierro, la apropiación en diferentes contextos de políticas como es el inglés y los tipos de redes que se pueden establecer partiendo de un terminado modelo de gobernanza. En un tercer momento se pasara a explicar el modelo dialéctico, en el que se reconocen sus aportes y sus límites para el análisis de las redes y el diseño. Por cuarto y último se plantea el modelo ideacional con el fin de completar el modelo dialéctico, mediante un recogimiento del peso y trayectoria de las ideas.

En el segundo capítulo se comenzara a desarrollar el modelo dialéctico, con el fin de mostrar la estructura y agencia, en el que se explicara algunos aspectos del conflicto armado colombiano, el peso de algunos hechos claves en los últimos años como el proceso de paz con las AUC, la ley de Justicia y Paz, el establecimiento de una ruta de desmovilización. Igualmente se plantean los principales antecedentes a nivel de legislación internacional en materia de derechos humanos y de los niños, y cómo estos se desarrollan a nivel nacional, seguido por el peso de los constantes llamados de la ONU

frente a las violaciones de derechos por parte de los diferentes actores armados y su visión sobre la situación de los menores.

En el tercer capítulo buscar mostrar los enfoques sobre la problemática del reclutamiento infantil que se encuentran en conflicto, su posicionamiento, los actores detrás de estas y las negociaciones que se dan.

En el cuarto y último capítulo se hace un análisis de la trayectoria de las ideas en el momento del establecimiento de los instrumentos de política, evidenciándose de esta manera cual fueron las ideas que se establecieron y cuáles fueron los actores que se mantuvieron.

CAPÍTULO I

MARCO TEORICO

Dentro de las transformaciones que surgen por los cambios en los procesos de gobernanza de la década de los cincuentas, se posibilitó la formación de nuevas relaciones de poder, una evolución en el papel del Estado, los procesos de globalización en el que la gestión de las políticas públicas se tiende a complejizar, mediante procesos de interdependencia, dinamismo y diversidad entre actores, organismos e instituciones (Araque Calderón, 2008).

Esto lleva a que surja el concepto de redes de política, el cual sugiera la manera en la que poderes individuales y locales dentro de las organizaciones públicas y privadas que gobiernan unas políticas, se conecten entre ellas mediante unos intereses comunes que las lleva a cooperar y compartir ideas, este proceso de interacción e intercambio se debe en gran medida a las experiencias comunes, estableciendo puntos de concordancia y de diferenciación en otros (Jhon: 2004).

La riqueza de las redes es la observación de los diferentes procesos de formación tales como el intercambio de ideas, información y recursos; los procesos de negociación respecto a las diferentes problemáticas. Posibilitando de esta manera la participación de actores sociales y políticos, difuminándose los límites entre el Estado y la sociedad, permitiendo establecer el contexto en el que tienen lugar los procesos políticos, y la incidencia de dicho contexto, entre otros aspectos.

A nivel teórico el enfoque de redes retoma aspectos como la teoría inter-organizacional, los conceptos de subsistemas de gobierno, las redes de asuntos, las comunidades de política y el triángulo de hierro en un primer momento; utilizando como antecedentes elementos de las ciencias políticas y de la sociología de las organizaciones.

Lo que se busca con este apartado de la tesis es en un primer momento mostrar las diferentes perspectivas entorno al concepto de redes, posteriormente los diferentes tipos de redes de acuerdo a sus niveles de coerción y al contexto en el que se dan; en un segundo momento se planteara el modelo dialectico y el modelo ideacional, un tercer aspecto se desarrollara los instrumentos de política desde una perspectiva de redes, cuarto y último se hablara sobre algunos de los límites y criticas de este modelo.

Diseño de políticas públicas

En un modelo tradicional de políticas públicas la formulación de las políticas, hace parte del proceso de pre-decisiones, comprendiendo a su vez como la identificación o elaboración de un conjunto de alternativas frente a un problema, creándose de esta manera los planes para manejar una situación que lo requiera, mediante el establecimiento de objetivos y prioridades, realizando un análisis de las opciones, evaluando su viabilidad y el efecto de las posibles soluciones (Sydney, 2007). Lo cual implica la identificación de una serie de enfoques para un problema, impulsando la tipificación y el diseño de un conjunto específico de herramientas que constituyan cada enfoque, lo cual culminaría con la redacción de un texto de corte legislativo o reglamentario, en el que se describen las herramientas para la ejecución de la política, cómo se van aplicar y cuando van a comenzar a tener vigencia. Para esto se hace necesario que el número de participantes dentro la formulación de la política sea menor en relación al involucrado en la puesta en agenda, ya que esta etapa es una de las más críticas del proceso político por la presencia de los intereses económicos, políticos y sociales.

Dentro del proceso de elaboración de políticas públicas, la pregunta clave dentro de esta es: ¿Cómo los diferentes gobiernos pueden intervenir de manera más eficiente, mediante metas y objetivos que lograr? Siendo este el encargado de cumplir con la realización de esto, pero “hay que tener en cuenta que, si bien es cierto que formalmente es él quien toma las decisiones, en la realidad interviene en este proceso un número plural de actores.” (Roth, 2002: 73).

Lo cual lleva a que tanto el proceso de decisión y diseño de una política pública no sean lineales, sino que se convierte en el espacio de disputa entre de actores políticos en pro de unos intereses tanto materiales como ideológicos, conduciendo a un análisis de la problemática, en la que se hace necesario establecer argumentos a favor y en contra de las diferentes propuestas presentadas, junto a un proceso de investigación respecto a las posibles soluciones y sus consecuencias.

Permitiendo seleccionar las mejores opciones, con el fin de buscar la mejor y la más factible, este proceso “es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajean, negocian acuerdos, juegan con

sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, etc.” (Roth, 2002: 74). Es dentro de este proceso cuando se da el lobbying, la presencia de especialistas y de actores administrativos, pero es un actor clave y específico (parlamento, congreso, alcalde, presidente) el que toma la decisión, convirtiéndolo en una norma oficial, garantizando de esta manera su legitimidad.

El proceso del diseño de políticas, dentro de la literatura especializada en políticas públicas, en un primer momento buscaba la creación de soluciones que permitieran ser racionales y manipulables, descomponiendo los problemas con el fin de lograr de manera sistemática la solución que fuera más óptima dentro de una serie de opciones, aplicando así una lógica al proceso del diseño (Linder, Peters: 1984). Conduciendo a que la atención se centrara en la evaluación de las consecuencias, en lugar de prestarle atención a los orígenes de la problemática. Los esfuerzos subsiguientes se han dedicado analizar los datos que rodean a un problema determinado, descuidando a su vez la configuración de los medios para propiciar una solución, y la formación sistemática en pro de un enfoque más crítico e intuitivo.

En este aspecto se reconoce que los límites de la atención y del conocimiento sobre el mundo social, en la medida en la que los responsables políticos tienden a centrarse en algunos aspectos de una problemática, dejando de lado las demás aristas de la problemática, lo cual posibilita que se den formulaciones y selecciones parciales de políticas.

Para la formulación de políticas se requiere una definición de las problemáticas, modelos y alternativas, igualmente el establecimiento de criterios de evaluación de las alternativas estudiadas, junto a una valoración de la viabilidad política de la misma. Siendo necesario considerar el papel de la teoría del diseño de la política, para ayudar en la formulación de la misma, la cual debería de contar con mecanismos para entender las causas, evaluarlos resultado y orientar las intervenciones.

Los esfuerzos de los diseñadores de política, eventualmente se encontraran en el punto de la solución más satisfactoria, en la que se logre la confluencia de los objetivos deseados con los instrumentos que se consideren adecuados. Lo cual se puede entender como el resultado de un distanciamiento dentro de las teorías de ciencias sociales, ya que

esto inhibe la aplicación de conocimiento de la investigación, al diseño de las soluciones. (Linder, Peters: 1984)

Desde esta perspectiva lo clave dentro del diseño de políticas, es darle a las problemáticas una serie de atributos, con el fin de que las políticas se puedan gestionar de manera gradual, reconociendo en el proceso las características especiales. Buscando un enfoque social para el diseño de políticas presta atención a la fijación de estos, y de manera simultánea a como estos se van configurando dentro del proceso político, consolidándose una formulación de políticas más eficientes y con una visión más eficiente.

La formulación de políticas trata de comprender el contexto en el que los tomadores de decisiones actúan, con el fin de buscar soluciones, mejorar la práctica de las políticas, el análisis y los procesos. Por lo tanto, se plantea la necesidad de mejorar el proceso de diseño, con el fin de lograr políticas más eficaces y exitosas, en el que se dé una preocupación consciente y sistemático para lograr alternativas y soluciones a las problemáticas. (Sydney, 2007)

Linders y Peters (1984) dentro de su propuesta llaman la atención a la utilidad de un marco de corte teórico, en el que los analistas políticos puedan comprar y generar soluciones, reduciendo hasta cierto punto lo aleatorio, mediante una congruencia entre las características de los problemas, objetivos e instrumentos. De igual manera es importante resaltar que el desarrollo de un diseño de política, parte del reconocimiento de los contextos, incorporando una gama de perspectivas dentro de la política, un análisis de las instituciones dado que se influyen dentro de la estructuración de estas y en los cambios deseados en las problemáticas, al mismo tiempo en las coaliciones políticas que se encuentran presentes.

Desde la perspectiva de Howlett (2014), el diseño de políticas involucra un intento deliberado y consciente para lograr definir los objetivos de política, y que estos a su vez se encuentre en la misma sintonía de los instrumentos. Convirtiendo a esta etapa en una forma específica de formulación, basada en la recopilación ya no de información sobre la problemática, sino del reconocimiento del peso del uso de las herramientas de política sobre los objetivos de la misma, para el desarrollo y aplicación de políticas que permitan

el alcanzar las metas planteadas. Configurándose un diseño inteligente de política, alcanzando una mejor comprensión de los procesos de la formulación.

La concepción clásica sobre el diseño de políticas, busca que los impactos de los instrumentos se combinen con la capacidad práctica de los gobiernos, mediante los medios técnicos más adecuados, logrando de esta manera un mayor grado de objetividad, en el que los intereses o beneficios tanto políticos como personales no afecten el desarrollo del proceso. El diseño requiere un apoyo del análisis de políticas y de la experiencia que se pueda extraer de esto, en la medida que el conocimiento adquirido tiene que ser movilizado para lograr una eficacia y eficiencia entre los objetivos de política y las metas establecidas.

Recientemente se le ha prestado nuevamente atención a este campo del ciclo de las políticas públicas, y cómo esta se está relacionando con nuevas concepciones teóricas y la importancia de las herramientas. De igual manera sigue imperando los acuerdos entre los diferentes actores dentro de los componentes de la política, impulsando de esta manera los resultados particulares, pero centrándose en las denominadas cajas de herramientas con el fin de hacerle frente a múltiples problemas dentro de una sola política y su evolución en el tiempo.

Esta nueva visión del diseño permite que se enfoque aspectos más tradicionales de su investigación, tales como la naturaleza de los instrumentos o el peso de intereses determinados, sino que busca igualmente entender cómo se pueden combinar aspectos de diferentes políticas para una problemática determinada, y cómo una multiplicidad de instrumentos permiten entender aspectos que habían sido desatendidos (Howlett, 2014). Esta transformación ha permitido reconocer el rol que desarrollan los asesores y expertos dentro del diseño, junto a una variedad de los mismos.

Redes de Política

El concepto de redes de políticas ha sido definido en diferentes maneras, desde la perspectiva de Rhodes y Marsh (1992) estas se encuentran encargadas de manejar el rol de los intereses y la relación con el gobierno, haciendo un especial énfasis en la relación entre grupos de interés y los departamentos de gobierno, mediante un proceso de

intermediación que tradicionalmente se entendía desde dos perspectivas, corporativista o pluralista.

La primera de estas parte de un número limitado de miembros, no es competitiva, jerárquica, siendo funcional en diferentes categorías y centrando su campo de acción en las políticas económicas e industriales; la segunda de estas plantea el rol del Estado de una manera más pasiva, puesto que este se centra en la necesidad de crear un balance entre los diferentes grupos de interés y la sociedad, siendo clave la representación de estos grupos y el no contar con un grupo definido de miembros, alcanzando cierto grado de independencia entre los diferentes actores así estos se encuentren institucionalizados. El enfoque de redes presenta una alternativa al enfoque corporativista y pluralista, y al ser considerad como un concepto de meso nivel, permite que sea adoptada en diferentes modelos de distribución de poder dentro de las democracias.

Desde los planteamientos de Rhodes, el concepto ha sido utilizado de diferentes maneras, en diversos niveles y contextos de análisis, refiriéndose a las relaciones interpersonales que se dan dentro en un micro nivel, las conexiones que se pueden establecer entre los grupos y el gobiernos a un meso nivel, además de modelar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en un macro nivel.

Para autores como Jordan (Rhodes y Marsh, 1992), el enfoque de redes de política, emerge en Estados Unidos durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, al hacer énfasis en la regulación de las relaciones entre individuos y grupos de interés, tales como las agencias, burocracia y gobiernos, proveyendo las bases para los denominados, sub-gobiernos, los sub-sistemas y el triángulo de hierro.

Desde la perspectiva británica, las redes parten de la teoría interorganizacional, mediante la adopción de las comunidades de políticas, los procesos de negociación y las diferentes secciones del gobierno que permiten la toma de decisiones mediante una variedad de redes.

Este enfoque parte de la suposición que cualquier caracterización adecuada del proceso de política debe reconocer la variedad y la proliferación, en el que el conocimiento de las diferentes dimensiones que toda red tiene, permitiría entender cómo se accede a las áreas de la formulación de la política, siendo utilizado a nivel sectorial y

subsectorial. Esto permite entender que el gobierno no se puede concebir como un todo indiferenciado, sino que es una red o una comunidad de departamentos, en el que cada uno de estos busca maximizar su autonomía en los procesos de interacción, dentro del proceso político que incluye un rango de intereses.

La utilidad del concepto de redes de política no se encuentra restringido a una teoría de corte pluralista, sino que es también relevante para otros enfoques, tales como el New Right y su preocupación por el Estado corporativista, los monopolios profesionales y las limitaciones burocráticas, o un enfoque Neo-Marxista.

Las redes también se pueden entender como estructuras políticas encargadas de los procesos de mediación, entre los diferentes modelos de distribución del poder y las teorías del Estado, confirmando de esta manera su nivel meso, mediante una clasificación de los patrones de relaciones entre los grupos de intereses y gobiernos, siendo usado de manera simultánea entre estos dos aspectos, con el fin de lograr dar con una explicación plena del proceso político y de sus resultados.

Siguiendo esta línea, Kooppenjan (2008) considera que uno de los aspectos claves dentro del enfoque de redes, es la interdependencia y la coordinación entre los diferentes grupos y actores tanto públicos como privados; en la medida que la toma de decisiones y la implementación sobre las movilizaciones, facilita el proceso de colaboración y de solución, al beneficiar a la sociedad como un todo, contando con una naturaleza fragmentada y dinámica.

Por su parte Knoke (1991) define a las redes como una relación específica con un conjunto definitivo de personas, objetos y eventos, los cuales son definidos como nodos, en el que cada tipo de relación permite la identificación de diferentes tipos de red. Los nodos se pueden entender como elementos, con atributos que los identifican como miembros del mismo grupo o propósito, determinando las relaciones dentro de la red, teniendo en cuenta las relaciones existentes y las que no, los lazos presentes y los ausentes.

La estructura de las relaciones entre los actores y la localización de los actores individuales en la red, tiene importancia en la medida en que el comportamiento, lo perceptivo y lo actitudinal, permiten entender las consecuencias a nivel individual y de

un sistema. Logrando que se cree una relación y entendimiento, del contexto social en el que los actores participan y de la toma de decisiones, al contemplar una variedad de problemas contemporáneos de las ciencias sociales y políticas.

Desde su planteamiento la perspectiva de redes enfatiza las relaciones estructurales como un punto clave, en el que la estructura social se encuentra conformada por patrones regulares de relaciones entre una serie de entidades concretas. Estos patrones de regularidad se encuentran presentes en contextos macrosociales o estructuras globales, ejerciendo influencia en las percepciones, creencias, decisiones y acciones, lo cual convierte como objetivo central de los análisis realizados por las redes el medir y representar las relaciones con precisión, logrando explicar la manera en que se producen y sus impactos. (Knoke & Yang, 2008)

Es importante en un primer lugar prestarle atención a ciertos tipos de atributos que se mantienen inalterables, en los diferentes contextos sociales en los que se participa, puesto que las relaciones estructurales se dan por factores de tiempo, espacio y entornos específicos. Configurándose un vínculo de análisis entre los atributos y estas relaciones, en la medida en que esto permite el reconocimiento de las variaciones estructurales.

Knoke (2008) resalta el peso de las redes sociales para afectar las percepciones, creencias y acciones, por la injerencia de los mecanismos estructurales que se construyen socialmente por las relaciones entre entidades. Los contactos directos e interacciones más intensas entre los diferentes actores, se dé un mejor intercambio de la información y una mayor predisposición a influir o ser influenciado, posibilitando el acceso a recursos que se adquieren mediante el intercambio con los otros. Conduciendo a la creación de intereses, identidades, normas y valores compartidos, en mecanismos específicos que operan en contextos de empíricos.

Las relaciones estructurales, que permiten la configuración de las redes en un proceso dinámico, cambiando constantemente por el proceso de interacción entre las personas, grupos y organizaciones, afectando de igual manera las relaciones en las que se encuentran inmersos, de forma voluntaria o involuntariamente. Estas transformaciones se dan por una alteración en los flujos de información, creando de manera paralela oportunidades o limitaciones, en las formas en las que se dan las alianzas. Planteando

como las transformaciones sistemáticas, parten de las preferencias y acciones intencionadas de los individuos, permitiendo que las redes abarquen estructuras y entidades, brindando herramientas conceptuales y metodologías para vincular los cambios en las opciones a un nivel micro y macro.

Por su parte Peterson (2003) al tratar de definir las redes de política, las describe como cluster, conformadas por diferentes tipos de actores que se encuentran conectados una vida política, social o económica. Lo cual se entiende como una pérdida de estructura de los gobiernos democráticos actuales, encontrando en las redes la capacidad de manejar, esparcir información y el desarrollo de la acción colectiva.

El interés creciente por las redes refleja como la sociedad moderna, la cultura y la economía son el resultado de relaciones, que involucran la interdependencia y la mutualidad, como contraparte a los procesos jerárquicos e independientes, los vínculos entre organizaciones son los puntos centrales de análisis.

Los procesos de gobernanza modernos no son jerárquicos, puesto que involucran procesos de consenso e interdependencia entre los diferentes actores. Esto conduce a que el proceso político deba ser entendido en cada una de sus partes, dado que las relaciones entre grupos y gobierno varían en cada una de las áreas de la política, los gobiernos siguen manteniendo la responsabilidad de gobernar, pero las decisiones políticas son moldeadas y refinadas por un rango diverso de actores. Las redes de política pueden reducir las opciones y los cambios, mediante estrategias que generen, nuevas fuerzas económicas y políticas, en el que se desdibujan las distinciones entre lo público y lo privado.

Por lo tanto se hace necesario entender cómo se establecen y se construyen las relaciones que posibilitan las redes (Montpetit, 2005), en la medida en que estas se encuentran definidas por las creencias políticas, preferencias y discursos de los actores, las cuales son puntos claves para explicar los procesos de decisiones de política.

Comprendiendo el rol que desempeña el poder dentro de las redes, dado que este se puede encontrar sesgada a favor de un actor, gracias a la prevalencia de las preferencias políticas sobre otros, el uso de los argumentos basados en investigación, análisis y experiencia, construyéndose la legitimidad de los actores y su capacidad para convencer a los otros actores involucrados y relacionados. El lograr establecer una distribución del

poder y de preferencias de manera equitativa, permite la formulación de políticas como el resultado de un proceso de negociación. Es importante resaltar que la distribución de capacidades determina las interconexiones dentro de la red, definiendo la autonomía de los actores y la manera en que se conforman las relaciones.

La importancia de las redes radica en propiciar una comprensión de los procesos colectivos, en los cuales las creencias, preferencias y discursos políticos permiten la construcción de decisiones políticas. La naturaleza de las relaciones de los actores varía en el tiempo y el espacio, teniendo un impacto político significativo, determinando igualmente el grado de apertura, conduciendo a una explicación de las creencias políticas y de los discursos oficiales.

Igualmente el carácter de horizontalidad que se da en el intercambio entre los actores, junto a una estructura menos jerarquizada y de un corte más informal, permite la “multiplicación de los intercambios periféricos y la combinación de recursos técnicos (ligados a la competencia de los actores) y de recursos políticos (ligados a la posición de los actores en el sistema político).” (Muller, 2006: 82). Remitiendo de esta manera a realidades diferentes, y las diversas maneras de articulación entre el Estado y los grupos sociales, mediante los procesos de negociación o de coalición.

Desarrollo del concepto de redes de política desde enfoques institucionales

La naturaleza del concepto de redes posibilita la discusión de la distribución del poder, y cómo se da esto dentro de la toma de decisiones dentro de las arenas públicas. A nivel académico se han establecido dos perspectivas, la primera desde la literatura académica estadounidense que surge de los triángulos de hierro y las redes de asuntos, la segunda es la literatura británica la cual hace énfasis en la teoría organizacional y las comunidades políticas. Tercera y última parte se desarrollara la teoría de redes desde una perspectiva desde los países la Unión afectada, y las nuevas maneras en el que las relaciones se dan dentro de un contexto político tan amplio.

Perspectiva estadounidense: triángulo de hierro y redes de asuntos

Se considera que los estudios sobre redes de política surgen en Estados Unidos, durante los años 50's y 60's del siglo XX, al hacer énfasis en el proceso de regularización que se dio en las relaciones entre individuos y grupos de interés, las agencias burocráticas y el

gobierno, lo cual sentaría las bases para los sub-gobiernos y los sub-sistemas, siendo elemento característico de la política de este país (Marsh and Rhodes, 1992), permitiendo ver lo que se ha denominado como el triángulo de hierro y las redes de asuntos.

El triángulo de hierro dentro del contexto estadounidense, se encuentra conformado por miembros del poder ejecutivo, los comités del congreso y los grupos de intereses, resaltando los actores centrales y que cuentan con la capacidad de denotar poder, formándose los sub-gobiernos, los cuales eran viables al lograr establecer una participación e incidencia en los procesos de formación de las políticas públicas de manera independiente, “La noción de triángulo de hierro y subgobiernos supone un pequeño número de participantes que han podido convertirse en entidades autónomas.” (Heclo, 1978: 265). Lo que se buscaba con este tipo de asociaciones, era mantener el control de las acciones, dirigir la burocracia.

Esta dinámica cambio fuertemente, debido a los movimientos sociales (de feministas, afrodescendientes, minorías sexuales, estudiantes, por los derechos civiles) que se comienzan a formar desde finales de la década de los 50's del siglo XX en países del hemisferio norte, como Estados Unidos, Francia e Inglaterra, y que tienen un verdadero impacto a nivel político y social en los años 60's a causa de la guerra de Vietnam o Mayo del 68 (De los Ríos, 1998), llevando a un proceso de disolución de la política organizada, y de corte bipartidista, para darle paso a una politización de la vida de las personas y de la sociedad en general.

Este contexto global permite reconocer que los triángulos llevan a “perder de vista las grandes redes abiertas de personas que inciden cada vez más en determinados gobiernos” (Heclo, 1978: 258), y esbozando la necesidad de un reajuste en el concepto de gobernabilidad. Siendo necesario un cambio en el modelo o matriz estadocéntrico, en el que se pasa de un Estado que ejercía el papel central en sus relaciones con la sociedad y con el mercado, mediante la representación de intereses de ciertos grupos institucionalizados, al establecimiento de mecanismos reguladores, con el propósito de lograr una inserción en la economía internacional (Alcántara, 2005).

Este cambio en las dinámicas sociales condujo un desgaste en el Estado, que se manifiesto con un decrecimiento y transformación de las burocracias nacionales, pero al

mismo tiempo evidenció una complejización de estas con las dinámicas nacionales, la necesidad de reconocer la importancia de la participación de diferentes grupos y actores sociales en la elaboración de las políticas, conduciendo a una administración indirecta, a la formación de las comunidades epistémicas, a la creciente participación de especialistas, haciendo difícil identificar quienes son los actores que ejercen mayor poder, y la necesidad de establecer el peso de las redes de asuntos en esta nueva configuración de la política.

Para Heclo, las redes de asuntos “incluyen un gran número de participantes que tienen muy diversos grados de compromiso mutuo o de independencia de los demás, de hecho es casi imposible decir dónde acaba una red y donde empieza su entorno” (Heclo, 1978: 263), esta definición introduce elementos claves para un posterior desarrollo de la red de políticas como teoría a nivel meso, pues reconoce la importancia y peso que tiene un entorno determinado.

Las redes responden a los cambios que se dan en la sociedad, y comienzan a tomar el lugar de los sistemas bipartidistas, dándole la posibilidad a que surjan agrupaciones o movimientos que responden a problemáticas específicas.

Dentro de las redes de asuntos, la movilidad y dinamismo de la misma constituye una característica importante, dado que los miembros y actores que la conforman circulan dentro y fuera de manera constante, mediante un reforzamiento de las apreciaciones sobre un interés determinado gracias a la escucha, la observación, el debate y la negociación. Esto solamente se puede lograr al compartir conocimiento e información, estableciendo un entendimiento similar respecto a una política pública determinada.

El poder dentro de estas redes se encuentra disperso entre sus integrantes, pues “buscan que su influencia sea proporcional a la comprensión de las muchas y complejas elecciones sociales que se deben hacer” (Heclo, 1978:265). Esta posición permite que se admita que los triángulos de hierro algunas veces existen, pero en general las redes de asunto han reemplazado los círculos de control. (Rhodes, 1997)

Una de las críticas que se le hace a las redes de asuntos, es que estas tienden a concentrar un número elevado de expertos, este aspecto lleva a que los entornos en las que se desarrollan sean permisivas y no cuente con un grado adecuado de legitimidad.

Tanto el triángulo de hierro o el modelo de los subgobiernos, se puede utilizar por fuera de un contexto que no sea el norteamericano, dado el papel preponderante que juega el poder legislativo. Para el caso inglés, es más adecuado plantear las relaciones que se establecen entre departamentos, agencias regulatorias y los grupos de interés.

Perspectiva inglesa

Los estudios sobre redes por parte de los académicos ingleses, se basan en la teoría interorganizacional y en la adopción de las comunidades políticas, debido a los subsistemas en los que las agencias gubernamentales y los grupos de presión negocian entre ellas, puesto que el creciente número de intereses y la relación con diferentes secciones del gobierno, permiten que la toma de decisiones se de en una variedad de redes.

Desde esta perspectiva de análisis, el cuestionamiento principal es la manera en la que se establecen las relaciones intergubernamentales con los sectores políticos, conduciendo a la creación de un vínculo entre lo meso y lo micro cuando se habla de redes de política, manejando el rol de los intereses, del gobierno y de los grupos de intermediación en la toma de decisión política particular (Rhodes, 1997). Haciendo que el análisis de políticas parta de las relaciones entre las agencias del gobierno y los grupos de presión, los proceso de negociación y cómo estos varían de un área de la policía a otra, lo cual permitiría la concentración de las redes a nivel sectorial y no en lugar sub-sectorial.

Rhodes al basar sus estudios en la teoría de la dependencia del poder, plantea cinco puntos para el estudio de las relaciones en el campo británico:

- (a) “Cualquier organización es dependiente respecto a otras organizaciones por el tema de los recursos.
- (b) En orden por alcanzar las metas, las organizaciones tienen que intercambiar recursos.
- (c) Aunque la toma de decisiones dentro de una organización se ve limitada por otras organizaciones, la coalición dominante mantiene cierto grado de discreción. El sistema apreciativo de la coalición dominante, busca que las relaciones sean vistas como problemáticas, buscando los recursos.
- (d) La coalición dominante emplea estrategias, que dentro de las reglas del juego, sirven a regular los procesos de intercambio.
- (e) Las variaciones en el grado de discreción son producto de las metas y del potencial del poder relativo de las organizaciones que interactúan. El potencial del poder relativo es un producto de los recursos de cada organización, de las reglas de juego y el proceso de intercambio entre organizaciones.” (Rhodes 1997:36-37. Traducción propia)

Considerando que las relaciones que se establecen son un complejo juego que cuenta con varios niveles de gobierno y de interdependencia, lo cual hace difícil la diferenciación entre los niveles micro, meso y macro de análisis. Poniendo en tela de juicio la distribución de los recursos y el poder dentro los actores y en una red específica. Definiendo a las redes de política como unas complejas organizaciones conectadas entre sí por una dependencia de recursos, que consta de cinco tipos de redes, que se van a caracterizar por su grado de cohesión, la afiliación de sus miembros y la distribución de los recursos a nivel interno.

1. Comunidades de Política, las cuales se caracterizan por la estabilidad en las relaciones, membresías altamente restrictivas, interdependencia vertical basada en la responsabilidad compartida, lo cual hace que estén altamente integradas pero al mismo tiempo aisladas respecto a otros tipos de redes, dado que se encuentra basadas en los intereses funcionales del gobierno.

2. Redes profesionales, se caracteriza por la participación exclusiva de profesionales en un tema específico para la elaboración de políticas, este tipo de redes desarrolla un interés profesional en particular, una independencia vertical, y por su alta especialización se da un marcado aislamiento.

3. Redes intergubernamentales se encuentran basadas en las organizaciones de carácter representativo a nivel local, una de sus principales características es que esta se encuentra en dentro de una amplia variedad de intereses que abarcan todos los servicios, lo cual permite que se establezca una extensiva articulación horizontal para relacionarse con otras redes.

4. Redes de productores tienen un rol preponderante en los intereses económicos, tanto en el sector privado como público, lo cual lleva a que los miembros que la conforman sean fluctuantes, desarrollando una dependencia a un centro industrial que las articule mediante el establecimiento de bienes y metas, además de una interdependencia limitada a los intereses económicos.

5. Redes de asuntos cuentan con un amplio número de actores y un grado limitado de interdependencia, y su estructura se encuentra altamente fragmentada. (Rhodes, 1997. Marsh and Rhodes 1992)

Esta clasificación permite mostrar las diferentes redes de política de acuerdo a su integración, estabilidad y exclusividad, resaltando la importancia de los intereses que las dominan. Para el caso de las comunidades de política se hace un especial énfasis en los intereses económicos, y como esto condiciona los campos de especialización, la presencia en las instituciones para la toma de políticas, la manera en que interactúan y la identidad política de las mismas, lo cual las convierte en una útil herramienta conceptual para el ordenamiento de la información, siendo necesario que preste atención y no se deje de lado el análisis a nivel sub-sectorial.

Los estudios ingleses respecto a las redes de política, se enfocan en estas como una forma para describir y analizar la nueva estructura de gobierno que se establece en los años noventa y el cambio que se produce dentro de las mismas. Dado que se pasa de redes dentro de departamentos o secciones centrales, con un número reducido de actores, a una exposición para la inclusión de mayores de actores de sectores privados y de voluntarios, esto siendo resultado de la fragmentación de la institucionalidad del Estado.

Permitiendo pluralización de instituciones, lo cual es una característica del gobierno británico, en que las problemáticas de carácter complejo fueran cada vez más manejables gracias a la diferenciación y multiplicidad de actores. Convirtiendo a las redes como mecanismos comunes para el ejercicio de la gobernanza, puesto que este se configura de cierta manera sin un plan o jerarquía concretos, pero vinculando la toma de políticas al mercado. (Rhodes, 1997)

Perspectiva desde los países de la Unión Europea

Para algunos académicos dentro de la Unión Europea (UE), las redes de política se han convertido en una nueva forma de gobernar y de organización social, puesto que estas facilitan la coordinación y la reducción en los costos en los procesos de transacciones políticas (John, 2004). Esto como resultado de una política diferenciada, dado que las reglas, decisiones y actores varían entre los diferentes sectores, los cuales no pueden ser modificados tan fácilmente.

Las redes dentro de la UE tienden a ser discretas, distantes y en gran parte desconectadas entre ellas, así se encuentren presidiendo políticas que se encuentran claramente conectadas. Cuentan con una amplia diversidad de miembros, tanto públicos

como privados, conformados por miembros tanto a nivel europeo como nacional, con una ausencia clara de jerarquías, entendiendo la tendencia del aumento de diferentes centros para la toma de decisiones y el control de las políticas, las cuales parten del rol clave desarrollado por los especialistas al despolitizar el proceso político dentro de una estructura de corte supranacional parecida a la del Fondo Monetario Internacional (Peterson, 2003).

Desde esta perspectiva las redes permiten analizar que la gobernanza implica reciprocidad e interdependencia entre actores públicos y no públicos, al mismo tiempo entre los diferentes tipos de actores públicos. De igual manera el proceso político debe ser analizado en cada una de sus partes, para entender como las relaciones entre grupos y gobiernos varían de un área de política a otra, resaltando los Estados pueden ser más fuertes en ciertas áreas que en otras, lo cual hace que las decisiones políticas sean modeladas y definidas por un rango diverso de actores. Siendo el papel de las redes el reducir las opciones y los cambios, mediante el uso de estrategias que generen nuevas políticas y nuevas fuerzas económicas.

Para Peterson (2003) las redes de política alcanzan su máximo nivel como herramienta de análisis cuando están dentro de la UE, al no contar con un gobierno u oposición, sino al estar fuertemente constituido por responsables políticos que no son electos, con una importante presencia de tecnología para la regulación y con un desdibujamiento entre lo público y lo privado de cada Estado respecto a la UE.

La forma de gobernanza ejercida por la UE tiende a ser concebida como un sistema multinivel, en el que las políticas emergen después de una secuencia de decisiones, lo cual posibilita que se dé una mirada de subsistemas, junto a una superposición de miembros dentro de las redes de política.

El análisis de redes de políticas también se puede entender como una herramienta para el estudio de las consecuencias políticas de la integración europea, y lograr un mejor entendimiento de cómo es el proceso político interno dentro de la UE y su efecto a nivel mundial.

Las redes de políticas mediante la configuración de un modelo

Knoke: actores sociales, poder y relaciones

La propuesta de Knoke (1993), parte de una conceptualización de las estructuras sociales como patrones que permiten asegurar las relaciones mediante los actores sociales, los cuales pueden ser individuos, grupos, organizaciones formales o informales, o colectivos. Esto en consonancia con la idea de una porosidad y descentralización del poder, lo cual hace necesario considerar, un análisis en el tipo de relaciones o conexiones de interacción que se dan entre los diferentes actores sociales, de esto depende en gran parte de la estructura de la red, y no de los atributos de los actores involucrados, fijándose de esta manera en la estructura de la red y no tanto en la preponderancia de ciertos actores claves.

Los procesos de interacción dentro de la red, llevan a la formación de un poder político, en el que uno de los actores ejerce control sobre el comportamiento del otro, convirtiéndose en el punto de partida para la interacción real o potencial entre dos o más actores sociales (Knoke, 2003).

En este aspecto Knoke (1993) ejerce una crítica, al resaltar que existe una dicotomía entre la influencia y dominación como fundamentos del poder dentro del enfoque de redes, ya que el poder es básicamente situacional, dinámico y potencialmente inestable, puede recurrir a la fuerza, a la violencia y la coacción por un lado, o al cumplimiento voluntario del otro, siendo fluctuante en el tiempo e incluso invertirse dramáticamente entre el mismo conjunto de actores.

Partiendo de esto se puede entender a la influencia como el proceso de transmisión de información de manera intencionada de un actor sobre otro, con el fin de actuar en las acciones que uno de los actores llevaría a cabo si no se contara con esta nueva información, operando mediante el suministro de información y el cambio que esto genera en la percepción de un actor y su conexión, afectando a la vez entre la acción y sus consecuencias. Por lo tanto se hace necesario canales de comunicación, en el que se visualice como un actor que influye y otro que se deja influir, además de la credibilidad en la información que se transmite entre ellos; creándose una dimensión relacional de poder (Chen-Yu, 2013) mediante la transmisión de un actor a otro, mensaje que un segundo actor deben recibir, decodificar, interpretar y reaccionar.

Lo anterior lleva a que se entienda la dominación como un proceso unidireccional, ya que constituye el acto de controlar el comportamiento de un actor sobre otro mediante el ofrecimiento de beneficios o sanciones, con el fin de obtener el cumplimiento de una serie de comando, configurándose una asimetría de poderes basada en la credibilidad (Knoke, 1993).

Posiciones, roles y redes

Las unidades básicas de cualquier sistema político complejo no son los individuos, sino las posiciones y roles ocupados por estos, junto a las relaciones o conexiones que se establecen entre estas posiciones, ya sean de manera directa o indirecta.

El desarrollo analítico de este concepto, parte de las conexiones que se dan entre las diferentes posiciones de la red, y no de los atributos de las personas. Estos vínculos pueden ser singulares o múltiples, pueden variar a lo largo de numerosas dimensiones en las que la red y sus conexiones toman lugar, al igual que el grado de la intensidad, frecuencia, duración y contenido. En este aspecto Knoke (1990), retoma parte de los aspectos de las redes de asuntos, pues reconoce los constantes cambiantes presentes en las personas o grupos que se encuentran dentro de una red, conduciendo a una transformación de la red y de los roles dentro de esta.

Esta manera de definir las redes de política, impulsó a que se desarrollará un modelo para la formulaciones de políticas, en la que resalta la pluralidad de actores y como sus acciones se encuentran orientadas en la toma de decisiones colectivas (Knoke, 1990, 2008), construyendo criterios substantivos con el fin de enunciar, defender y acciones con la finalidad de resolver problemas de políticas públicas.

Para esto es necesario, que todas las personas dentro de una red, partan de considerar el impacto que tiene el ejercicio de la influencia y dominación, mediante los intereses de los diferentes actores, en la toma de decisiones sobre un problema de política determinado. Junto a los vínculos presentes y ausentes, la variación en las relaciones e identificar la estructura de la red, las cuales pueden variar de acuerdo al grado de aislamiento, la fuerza en las conexiones establecidas, el flujo de información, el nivel de las conexiones y su direccionamiento.

Respecto a esto, el propio autor reconoce que representa un desafío teórico (Knoke, 2008), puesto que llevar a cabo este tipo de análisis, constituye una tarea empírica por parte del investigador, necesitando la representación estructural mediante el establecimiento de datos relacionales.

Desde esta propuesta de análisis lo que se busca es darle a las redes de política un carácter más científico y estructurado para contar con mayor validez (Lasswell, 1992), siendo necesario dotar a la investigación en las redes de política de tres elementos claves: las unidades de muestreo, las formas relacionales de las estructuras y el contenido dentro de estas, y el análisis de los datos.

Las unidades de muestreo consisten en escoger el contexto social más relevante en el que la red toma lugar, teniendo en cuenta su complejidad, individuos, grupos (formales e informales), las comunidades y los Estados-nación. Además del reconocimiento de los conceptos, información y definiciones que la red utiliza, en la medida en que esto determina las relaciones de los actores, su posicionamiento dentro de la red, que teorías y problemas prevalecen.

Uno de los principales desafíos es establecer las relaciones específicas dentro de la red que se van analizar, limitando y reconociendo las formas de sociabilidad dentro de esta (Knoke, 1990, 2008), cada tipo de estas relaciones (superioridad, subordinación, conflicto, cooperación, solidaridad), determinan la configuración de los entornos y qué tipo de instituciones y/o actores participan. Esto lleva a que el contenido relacional dentro de la red, se constituya como una construcción analítica del investigador, al reunir e interpretar los puntos de vista establecidos por los actores, el marco teórico que se esté aplicando y los objetivos trazados.

Los investigadores dentro de esta propuesta de análisis, cuentan con diferentes niveles de estudio respecto a la información obtenida, el nivel más simple es el de una red egocéntrica conformada principalmente por un solo actor (ego) y las relaciones que establece con los demás actores (alters) son de manera directa (Knoke, 1990), los cuales no tienen una participación o relación entre ellos.

El siguiente nivel de análisis es el de pares dentro de las redes, el cual se construye mediante un lazo específico de los actores, sin intermediarios y se busca explicar cómo

se establecen estas relaciones mediante las características de estos. El tercer nivel de análisis es el de las redes con relaciones triadas, en la cual se busca analizar todas las combinaciones posibles con la que cuentan los actores para la toma de decisiones.

Estos tres niveles de análisis de las redes, constituyen un análisis a micronivel dentro de una red más macro, la cual posibilita ver las distintas posiciones y roles, los patrones de las relaciones dentro y entre las posiciones (Knoke, 1990, 2008).

La riqueza del análisis de las redes, es que este se configura como un conjunto integrado de conceptos teóricos y métodos analíticos; con la finalidad de detallar cómo las estructuras de una red afectan a nivel de los comportamientos individuales y su impacto en el análisis sistémico, explicando las variaciones en las relaciones estructurales y sus consecuencias.

Bogasson: negociación, redes y análisis

Para Bogasson (2006) una de las bondades de la teoría de redes, es que estas son contingentes en tiempo y espacio, constituyéndose como mecanismo para entender la política, con el fin por parte de los académicos por interactuar y discutir las posibles interpretaciones de los fenómenos sociales dentro del proceso político.

La literatura entorno a las políticas públicas, tiende a tratar las actividades gubernamentales y las relaciones de la autoridad con las ideas presentes en los principios políticos, los cuales están basados en el conocimiento, procediendo desde el gobierno o de manera externa a este, pero trabaja de manera conjunto en el espacio político, lo cual lleva a considerar que las políticas son las encargadas de solucionar muchos de los problemas de la sociedad (Bogasson, 2004).

Desde esta perspectiva, el análisis de políticas no puede ser entendido de manera aislada, sino como un largo proceso de interacción entorno a una serie de intereses comunes. Lo cual se ve reflejado en la manera que la que se produce el conocimiento, el cual puede provenir de un grupo determinado de la sociedad civil o por parte de investigadores expertos, los dos contando con la misma validez, a pesar de que en el momento de la solución de las problemáticas, el dictamen ejercido por parte del grupo de expertos, cuenta con un mayor peso, a su vez se encuentra en concordancia con el modelo

racional, pero dentro de un enfoque de ajuste mutuo, es necesario establecer conocimiento de los expertos y lo propuesto por la sociedad civil (Bogasson, 2006).

Para lograr estos acuerdos, es necesario preguntarse cómo se logran con la presencia de diferentes grupos de interés y las agencias públicas, los cuales no necesariamente tienen un interés explícito en una meta de política particular. Conduciendo de esta manera a un proceso de ajuste mutuo, en el cual las relaciones y conexiones presentes no se pueden tomar como estáticas, sino que van cambiando y adaptándose en un continuo proceso, en el cual los que perdieron en un aspecto pueden lograr una ganancia en otro.

Una de las principales críticas que se le hace al ajuste mutuo, es el de dejar de lado el conocimiento científico, considerando que toda información obtenida tiene que ser puesta en un contexto de prioridades. Igualmente no confía en los objetivos preestablecidos, pero si en los acuerdos adquiridos en el proceso, cuestionando hasta qué punto se puede contar con una serie de acuerdo, sino se lograr establecer algo claro en lo cual trabajar, pero la constante interacción para lograr los acuerdos permite la construcción de canales de comunicación, los cuales son precisos para la conformación y análisis de las redes.

Análisis de redes de política como una evolución en la participación de la sociedad

Para Bogasson (2004, 2006) las redes de política que se originan del ajuste mutuo, son presentadas en la literatura académica, con un claro origen en el contexto estadounidense de las ciencias políticas de los años cincuenta y sesenta, en el que se centró la atención en las organizaciones dentro del sistema político, tales como los partidos, organizaciones de intereses, el poder ejecutivo, los gobiernos locales, entre otros. Esto condujo a que no se analizaran el contenido en el proceso de políticas, el cual a su vez se centró en los resultados de una sola organización, lo cual no es de ayuda.

El análisis de las redes permite la construcción de una visión pluralista de la política, en el que los actores cobran un lugar de importancia en la esfera pública, especialmente las relaciones entre las organizaciones de interés y el Estado. Para el caso de los países nórdicos la investigación y análisis se centró, en la frontera entre lo público y lo privado, junto a las nuevas de segmentación del poder estatal dentro de los sectores

de política, los votantes, y cómo el parlamento comenzó a ser un actor menos prominente en el diseño constitucional de las políticas.

Durante la década de los noventa, se constituye como el modelo de mayor consolidación del análisis de redes, en la medida en que se logra una unión entre la teoría y la metodología, en el que se considera que las políticas son una constante lucha discursiva dentro de los criterios de clasificación social, los límites de la categorización de las problemáticas y la confluencia de la interpretación subjetiva de las experiencias comunes (Bogasson, 2004). Convirtiendo al discurso en el centro del interés analítico y su inserción en la sociedad, al mismo tiempo que esta estructura de manera simultánea el discurso, colocando de esta manera a los expertos en una relación más directa.

Desde esta perspectiva las redes son las encargadas de generar la unión entre lo público, lo privado y los actores civiles, en pro de lograr la producción eficiente y legitimidad de metas y resultados de política, pero la naturaleza de este proceso, llama a que la teoría se encuentre en la capacidad de evaluar el rendimiento de las redes de gobernanza, respecto a los estándares democráticos (Bogasson, 2005).

Reflejando de esta manera la evolución de la sociedad, hacia una mayor participación pública dentro de los procesos de política, de manera simultánea se da un crecimiento de los canales de participación y de legitimación de los intereses, desarrollando una acción colectiva por parte de los actores, lo cual conduce a un cambio en la manera en la que los nuevos movimientos sociales se agrupan.

Redes de Gobernanza

En países como Estados Unidos, Inglaterra o Noruega en el que las políticas y la sociedad se están estableciendo desde un entrelazado de redes interactivas, las cuales en muchos casos no se encuentran amparadas bajo estatus constitucionales o legales. Esto posibilita que se construyan las redes de gobernanza, las cuales no son enteramente de los gobiernos o de la sociedad civil, sino que es una forma de organización híbrida, en la que se integra una serie de interdependencias de actores autónomos en la base de un entendimiento común de factores (Bogasson, 2005)

Este tipo de redes coordinan las decisiones de política y cuentan con una autorregulación, sin embargo para lograr su funcionamiento es necesario cierto grado de

direccionamiento por parte del gobierno, lo cual se consideraría con una característica clave de los meta-gobiernos, tales como la UE, siendo estos los encargados de permitir el análisis normativo y el prestigio democrático de las redes de gobernanza.

La novedad de estas redes es su creciente protagonismo como mecanismo de política, convirtiéndose en una manera legítima y fructífera de regir la sociedad, al adoptar las formas de asociaciones locales, las comunidades de políticas regionales o redes transnacionales. En este punto es necesario plantear la negociación con la introducción de ideas, en el que las partes intercambian puntos de vista sobre las posibles consecuencias y las diferentes formas de acción respecto a un objetivo, con elementos de la organización racional. (Bogasson, 2000)

Algunas redes son formales e iniciadas por el Estado mediante el ejercicio de la ley, otras son menos formales y pueden llegar a ser permanentes, abiertas o cerradas, intersistemicas, interpersonales, entiendo de esta manera que las redes son flexibles y proactivas en la resolución de problemas para la toma de decisiones dentro de una sociedad compleja, cambiante y con diferentes niveles.

La presencia de las redes se ha convertido en una alternativa a las fallas del mercado y al fracaso del Estado en la gobernanza, impulsando la interacción entre el mercado, los diferentes gobiernos de un Estado y la sociedad civil, propiciando una zona de comunicación entre el sector público y privado, posibilitando la transmisión de información, conocimiento y evaluaciones para la toma de decisiones, además de movilizar recursos no estatales y aumentando la responsabilidad de los agentes privados hacia las políticas públicas, y siendo la base para una renovación política. (Bogasson, 2005)

Marsh y Rhodes un nuevo avance dentro del concepto de las redes de política

La propuesta de Marsh y Rhodes (1992) cuenta con una especial riqueza a nivel teórico, al recopilar lo planteado por autores claves con Hecló, Jordan, Richardson y su análisis a un micro nivel para el estudio de casos concretos en el Reino Unido, enfocándose especialmente en las comunidades de política y a las relaciones de corte personal, que se establecen entre los actores políticos y administrativos dentro de los procesos de negociación.

Señalando que la formulación de políticas parte de comportamientos segmentados, los cuales se encuentran conformado por grupos y con un reconocimiento del público en general, haciendo énfasis en la descentralización y desagregación del gobierno, de una sociedad fragmentada y por ende en un aumento de los grupos de intereses.

Esto permite considerar a las redes de política como relaciones de intereses particulares y de secciones determinadas dentro de un gobierno, debido e los vínculos interpersonales que se establecen, para de esta manera determinar la naturaleza estructural de la misma. Este concepto se utiliza a un meso nivel, dado que con esta perspectiva sobre redes de política se busca acentuar la relación estructural (planteada por Knoke) dentro de las instituciones políticas, concentrándose en las redes sectoriales y no en los subgobiernos (Marsh & Rhodes, 1992), pues estas solamente logran un verdadero impacto y funcionamiento cuando se configuran de manera conjunta.

Uno de los principales aportes de la propuesta de Marsh y Rhodes, son los vínculos entre los grupos internos y externos dentro del contexto macro en el que las redes toman lugar. Sosteniendo que el concepto de redes parte necesariamente de las comunidades de política, las cuales cuenta un número limitado de actores, una continuidad entre sus miembros, interacciones frecuentes, aceptación mediante legitimidad, intercambio de recursos y un ejercicio de poder de manera balancead (Marsh & Toke, 2009); para llegar a las redes temáticas que son las más conflictivas por su constante fluctuación de sus miembros, una interacción hacia afuera de manera limitada, y los conflictos referente a las preferencias políticas las cuales afectan sus interacciones.

Una de las fortalezas para el análisis de redes de política desde esta propuesta, es que los sistemas políticos actuales se agrupan alrededor de políticas diferenciadas y con redes de política claramente observables, permitiendo prestar atención al proceso de desagregación de los gobiernos, lo cuales están conformados por redes que afectan los resultados políticos (Marsh & Toke, 2009).

Modelo dialectico

Marsh & Smith definen a las redes de política, como el resultado de comportamientos repetitivos, condicionando roles y respuestas, reflejando el poder en las distribuciones, el

peso de los conflictos pasados y presentes, la cultura en la que se conforma, lo cual condiciona los valores de los tomadores de decisiones (Marsh & Smith, 2000).

La propuesta teórica por parte de Marsh & Smith considera a las redes de políticas como una variable explicativa que implica tres niveles de análisis, los cuales son estructura y agencia, red y contexto, red y resultados; conformándose de esta manera una relación dialéctica. Esta consiste en una relación interactiva ente dos variables, en la que cada una afecta a la otra en proceso continuo y repetitivo, los actores aportan conocimiento clave, la estructura del contexto posibilita que se le dé forma a la acción del agente, pero dicha acción impacta al actor que aporta conocimiento y a su vez a la estructura del contexto (Marsh & Smith, 2000).

Para Dowding y en el enfoque de elección racional, las redes no pueden explicar los outcomes, siendo estos el resultado de un proceso de negociación de los agentes dentro de una red, lo cual se refleja en un enfoque de corte más antropológico, en el que la conformación de las redes se encuentra basado en las relaciones personales que establecen los individuos al compartir un sistema de creencias y una cultura en común. De igual manera la posición y los roles en la que los actores se desarrolla son cruciales, ya que son aspectos claves para entender que define a la red, no a los actores, pero sin la interpretación de los agentes respecto a la estructura, esta no tendría mucho sentido, convirtiendo esto como no de los principales aportes del modelo dialectico, puesto que reconoce el rol de la estructura y de los agentes.

Estructura y agencia

La relación dialéctica entre estructura y agencia, parte de la idea de que las redes permiten explicar los resultados, mediante el establecimiento de las relaciones personales basadas en conocimiento y confianza, al compartir un mismo sistema de creencias, considerando que la posición y roles que desarrollan definen a la red.

En este sentido las redes se convierten en estructuras que restringen y facilitan el accionar de la red, en la medida que el establecimiento de un sistema cultural se convierte en el marco de oportunidades o de condicionamiento de los actores. Definiendo el rol que cada uno de los actores desempeña en la red, los aspectos a discutir dentro de esta, las normas o reglas de interacción con el fin de mantener su estructura.

Este aspecto es el que recibe más críticas por parte de Dowding (1995), pues considera que el análisis de redes no constituye como un modelo formal, al no tener la capacidad de falsear las hipótesis planteadas dentro de las investigaciones, limitando el estudio de redes en una metáfora, para que logre salir de esta etapa y se puede considerar como una teoría es necesario que se desarrolle un análisis sistemático y cuantitativo para establecer los mecanismos causales subyacente.

Para establecer el rol de los agentes es necesario considerar que este no se define solamente por los términos de las preferencias de los actores, sino mediante la estructura de la red y las habilidades de los miembros dentro de esta, lo cual incide en el nivel de oportunidades y negociaciones.

Los agentes se encuentra en medio de una estructura de contexto, la cual es dada por la red, y en una estructura socio-política en el que la red opera afectando los recursos de los actores, ya que no controlan ninguno de los aspectos de la estructura. Esto no quiere decir que los agentes no cuenten con un peso para generar un cambio en las estructuras, esto se puede realizar mediante los procesos de negociación, influyendo a su vez en las redes y los resultados (Kisby, 2007).

Red y contexto

Si se da un cambio en la estructura de la red esta genera un cambio a nivel político, esto se debe a que las redes de política reflejan factores exógenas o endógenas, siendo los primeros los que comúnmente ejercen el cambio, tales como la economía, la ideología, la política y el conocimiento. Es necesario reconocer que existe una relación directa entre la red y el contexto en la que esta se da (Marsh & Smith, 2000).

Las redes reflejan las estructuras exógenas, reflejando los patrones establecidos en la sociedad, partiendo de esto es necesario explicar su origen, mediante la demostración de cómo estas se inscriben en contextos más amplios. De manera simultánea los agentes se encuentran localizados en diversas posiciones estructurales, pero la pertenencia a una red de políticas les concede el acceso a los privilegios estructurales.

Los cambios en las redes y en los resultados políticos se pueden explicar de manera parcial mediante los factores exógenos, pero los contextuales se encuentran

relacionados de manera dialéctica a la estructura e interacción de la red. Sin embargo la extensión y la velocidad del cambio, influyen de manera directa en la capacidad de la red para mediar, minimizar y efectuar los cambios, dado que a menudo las redes se enfrentan a fuertes incertidumbres, lo cual afecta la estructura de la red, la interacción de la red y los resultados de la misma (Marsh & Smith, 2000).

El principal factor externo de cambio es la autoridad pública, puesto que figuras tales como ministros o presidentes cuentan con la capacidad de asumir el costo social, económico y político de interferir o fragmentar una comunidad de política. De igual manera puede influir en la meta de políticas y en la ideología presentes en la red, pero los miembros de toda red se encuentran en la capacidad de ignorar la presión política directa para el cambio.

Es necesario considerar al contexto como el lugar que permite el desarrollo de más redes a parte de la que se está analizando, mediante la interacción entre ellas y afectando a la forma de operar de la red y a los resultados de política (Kisby, 2007). Los cambios no afectan la independencia de la estructura o la interacción de la red, puesto que los agentes involucrados se encuentran en la capacidad de mediar e interpretar en el contexto de las estructuras.

Redes y resultados

Se considera que los resultados de política no afectan a la red de manera directa, sino que inciden en la posición estructural de los intereses de la sociedad, además de las estrategias de aprendizaje de los actores dentro de la red, influyendo en los cambios de afiliación de la red o en los recursos de esta, en la estructura social mediante el debilitamiento de intereses particulares y a los actores mediante las transformaciones de la experiencia de política (Marsh & Smith, 2000-2001).

Para Marsh y Smith (2000) existen tres formas en la que los resultados de política afectan a las redes, la primera es que mediante el resultado de política particular pueda conducir a un cambio en la afiliación de la red o el balance de los recursos en esta. La segunda es como los resultados puedan haber afectado de manera más amplia la estructura social, mediante el debilitamiento de un interés en particular; esto se logra principalmente por una serie de medidas económicas o industriales, las cuales debilitan la posición de los

grupos civiles y sus intereses, terminando su rol en el proceso de formulación de política. El tercer punto es como los resultado afectan a los agentes, acá es importante la experiencia, puesto que si determinada acción dentro de la red deja de producir un resultado beneficioso para un actor dentro de esta, para la organización que representa o para la red como un todo, entonces el actor se encuentra inclinado a crear o establecer otras estrategias y acciones.

Kisby: un modelo ideacional para las redes de política

El modelo ideacional se constituye como una variante del modelo dialectico propuesto por Marsch y Smith, y un avance del enfoque institucional, al resaltar la importancia no solo de los departamentos gubernamentales y los actores formales, sino que también de los grupos de presión y de los actores informales involucrados en el proceso de formulación de políticas. El modelo dialectico al centrar su atención en la estructura y agencia, solamente permite responde cómo, en qué lugar y por qué se introdujo una política, constituyéndose de esta manera en uno de los principales límites del modelo, en la medida en que para lograr responde esto es necesario entender las ideas compartidas por los miembros de la red.

Para Kisby (2007) la propuesta del modelo dialectico es sofisticado y permite el análisis de redes de política, pero no le presta la suficiente atención al rol de la agencia individual. Marsh y Smith hacen un especial énfasis de las explicaciones estructurales e intencionales dentro del proceso de formulación de políticas, centrando de esta manera, al modelo dialectico en un meso-nivel, al mismo tiempo que busca dar explicaciones de cómo se desarrolla y se implementa una política, definiendo los resultados de política como la variable dependiente, y a la red con sus actores como la variable independiente, en el que los resultados son producto de las acciones de cálculo estratégico de los sujetos, al encontrarse en la capacidad de elegir, negociar, argumentar y desarticular redes.

El peso de las ideas

Las ideas pueden tener una influencia importante en los resultados de política, a la par de los factores socio-económicos, dado que la sociedad establece un marco de condiciones materiales, en el cual la conciencia individual se desarrolla y se forma, lo cual sucede igualmente con la ideología, las creencias y las practicas. Lo cual conduce a que el ser

social determine la conciencia de los hombres, en este sentido las ideas sujetan el campo de la política cuando estas se ven reflejadas como un ejercicio de poder por parte de las clases dominantes, conduciendo a que los Estados creen políticas que logren esto (Kisby 2007).

Desde esta perspectiva se tiende a minimizar o ignorar por completo el papel de las ideas independientes y sus explicaciones, dentro de la formulación de la política, haciendo énfasis en el poder, los intereses e instituciones.

Una de las mayores dificultades al plantear la importancia de las ideas dentro de las políticas públicas, es lo arduo que es examinar el impacto y la influencia específica de estas, para tratar de desentrañar las numerosas causas posibles de un conjunto de políticas, debido a que se encuentran en constante cambio, sin una presión para su análisis, lo que las relega dentro de los procesos políticos.

Las ideas proporcionan la mayoría de los antecedentes para la formación de los enfoques de las políticas, detrás de las acciones políticas existen ideas que hacen parte de las respuestas a los acontecimientos, mediante la búsqueda de alternativas conceptuales, estableciendo qué problemática es vital para la propuesta del gobierno de turno. Esto permite considerar que si existe un cambio en las ideas, esto va a conducir a un cambio en la política. Lo importante en este punto, es considerar un análisis de la influencia ejercido por las ideas sobre las políticas gubernamentales, y no como un elemento más del contexto (Kisby 2007).

Es necesario reconocer el peso de las ideas específicas para los actores claves en un contexto determinado, con el fin de analizar hasta qué punto estas han ejercido una influencia directa dentro del proceso de toma de decisiones (Kisby, 2007). Para autores como Hass (1992) los expertos y sus comunidades epistémicas juegan un papel relevante en este proceso, al constituir redes de profesionales, experiencia, competencias en un dominio particular, con autoridad que reclama un conocimiento político relevante, conformadas por una variedad de disciplinas y antecedentes.

De igual manera Hass (1992) en su propuesta teórica, plantea que todo proceso de coordinación involucra un determinismo y libre albedrío, como un sistema de gobiernos mantenido y transformado de manera simultánea. Uno de los principales aportes de este

autor, es el cuestionar como los hacedores de política realizan la identificación de los intereses nacionales, manteniendo la independencia frente a los grupos de presión, y cómo los diferentes Estados responden a las oportunidades de creación para lograr el establecimiento de beneficios colectivos y la promoción de valores.

Consideraciones finales respecto al modelo ideacional

El modelo dialectico, permite que se centre el análisis en un número de factores tales como: la influencia de actores formales e informales, la relación interactiva entre estructura y agencia, la influencia ejercida por los factores endógenos y exógenos de las redes. Pero se centra en analizar las ideas en la que operan los actores clave, de manera conjunta la influencia de las creencias programáticas en las acciones de los actores, por ultimo como estas ideas presentes en la red por medio de los actores tienen un impacto en los resultados de las políticas (Kisby, 2007).

Para el modelo ideacional las ideas programáticas cuentan con una vida propia, permiten ver su influencia en los resultados de política, mediante los miembros de la red, siendo esto un análisis de corte empírico. De igual manera los vínculos que se establecen entre contexto, estructura de la red, agentes de la red y los resultados de política, permiten ver quien puede usar y desarrollar estas ideas, junto a la introducción de nuevas ideas.

Con el fin de examinar el impacto tanto de las ideas y las redes de política dentro del proceso de formulación de políticas, se hace necesario identificar a los miembros claves de la red, la determinación de las creencias programáticas, para demostrar que los miembros de una red comparten un sistema de creencias, ejerciendo una influencia en los instrumentos y en el contenido normativo de la política (Kisby, 2007).

Instrumentos de política desde un enfoque de redes

El diseño de política se encuentra situado en un momento determinado, puesto que el proceso político se puede entender como una serie de actividades que toman lugar en un contexto histórico e institucional específico, determinando el contenido de la política, los actores y las ideas (Howlett, 2011).

El proceso de globalización ha impulsado una proliferación de redes, las cuales se han encargado de realizar las funciones y actividades que tradicionalmente se encontraban bajo el poder del Estado. Esto ha conducido a que se entienda al proceso de políticas

públicas como una serie de decisiones tomadas por los gobiernos, para hacer o no hacer, y siendo el resultado de una serie de disposiciones gubernamentales (Howlett, 2011, 2014).

Partiendo de esto, los instrumentos tienden a ser vistos como mecanismos técnicos, existentes principalmente en la etapa de formulación, pero se encuentran presentes en todo el ciclo de una política.

Por su parte Bressers y O'Toole (2007) consideran, que los instrumentos se encuentran sujetas a las limitaciones que se pueden dar por los intereses que se tienen sobre estos, y como esto a su vez se realiza una contribución a las metas durante la implementación. En la medida en que la conexión que se teje entre la distribución de poder y la selección de los instrumentos, no tiene un impacto en la política como tal, ya que su verdadero impacto se da gracias al equilibrio del poder.

Para Howlett (2011) los instrumentos usualmente son vistos como mecanismos técnicos, existentes solamente en la etapa de formulación, pero están presentes desde la agenda, la toma de decisiones y la evaluación. Igualmente se pueden entender como una alternativa, al estar compuestos de diferentes aspectos o combinaciones de los elementos que constituyen una política, al constituirse como un mecanismo para lograr las metas y objetivos trazados por los Estados. Se encuentran sujetos a los procesos de deliberación y a la actividad que se da en cada una de las etapas del proceso de políticas.

Existen dos tipos de instrumentos en la literatura, sustantivos y procedimentales. Los instrumentos sustantivos son los que afectan de manera directa la producción, distribución y consumo de bienes y servicios de la sociedad, es decir, son técnicas de política para que directa o indirectamente se afecte el comportamiento de los involucrados en lo relacionado con bienes y servicios. Al cuestionar qué se produce, qué tipo de bienes y servicios, la cantidad y calidad de estos, los métodos utilizados, las condiciones, la organización, precios y procesos de distribución.

Los instrumentos procedimentales afectan y alteran el proceso de diseño de políticas, mediante la interacción política dentro de un sistema de subsistencia, esto se logra mediante un cambio en la posición política del actor, el cambio en las reglas de acceso, la formación de la red, el flujo de información y los cambios en los parámetros

de la política, lo cual se puede observar desde la propuesta de análisis del modelo ideacional y dialectico.

Relación instrumentos con las redes de política

Las redes de política y la elección de instrumentos parten de lograr los objetivos políticos y del impacto de una serie de agentes específicos, con el fin de aminorar los problemas sociales. Se considera que una de las principales problemáticas en el momento de tratar los instrumentos, es que estos no cuentan con una conexión a la realidad de la problemática, limitándose de esta manera la capacidad de aprendizaje del gobierno, especialmente en problemáticas que requieren una verdadera intervención (Bressers, O'Toole 1998).

Para Bressers y O'Toole, las redes se pueden entender como un patrón de relaciones entre las autoridades gubernamentales y el conjunto de actores que tienen un objetivo en común. Los actores gubernamentales dependen de las acciones y apoyo de los actores que no controla directamente, por lo tanto se hace de vital importancia entender el patrón de relaciones que se establece, dado que las redes son sistemas de actores que interactúan en pro de un determinado tema y lugar.

Lo cual permite entender a los instrumentos, como un mecanismo utilizado para la ejecución de una política, siendo necesario analizar las decisiones políticas que se dan entorno e a la selección de los instrumentos, cómo y por qué se privilegian unos sobre los otros, cómo las características de las redes y de los grupos destinatarios de la política tienen una influencia en la elección de los instrumentos. Lo cual se encuentra en la línea del modelo dialectico, en la medida en que se reconoce la importancia del contexto político, económico y social en la que el diseño de una política se encuentra inmerso, igualmente se inspecciona el peso de actores claves, el sistema de creencias y las ideas detrás de los objetivos de la política.

De igual manera, se puede entender que los instrumentos pueden ser utilizados para influir en un problema de manera conjunta al papel que juegan las redes, siendo necesario analizar cómo funcionan los instrumentos en la práctica y el carácter de las redes en la acción pública. Dado que se puede presentar un aumento en la intensidad de la intervención política, mediante la intervención de varios instrumentos en un mismo

objetivo, o mediante la integración de múltiples instrumentos en un proceso interactivo entre gobiernos y los grupos objetivos, en el que se pueden visualizar acciones en los diferentes niveles del gobierno. (Bressers, O'Toole 2007)

Lo clave para la elección de instrumentos radica en los patrones observables entre una agencia del gobierno, los aliados dentro y fuera del sector público, con las organizaciones que representan a los individuos y con los aliados de estos (Bressers, O'Toole 1998).

Las características de un instrumento ayudar a mantener los rasgos distintivos existentes en las redes, las cuales se conforman desde el proceso de formación de las políticas. Igualmente se considera que la selección de los instrumentos no debería de poner en riesgo los acuerdos y el equilibrio alcanzado entre los actores, es decir, dentro de las redes la interconexión y la cohesión conduce a la elección de los instrumentos, lo cual no sucede con el cambio de las ideas en determinado momento dentro de la red.

Para relacionar la probabilidad de la selección de los diferentes instrumentos a las características de las redes de políticas, es necesario identificar características del instrumento que pueden ser lógicamente coherentes con las características distintivas de los diferentes tipos de redes.

Un instrumento de política implica el suministro o retirada de los recursos a los grupos destinatarios, esto se convierte en el punto vital para entender las limitaciones o expansiones de las opciones de los grupos objetivo en las políticas. Igualmente la libertad de elección se puede dar por parte de grupo de actores clave o en manos de los grupos meta de la política que se está diseñando.

CAPÍTULO II

CONTEXTO ARMADO COLOMBIANO

La propuesta de trabajo para este capítulo es un primer momento realizar una reflexión teórica entorno a la violencia en Colombia, observando la relación que se establece entre política y violencia, dado que esta primera se puede entender como producto del conflicto armado no ha sido homogénea. Responde a sus contextos sociales, económicos y políticos, en el que se configuran una serie de ciclos, en el cual cada uno cuenta con una incidencia sobre el otro.

En un segundo momento se realizara una revisión del conflicto armado su desarrollo más reciente hasta el año 2011, teniendo en cuenta aspectos como el impacto de la política de seguridad democrática, el proceso de los diálogos de paz con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y el establecimiento de un proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), junto a la Ley de Justicia y Paz, la Política Nacional de Reintegración Social y Económica de personas y grupos Alzados en Armas (PRSE) y el surgimiento de la Bandas Criminales (Bacrim).

El tercer momento del capítulo gira entorno a una caracterización de la Política de Prevención del Reclutamiento Infantil por parte de Grupos Armados Organizado al margen de la ley de los Grupos Delictivos Organizados (PRI).

En un cuarto momento y para finalizar, se realizara un primer mapeo de las redes de actores involucrados en el diseño de la PRI, mediante el reconocimiento de las instituciones y actores, utilizando un rastreo de prensa, en el que de igual manera se podrá visibilizar las ideas y propuestas determinantes.

En el siglo *XX* se podría a comenzar a plantear momentos de violencia generalizada desde la guerra de los Mil Días, pasando por la Violencia de corte bipartidista de los años cincuenta del siglo *XX*, la cual llega a su fin con instauración por parte de la elite política colombiana, del denominado “Frente Nacional”, el cual bajo su proceso de exclusión democrática y de traspaso de poder entre actores determinados, permitió el surgimiento de guerrillas que contaban con una fuerte influencia política desde el marxismo, leninismo o maoísmo, que comenzaron a desafiar y a representar una

amenaza para la estructura del Estado y sus diferentes gobiernos, junto a una problemática social de constante abandono de las zonas agrarias. El surgimiento de nuevos actores armados y políticos, condujo a que en algunas zonas del país se establecieran grupos de autodefensas como respuesta a la presencia y accionar de las guerrillas, especialmente a nivel rural, pues se buscaba garantizar la seguridad de la población y poder hacerle frente a un problema, que desde algunos puntos de vista amenazaba con destruir el orden de la sociedad colombiana.

Por lo tanto se hace necesario reconocer que la violencia padecía en el territorio colombiano, durante el siglo *XX* y el siglo *XXI* no puede ser entendido solamente como el resultado de una secuencia de hechos violentos, víctimas, grupos armados al margen de la ley y el accionar del Estado. Es necesario considerarla como un “producto de acciones intencionales que se inscriben mayoritariamente en estrategias políticas y militares, y se asientan sobre complejas alianzas y dimensiones sociales.” (GMH. ¡BASTA YA!, 2013: 31) con el fin de establecer tanto responsabilidades políticas como sociales.

El desarrollo de la violencia en el territorio colombiano, permite evidenciar ausencias, especialmente del Estado como garante de derechos, crea mitificaciones de personas y acontecimientos, genera vacíos al no lograr dimensionar el impacto de los diferentes actores involucrados dentro de los acontecimientos del conflicto armado. Cuestionando cómo podemos definir y pensar el conflicto colombiano y su larga duración, hasta qué punto es un conflicto civil armado o si su transformación en las últimas décadas permite pensarlo como una conmoción interna, o si es el resultado de una crisis social prolongada y la coloca como uno de los elementos dominantes en la construcción de la identidad y de la memoria nacional.

Memoria que ligada a la experiencia de la guerra y un pasado que no se cierra por que el conflicto continua, “mientras los acontecimientos parecen ya fijos en el pasado, las huellas son susceptibles”. (Gonzalo Sánchez, 2006: 23) Una construcción que tiene que partir del reconocimiento de las dimensiones y alcances de este, además de su impacto.

Igualmente nos conduce a cuestionarnos la relación entre seguridad y paz, en la medida en que la política pública considera como pilares el hacerle frente al conflicto

armado mediante el establecimiento de una estrategia militar y a la lucha internacional contra las drogas. (Abello, 2013)

Reflexión sobre el conflicto armado colombiano

En el periodo de 1996 hasta 2002 el conflicto actual colombiano alcanzo uno de sus puntos más neurálgicos, puesto que las guerrillas logran un fortalecimiento militar en gran parte del sur del país, los grupos paramilitares logran presencia en gran parte del país, ya no solamente centraban su presencia en el departamento de Antioquia, Córdoba y el norte del Choco. Lo cual llevo a una crisis del Estado, en la medida en que gran parte de la sociedad se preguntaba cuál era el rol que este desempeñaba, situación que se acrecentó por los constantes escándalos de corrupción dentro del mismo, la crisis económica, un reacomodamiento del narcotráfico y un cambio en la geografía del conflicto.

Desde el 2003 hasta la actualidad, la violencia dentro del territorio colombiano comienza en un proceso de decrecimiento, el cual conto con una fuerte ofensiva de las Fuerzas Armadas, como resultado de una política militarista impulsada y desarrollada en los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez. Además es el periodo en el que se logra establecer un proceso de paz con las AUC, lográndose una parcial desmovilización de las mismas, lo cual conduce a la creación de una serie de políticas, programas y leyes, tales como la Ley de Justicia y Paz, programas de reinserción de los desmovilizados dentro del marco del DDR, restitución de tierras, entre otros.

A pesar de la fuerte ofensiva por parte del Estado colombiano, no se logró establecer una salida al conflicto, los acercamientos con los grupos guerrilleros hasta hace muy poco era casi nulo, al mismo tiempo que se comienzan a observar algunas problemáticas del proceso de desmovilización de los paramilitares, tales como la vinculación de los desmovilizados dentro de nuevas organizaciones delictivas, los problemas de filtración y manejo de influencias de estos dentro de la política nacional denominado “parapolítica”, dificultades para poder lograr la construcción de una memoria de las víctimas, el establecimiento de verdaderos diálogos con los actores que logren esclarecer los crímenes cometidos, la falta de recursos para llevar a cabo los programas de perdón y olvido, la reinserción y las investigaciones por parte de

organizaciones estatales, tales como la fiscalía, para lograr aplicar la Ley de Justicia y Paz.

Relación violencia y política dentro de una reflexión sobre el conflicto armado

No existe una forma definitiva de entender la violencia, puesto que cada manifestación de la misma es un proceso distinto. Desde una dimensión política la violencia corresponde a un problema del Estado, en el cual este es el encargado de ejercer un monopolio de la fuerza (Blair, 2009). Pero el darle una dimensión social a la violencia, en concordancia a la dimensión política, dificulta el proceso de intentar entender las causas, las problemáticas, el accionar y sus manifestaciones, instalándose en la cultura, y convirtiéndose en una violencia cotidiana

Se hace necesario pensar el peso instrumental con el que cuenta el poder y la política dentro de la sociedad colombiana, al considerar la política “más que un espacio circunscrito y limitado o que una actividad particular entre otras, es la matriz simbólica de constitución de una de una sociedad, el espacio primordial de conformación de las relaciones sociales” (Pécaut, 2003: 10); permitiéndonos cuestionar que se consideraría en un país con años de violencia civil, con una sociedad fragmentada, una historia política en la que la mayoría de la sociedad no se consideran plenamente representada, el verdadero papel que tanto el poder como la política están desarrollando.

Partiendo de esto se le puede considerar al poder situado desde el exterior en relación a lo social, configurándose como una posibilidad para el reconocimiento de la multiplicidad de su sociedad, y no desde un lugar específico para lograr identificar la manera en la que las relaciones sociales se inscriben para una unidad nacional.

Para el caso colombiano, como lo plantea Pécaut (2001), la existencia de instituciones democráticas y de carácter estable, no significa que lo político de lugar a la construcción y producción de un imaginario democrático, sino que la violencia generalizada imposibilita la consolidación de una “institución de lo social”, lo cual se ve claramente en los problemas de representación colectiva y como este se ha visto afectado por la continuidad del conflicto.

El tema de la violencia en Colombia no afecta exclusivamente al tema político, otro aspecto importantes es el de la seguridad como garante de paz, lo cual conduce “a la

eliminación de las amenazas mediante estrategias militares, al control social y al mantenimiento de órdenes sociales vigentes, que a los procesos de transformación política, social, cultural, económica e institucional que implica la construcción de la paz”. (Abello-Collak, 2013: 171)

En este sentido se refuerza el sentido estado-céntrico de la seguridad, al ser este el encargado de hacerle frente a la presencia de los grupos ilegales, así el monopolio de la fuerza se encuentre en disputa por los diferentes actores involucrados en el conflicto armado. El garantizar la seguridad a largo plazo permite que el Estado se encuentre en la capacidad de producir y reproducir valores sociales, la cual se va visto debilitada de manera frecuente, limita la realidad de las aspiraciones nacionales dentro de un régimen democrático, creando de igual manera el imaginario de una sociedad violenta por naturaleza.

Esta preocupación por la relación seguridad-violencia-sociedad-cultura, se da con mayor frecuencia desde los años 90's, en la que se da un mayor debilitamiento de las instituciones estatales, impulsando a que las redes de narcotráfico, la corrupción y la constante presencia de los caciques regionales a nivel político, conduzca a una criminalización de la política. (González: 2002)

El significado de lo político dentro de la violencia se puede entender como una continuación histórica de largo plazo, en el que la política como tal se desdibuja y se desvanece, en la medida que el conflicto actual no tiene una clara referencia a este elemento.

Desde la década de 1980 hasta la actualidad, la violencia carece de un significado político y que queda reducida a transacción banalizada, considerándola como un recurso más dentro de la política. Todo este proceso ha orientado a que la sociedad y sus diferentes actores, no logren establecer una noción de lo que ha sido y es la violencia, no han sopesado en toda su brutalidad lo aberrante de su accionar, ni tiene indicios de su efecto disolvente sobre las estructuras, su etiología, su incidencia en la dinámica social, ni de su significado como fenómeno y mucho menos de su trascendencia en la psicología del conglomerado campesino; ni de las tensiones que creó, ni de las crisis moral que presupone, ni del enjuiciamiento que implica a los dirigentes de todo orden, ni del

llamamiento que formula a una permanente, eficaz y serena meditación del problema que plantea. (Guzmán, Fals Borda, Umaña, 2010: 37).

El desarrollo de expresiones múltiples de violencia en un solo territorio, conduce que a largo plazo, que se dé una adhesión masiva en zonas que cuentan con procesos migratorios y en los cuales el Estado sea un gran ausente, entregando mediante un acuerdo tácito el monopolio de la fuerza. En el momento en el que las diferentes organizaciones armadas acceden al poder dentro de comunidades o zonas específicas, se da un reacomodo a nivel social y de las redes de acción de estos, pero lo político ligado al Estado tiende a desvanecerse de manera paulatina. (Pécaut, 2003)

El ceder la fuerza y el establecimiento de mecanismos de coacción, como una forma de reconstruir la colectividad, reserva el ejercicio de la violencia a un “Uno” superior a ellos, que puede ser fácilmente reemplazado. En el que los grupos armados se constituyen como redes de poder, que cuentan con los medios necesarios para coaccionar e interferir en otras redes de poder, por ejemplo guerrilleros con narcotraficantes, militares o empresarios; convirtiendo a la violencias como un recursos suplementario para lograr esto.

La debilidad de las relaciones institucionales junto a estrategias políticas clientelistas permiten la fragmentación de los territorios, este contexto ha posibilitado que se desarrolle una violencia estrategia, en la que tanto las organizaciones sociales como la violencia ordinaria se encuentren subordinadas, afectando de manera directa la vida colectiva.

Lo anteriormente expuesto permite entender que la violencia es el resultado de una serie de factores de larga data, con una continuidad y transformación en la actualidad, en la que “La carencia de una simbología de la unidad nacional, la ausencia de mecanismos constantes de regulación social, el fraccionamiento espacial de los poderes, son otros tantos factores que ponen al descubierto una conflictividad que circula libremente a través del tejido social.” (Pécaut, 2001: 6). Siendo este el contexto propicio para lograr establecer políticas como la de seguridad democrática del gobierno de Uribe Vélez, en el que se logró avanzar e imponer cambios en la dinámica del conflicto mediante ofensivas militares (Granada, Restrepo, Vargas: 2009), a un alto costo económico y

social, pero que en el fondo no logra subsanar las problemáticas sociales que han ido alimentando el conflicto de manera constante.

La creciente polarización constituye el punto de mayor dificultad para los procesos de negociación de paz, o en su debido momento de postconflicto, en la medida en que la polarización social, institucional y política, se refleja en la incapacidad de cumplimiento por parte de los gobiernos y de sectores en pro de la continuación de la misma, o de una imposición armada en lugar de un proceso bilateral (Nasi: 2007).

Breve mirada al contexto actual del conflicto armado

La década de los noventa fue el momento de corte dentro del conflicto armado colombiano, en la medida en que este se convirtió en una disputa por todos los medios posibles -especialmente a sangre y fuego- de zonas específicas y claves de la geografía colombiana a nivel económico, y de una penetración en las diferentes esferas de poder, siendo la más afectada el nivel local.

El periodo entre 1996 y 2002, se agudiza de manera significativa el conflicto, como

“consecuencia del fortalecimiento militar de las guerrillas, la expansión nacional de los grupos paramilitares, la crisis del Estado, la crisis económica, la reconfiguración del narcotráfico y su reacomodamiento dentro de las coordenadas del conflicto armado. Esta tendencia fue sucedida por una etapa decreciente que va desde el año 2003 hasta hoy, y ha estado marcada por la repercusión de la iniciativa militar del Estado, el repliegue de la guerrilla y la desmovilización parcial de los grupos paramilitares. Este periodo, sin embargo, plantea nuevas amenazas por el reacomodamiento militar de las guerrillas, el rearme paramilitar y el desgaste de la prolongación de la ofensiva militar del Estado, que no ha podido darle fin al conflicto” (GMH. ¡BASTA YA! Colombia, 2013: 33).

Este fortalecimiento militar por parte de los diferentes actores armados posibilitó una competencia de corte territorial entre ellos, lo cual condujo a que la población civil se encontrara en el medio de esta nueva ola de violencia. Este constante enfrentamiento entre los grupos armados ilegales, le procuro al conflicto armado un carácter masivo, del cual las masacres se convirtieron en el símbolo más claro de este periodo, junto al desplazamiento forzado llevando a Colombia al segundo lugar a nivel mundial, después de Sudán (GMH. ¡BASTA YA! Colombia, 2013).

Igualmente este periodo se constituye como uno de los momentos de mayor crecimiento, expansión e intervención a nivel político, social y militar de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), y a otros grupos paramilitares a lo largo de país, las cuales al estar organizadas en un solo grupo armado pasaron a formar las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), estas se concebían como un movimiento de carácter político-militar, una organización civil armada no estatal, que buscaba hacerle frente a los grupos subversivos como un ejercicio de legítima defensa. Esta propuesta creó un discurso y accionar contrainsurgente, que permeó hasta la opinión pública (Cubides, 2005). Su principal objetivo era una intervención en el Estado y sus principales mecanismos de poder, para lograr de esta manera asumir el poder nacional y una refundación de la patria.

En el 2002, Álvaro Uribe Vélez gana las elecciones para lo que sería su primer periodo presidencial, mediante una política abiertamente en contra de lo ocurrido en las negociaciones de paz bajo el gobierno de Andrés Pastrana, en el que el principal objetivo era “una Colombia sin guerrillas ni paramilitares.” (Palacios, 2012: 169), mediante un mandato de mano dura y de aniquilamiento de las FARC, dejando de lado a otras organizaciones al margen de la ley, especialmente a las AUC.

Para este mismo periodo electoral, las AUC lograron intervenir en una tercera parte del Congreso, 250 alcaldías, 9 gobernaciones e influyeron en la campaña presidencial del 2003, logrando condicionar cerca de 1.741.947 de votos. El alcanzar un poder político, permitió que ejercieran influencia y control en organismos del gobierno, tales como los organismos de inteligencia. (GMH. ¡BASTA YA! Colombia, 2013) Con él con fin de “apoyar causas en las que puedan hacer parte de un conglomerado representativo de la mayoría, particularmente allí donde la consigna de su opuesto, la guerrilla, sea la de sabotear el proceso electoral” (Cubides, 2005:105).

Es importante resaltar que el surgimiento de los paramilitares se dio en zonas claves de país, en las que confluía el narcotráfico, grandes extensiones ganaderas y bananeras, obteniéndose de esta manera un ascenso social, económico y político como organización. En gran medida esto se debe a su capacidad de absorber y controlar grupos regionales, avanzando en diferentes partes de la geografía colombiana, además de reclutar

miembros de diferentes grupos armados que se había acogido a procesos de desmovilización previos, tales como los ocurridos con el EPL o el M-19 en los años 90's, este poderío les permitió declararles de manera directa la guerra a las FARC, de la mano de “lo intrincado de su red y lo dúctil de la estructura organizativa (Cubides, 2005: 115).

Las FARC responden a una prolongación de las “autodefensas campesinas” de los años cincuenta, en el que se establecen en territorios precisos y con antecedentes de desplazamientos, dándose una colonización armada y enfrentamientos abiertos con el Estado colombiano y sus diferentes gobiernos. Formando vínculos con el campesinado, los cuales al entrar en estos nuevos territorios colonizados, pero bajo los lineamientos y lógicas sociales y económicas de este grupo, no del Estado, siendo este el contexto favorable para el fortalecimiento de su influencia.

En un primer momento los diferentes grupos guerrilleros se plantean más como “el espíritu de la “inconformidad” que el de la revolución; no tienen de qué inquietar verdaderamente a los gobiernos; permite hacer visibles las carencias de las políticas públicas frente a unas estructuras agrarias rígidas, a una ocupación caótica del territorio, a la privatización de los poderes en amplias zonas, a una violencia residual persistente.” (Pécaut, 2003: 68)

Este imaginario y orientación ideológica rápidamente se transformó, llevándolos a una pérdida de su carácter de resistencia y de sus vínculos con los campesinos, en la medida en que estos se convirtieron en víctimas de las acciones perpetradas por parte de estos, con el fin de desestabilizar al Estado.

Con la constitución de 1991 se les dio la posibilidad a diferentes grupos armados a transitar a la vida civil, pero tanto las FARC como el ELN se negaron, el estar alejados de los centros urbanos y adentrarse en zonas de difícil acceso geográfico, mediante financiación de recursos derivados del narcotráfico y el secuestro, el cuerpo armado de estas organizaciones creció exponencialmente.

En el caso de las FARC se pasa de tener “48 frentes y 5.800 combatientes en 1991, a 62 frentes y 28.000 combatientes en 2002, con una presencia en 622 municipios, equivalentes a un 60% del total de municipios del país.” (GMH. ¡BASTA YA! Colombia,

2013: 162). Para el caso del ELN, este se logra consolidar en el Catatumbo, y en los departamentos del Bolívar, Arauca, Nariño y Cauca.

Para este periodo es importante tener en cuenta el peso de la zona de distensión de San Vicente del Caguan, el cual se convirtió en el claro ejemplo de la influencia y poderío de las FARC, dado que el lograr la salida del Estado colombiano de un municipio como condición para entablar diálogos de paz, le permitió a este grupo armado establecer y consolidar su presencia militar en una vasta región del país, además de un despliegue militar que se vio a lo largo del país hasta el año 2002 con la puesta en marcha de la Política de Seguridad Democrática, y una clara ofensiva militar por parte del Estado.

Desde la perspectiva de Marco Palacios (2012) la propuesta de Uribe fue la de una ofensiva militar con el fin de una reconquista del territorio, lo cual condujo a una reducción en los índices de los secuestros, los hostigamientos a las poblaciones o los atentados a la infraestructura nacional. Esto se debió a un impuesto de guerra de 1,2% sobre el patrimonio, que permitió el aumento en la fuerza militar en la mayor parte del territorio geográfico, el retorno de la misma a cerca de 200 municipios, una renovación en la profesionalización de las fuerzas armadas y el establecimiento de un sistema de recompensas, lo que si dejó claramente por fuera fue la situación de los Derechos Humanos y este tipo de política no garantizó la reducción de la población colombiana en condición de desplazamiento.

Para el caso de las guerrillas se les negó su carácter político e ideológico, se llegó a negar cualquier posibilidad de un proceso de negociación al tildárseles de terroristas que atacaban un Estado de elección popular, lo cual llevó a que la capacidad bélica de las mismas se viera seriamente reducida.

Otras problemática que surge dentro de esta política de Estado beligerante, son los denominados “falso positivos” y la persecución a las organizaciones de oposición. Respecto a estas problemáticas “la Fiscalía llevaba, al 31 de mayo del 2011, 1.486 investigaciones, con 2.701 víctimas. Dentro de los costos de la estrategia de seguridad se destacaron, además, el hostigamiento y la persecución judicial contra las organizaciones políticas y sociales puestas al gobierno, hecho que desató el escándalo de las

intercepciones telefónicas y los seguimientos ilegales del DAS” (GMH. ¡BASTA YA! Colombia, 2013: 179).

Dentro de este momento de la política colombiana, es importante resaltar el Pacto de Ralito, el cual “demostró la alianza entre las estructuras paramilitares con amplios sectores militares, económicos, políticos y sociales de todo el país.” (GMH. ¡BASTA YA! Colombia, 2013: 160). Fue el mecanismo que permitió la desmovilización de gran parte de los miembros de las AUC para 2005, mediante un impulso al olvido de las actividades relacionadas con el narcotráfico, lo cual se evidenció en un primer momento, ya que se planteó como estímulo, que los principales jefes paramilitares no serían extraditados por este delito.

Otro instrumento dentro del accionar de las AUC y que se puso en la palestra pública, fue la denominada parapolítica, “puesto que una vez copados militarmente los espacios y con el terror ejemplarizante con que se habían ganado, ya no era menester la coacción abierta.” (Palacios, 2012: 171), siendo esto para algunos autores, lo que impulsó la reelección de Uribe y la continuación del imaginario de prosperidad y recuperación de Colombia lo cual condujo a la aprobación de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).

Política de Seguridad Democrática

El establecimiento de la política de seguridad por parte de Uribe Vélez en sus dos periodos presidenciales (2002-2006) (2006-2010), llevó a que se terminara vinculando y subordinando las políticas económicas y sociales a esta (Granada, Restrepo, Vargas, 2009), al ser el factor de violencia el principal aspecto condicionante para el desarrollo del país. El adelanto de esta política, proyectado como posible solución al conflicto una lucha contrainsurgente, centrándose en especialmente en las FARC, dejando de lado otros grupos armados, igualmente el papel efectuado por diferentes sectores de la sociedad en la producción de la violencia. Invisibilizando durante este tiempo el peso y consecuencias del conflicto sobre la memoria, bienestar y seguridad de las personas, dado que se negó durante los dos periodos presidenciales de Uribe Vélez la existencia del conflicto. (Palacios, 2012)

Para Abello-Collack (2013) lo que realizó la política de Seguridad Democrática, fue reducir todo lo relacionado a la problemática de la seguridad a un enfoque militarista,

mediante un discurso antiterrorista y subversivo, imponiéndose sobre los demás objetivos nacionales, cerrando la posibilidad a una solución negociada del conflicto, puesto que se logró convertir en una obsesión nacional la necesidad de derrotar a las FARC, mediante un robustecimiento de la capacidad militar del Estado, es decir, se dio una militarización de la noción de la seguridad.

Dicha política no logro un fin del conflicto, a pesar de las grandes inversiones a nivel técnico, tecnológico y militar con el fin de transformas y adecuar el aparato de defensa y seguridad del Estado Colombiano. Dejando de lado la posibilidad de un proceso de diálogo y negociación con las guerrillas, en el que el Estado persiguió no solamente a los grupos armados ilegales, sino que se dio un “hostigamiento y la persecución judicial contra las organizaciones políticas y sociales opuestas al gobierno” (GMH. ¡BASTA YA! Colombia, 2013: 179). Además de ser el periodo en el que se dan los lamentables “falsos positivos”, como una necesidad por parte de las Fuerzas Armadas, de lograr las cifras esperadas dentro de los resultados de la política de seguridad.

Es importante resaltar que entre 2003-2005 el conflicto armado colombiano entra en una etapa de estancamiento, para luego comenzar una disminución paulatina en el 2006. Esto se considera como el resultado de la ejecución del Plan Patriota y su objetivo de ir detrás de la cúpula militar de las FARC.

En el caso de los paramilitares logran su punto más alto de confrontación para el año 2004, los cuales se ven disminuidos por el proceso de negociación y de paz con estos, pero al no estar todos los grupos paramilitares dentro de esto, los enfrentamientos armados se centraron en los departamentos del Cesar, Arauca, Norte de Santander y Casanare.

Respecto a la intensidad del conflicto armado, presentó para estos años una baja “en el número de muertes civiles, principalmente asociadas a la disminución de la victimización por parte de los grupos paramilitares, los principales responsables de la muerte de civiles en el marco del conflicto colombiano.” (Granada, Restrepo, Vargas, 2009: 63). Reducción que también se da en el número de combatientes, así se contara con una política de confrontación directa por el Estado.

Dialogo de paz con las AUC y el establecimiento del Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)

A nivel internacional el DDR se ha convertido en el punto de partida para lograr la configuración de la paz en lugares con conflictos internos, por lo cual se hizo necesario una serie de estándares internacionales, los principales de estos son: el Integrad DDR Standars que parte desde la ONU con su experiencia en Uganda y Kosovo, la Stockholm Initiative y la Iniciativa de Cartagena, estos últimos son de corte académico (Nussio, 2012) (ACR, 2014).

Desde estas tres perspectivas se establece a la seguridad y el desarrollo como los aspectos claves para lograr el desarrollo del DDR y la configuración de una paz duradera. Para la ONU los procesos de DDR solamente se logran si se cuentan con acuerdos negociados con los grupos armados claramente identificados, que ya estén dentro del proceso de desmovilización; desde la perspectiva académica se resalta el hecho de que la mayoría de estos procesos se dan en medio de los conflictos todavía existentes, lo cual lo convierte en un mecanismo estatal.

Por desarme se entiende la recolección, documentación, control y disposición de armas pequeñas, munición, explosivos y armas ligeras y pesadas de los combatientes y en algunos casos de la población civil, lo que incluye el desarrollo de programas responsables sobre el manejo de armas. La desmovilización se define como la baja controlada y formal de los combatientes activos en fuerzas y grupos armados, en el que se parte de un procesamiento de los combatientes en centros temporales, tales como lugares de acantonamiento, campamentos, cuarteles o barracas, dentro de esta etapa se incluye la reinserción y los procesos de apoyo estatal. Por último se define a la reintegración como el proceso para que los excombatientes adquieran estatus civil y alcancen un empleo sostenible, enfocándose principalmente en los niveles locales y con metas a largo plazo (ONU, 2006: 2).

Para lograr el éxito de todo DDR es necesario contar con la voluntad política de los diferentes actores, inclusión política de estos como ciudadanos de derecho, siendo este un mecanismo para legal para garantizar las propuestas y la lucha política de los actores

involucrados, con el fin de evitar que retomen las armas y la generación de nuevas formas de violencia (Rutas Jurídicas para la Paz, 2013).

El inicio de los diálogos de paz con las AUC se da de manera paralela a la ofensiva militar desarrollada por la Política de Seguridad Democrática. Para el mes de diciembre de 2002 comienzan las negociaciones que se concretarían en Santa Fe de Ralito, en el cual se logró el cese unilateral de los principales frentes, y la desmovilización completa de su estructura para diciembre del 2005 (Palacios, 2012, Nussio, 2012). Lo que se buscaba con dicho acuerdo el fortalecimiento del carácter democrático del gobierno, y que el monopolio de la fuerza volviera hasta cierto punto a manos del Estado.

A pesar de contar con dicho acuerdo, existieron fracciones y grupos paramilitares que se retiraron del proceso o nunca decidieron participar dentro de esto, como ocurrió con los frentes de los departamentos de Norte de Santander y Arauca, o los liderados por Vicente Castaño, “Don Mario” o por “Martín Llanos” (Granada, Restrepo, Vargas, 2009). Esta situación ha llevado a que los esfuerzos gubernamentales se centren a combatir los reductos paramilitares, los cuales sufrieron una fuerte transformación a nivel estructural e ideológico, al mismo tiempo que se le está haciendo frente a las denominadas “bacrim”, las cuales suelen estar conformadas por exparamilitares en zonas donde este grupo armado solía ejercer presencia, como en el Urabá antioqueño.

Para lograr este proceso de DDR en el contexto colombiano se hizo necesario establecer un marco legal, integrado por la Ley de Justicia y Paz, la creación de una justicia transicional y una Política Nacional de Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas (PRSE).

La PRSE busca desde sus objetivos promover y facilitar la incorporación efectiva del desmovilizado junto a su grupo familiar, el reconocimiento como sujetos de derecho por parte del Estado, mediante el progreso de su condición en tres aspectos importantes:

- a) La integración de la oferta social y económica del Estado; b) El acompañamiento para incrementar la probabilidad de que las intervenciones mejoren las condiciones de calidad de vida de la población desmovilizada y de sus familias; y c) La construcción de un marco de corresponsabilidad que por un lado, apoye al desmovilizado a regresar y convivir constructivamente en su entorno familiar y comunitario, y por el otro, lo comprometa a él y a sus dependientes con la superación de su situación y la permanencia en la legalidad. (Conpes 3554, 2008, 2)

Dentro de esta política se tipifican dos tipos de desmovilización, la primera de esta cuenta con un proceso de negociación previa de grupos, que se realiza con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Agencia Colombiana para la Reinserción (ACR). La segunda son las desmovilizaciones individuales, las cuales son manejadas por el Ministerio de Defensa Nacional, mediante el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD).

La etapa de reintegración se encuentra a cargo de la Alta Consejería para la Reintegración, y posteriormente por la Agencia Colombiana de Reinserción (ACR), la cual asesora, coordina y ejecuta a nivel público y privado la ruta de la reintegración. Encargándose de la coordinación, asesoramiento y ejecución de la Ruta de integración, además de una constante implementación y evaluación de la política.

La PRSE cuenta con la vinculación del Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, Policía Nacional, la Oficina para el Alto Comisionado para la Paz, El Comité Operativo para la Dejación de Armas (CODA) del Ministerio del Interior y de Justicia, Fiscalía General de la Nación, Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), Defensoría del Pueblo, El Ministerio de Educación Nacional, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el ICETEX, Ministerio de Relaciones Exteriores, La Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de los Estados Americanos, la Organización Internacional para las Migraciones, La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

A nivel regional y local el accionar de la ACR y de la PRSE se desarrolla desde las gobernaciones y las alcaldías, ya que estos entes se encuentran con la responsabilidad de asegurar la vinculación de la población desmovilizada y en proceso de reintegración, al régimen subsidiado de salud y a los diferentes programas educativos que se ofrecen dentro de la Ruta, mediante la constituciones de entes territoriales por parte de la PRSE y la ACR para cumplir los objetivos.

El papel del ICBF se da con la problemática de los menores combatientes, desmovilizados, recuperados por parte de las Fuerzas Armadas Colombianas o afectados por el conflicto armado, con el fin de atender las necesidades especiales de este grupo poblacional. De igual manera dentro de esta política se cuenta con el papel de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por

GAI, la cual se encarga de articular, orientar y ejecutar las acciones institucionales a nivel nacional para prevenir el reclutamiento y la utilización de los menores dentro del conflicto por parte de los diferentes actores (Conpes 3554, 2008)

Para el año 2002 con la ley 782 se les da la condición de víctimas de la violencia, a todos los menores de edad, independientemente de la manera en que estos se desmovilicen (captura o entrega voluntaria), además dentro de la LJP se puso como requisito necesario que los grupos armados ilegales entreguen a los menos que hacían parte de su organización.

Durante el proceso de DDR en los dos gobiernos de Uribe Vélez cerca de “3.119 niños, niñas y adolescentes se desvincularon de los GAI o fueron recuperados por la Fuerza Pública, cifra que corresponde al 6.5% de la población total que se ha desmovilizado.” (Conpes 3554, 2008: 12). Igualmente partiendo de estas cifras, cerca del 73.6% de los menores desvinculados son hombres, y solamente el 26.4% son mujeres; igualmente la edad promedio de desvinculación es entre los 16 y 17 años, con bajo nivel educativo, puesto en su mayoría solamente cursaron hasta 5 de primaria.

Ley de Justicia y Paz (LJP)

La LJP fue aprobada en el 2005 durante el Gobierno de Uribe Vélez como resultado del proceso de DDR con las AUC, convirtiéndose en el marco jurídico del mismo, en este se buscaba otorgar beneficios de corte punitivo a los excombatientes que decidieran acogerse al proceso, mediante la confesión de los delitos realizados y se lograra establecer una forma de reparación económica de las víctimas. En su formulación se partió de tres aspectos claves: verdad, justicia y reparación, con el objetivo de establecer un equilibrio entre Estado, población civil y excombatientes (Nussio, 2012).

Uno de sus principales puntos es el otorgamiento de penas máximas de ocho años en la cárcel, sin importar si el exparamilitar realizara delitos de lesa humanidad o violación de los derechos humanos, tales como torturas, masacres, desapariciones forzadas, secuestro o violencia sexual. Los cuales dentro del Código Penal colombiano cuentan con penas hasta de cuarenta años (Uprimny, 2011).

LJP se comenzó a diseñar desde 2003 como un proyecto de alternativa penal, en el que tanto gobierno como paramilitares se oponían a que estos últimos pagaran penas

por los crímenes cometidos, basándose principalmente “en ideas provenientes de la justicia restaurativa, según las cuales el castigo penal tiende a ser una forma encubierta de venganza y puede convertirse en un obstáculo para lograr la reconciliación” (Uprimny, 2011: 93). Lo cual condujo a que en primer borrador no se establecieran sanciones privativas de la libertad para los paramilitares que fueran acusados de realizar asesinatos, masacres, desapariciones u otras violaciones de los derechos humanos, se consideraba como garantía la buena voluntad de estos, para que no realizaran nuevamente acciones violentas, pasando de un enfoque transicional a uno de corte restaurativo.

Este primer borrador fue catalogado como poco ético, injusto respecto a los miles de víctimas de las AUC y judicialmente poco viable, dado que “violentaba los derechos de las víctimas, que habían sido claramente reconocidos tanto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el ámbito internacional como la Corte Constitucional en el plano interno.” (Uprimny, 2011: 96). Con el fallo de la corte se logró un incremento en las penas para los paramilitares, una extensión en el tiempo de las investigaciones realizadas por la fiscalía y a un proceso de reparación.

Estas condiciones condujeron a que se reformulara la LJP, impulsando un cambio en el discurso del gobierno, puesto que se pasó del rechazo absoluto del castigo penal y del silencio sobre los derechos de las víctimas, a la admisión de la importancia de lograr un equilibrio entre las necesidades de paz y las exigencias de justicia. Se consiguió establecer castigos alternativos, como parte del enfoque de justicia transicional, en la que se busca romper con los círculos de violencia, sin embargo el conflicto armado continúa y no se logró establecer un proceso de paz con dicho grupo armado de manera unificada.

Como resultado del Pacto de Ralito, se consideran que cerca de 30.944 personas se desmovilizaron (Presidencia de la República, 2006), en el que cerca de 69 menores quedan en manos del ICBF, lo cual condujo a una reducción de 20.000 homicidios por año junto a una reducción en las tasas de secuestros (Rangel, 2007). Pero para el año 2006 (un año después de finalizadas las desmovilizaciones de paramilitares), se da un rearme de los mismo, junto a la aparición de nuevos actores como resultado de la fragmentación de las AUC, un fortalecimiento de actores armados en zonas de presencia paramilitar, un

reagrupamiento de desmovilizados en bandas delincuenciales y el fortalecimiento de los reductos que no se desmovilizaron (Crisis Group, 2007).

Se podría decir, que con el proceso de paz con las AUC y de la arremetida armada contra los grupos guerrilleros, el gobierno de Uribe Vélez logró hasta cierto punto el retorno del monopolio legítimo de la fuerza, junto un aparato político que se vio afecto por la parapolítica, junto a la continuación del entramado del narcotráfico como una de las principales actividades criminales y de exportación del país.

Caracterización de la Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados

La propuesta de esta política parte de los compromisos que adquirió el Estado colombiano en materia de derechos humanos, especialmente los relacionados en derechos de niños y niñas, haciendo un énfasis en la Convención de los Derechos del Niño. Lo cual condujo a que se configurara un enfoque de protección integral, interdependencia de derechos, perspectiva de género, participación de la diversidad y el reconocimiento de los ciclos vitales durante el crecimiento (Conpes 3673, 2010).

Igualmente nace de la necesidad de cumplir con las reiteradas recomendaciones de instancias multilaterales, especialmente las de Naciones Unidas y lo establecido en un el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en el que se señaló la urgencia de diseñar y aplicar una política eficaz de prevención del reclutamiento, así el país se logró establecer diferentes procesos para la construcción de la paz, en la medida en que el reclutamiento no es una práctica exclusiva de los grupos armados, sino también de las bandas criminales.

Se plantea como una política de Estado, que busca integrar los diferentes niveles del gobierno (nacional, regional y local), junto a las familias, la sociedad colombiana y a la internacional, con el fin de lograr el cumplimiento e implementación la de acciones que permitan una verdadera incidencia en la disminución y desaparición del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.

El enfoque de la política parte de la necesidad de garantizar derechos, de la proyección de verdaderas políticas públicas de infancia y adolescencia, que permitan crear entornos para la vida cotidiana de los menores. Partiendo de la

“i) la articulación de acciones del Estado nacional y local, de las organizaciones sociales y de la cooperación internacional; ii) la transformación cultural para prevenir las violencias y la explotación de niños y niñas; iii) la construcción de sujetos de derechos que participen en la construcción de su proceso de vida y de sujetos responsables de ejercer sus derechos; protección integral y garantía efectiva de derechos; iv) las políticas públicas adecuadas e incluyentes; y vi) la movilización de la sociedad como vigía de derechos” (Conpes 3673: 27)

Algunas perspectivas sobre el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes

Se considera que el reclutamiento de menores se da cuando, cualquier persona por debajo de los 18 años de edad hace parte de un grupo armado legal o ilegal, en la capacidad pero no limitada de cocineros, cargadores, mensajeros y aquellos que acompañen a dichos grupos, niñas reclutadas con propósitos sexuales y matrimonios forzados. No solamente se refiere a los niños que carga o han cargado armas, dado que los roles a desempeñar varían significativamente de acuerdo a la edad y el género (ONU, 2000) (Verhey, 2001) (Wessells, 2009).

Es importante resaltar que el discurso transnacional tipifica esta problemática en una variedad de imágenes. La primera de estas plantea que los menores son forzados a servir, pelear y matar, los mecanismos de vinculación están relacionados con el secuestro y la coerción de menores por parte de los grupos armados, conduciendo a que sean considerados instrumentos de guerra o como simples víctimas pasivas de las circunstancias (Wessells, 2009) (Drumbl, 2012).

Una segunda imagen para Drumbl (2012) y Grover (2012), es la que se encuentra en concordancia con la narrativa de victimización, en la cual los menores dentro de grupos armados legales o ilegales son bienes dañados. Esta imagen parte del dolor que genera la vida militar, en la cual los niños se encuentran psicológicamente devastado y con una vida robada por el conflicto.

Una tercera imagen es la del menor como héroe, en la que estos pelean por una causa justa, como un acto de patriotismo o como una forma de lograr respeto social. Esta

construcción parte de la independencia, convicción y respeto por las armas, dejando de lado la idea de pasividad y victimización.

Una cuarta imagen que se encuentra vinculada a esta línea, es la que se forma desde el aspecto político y desde la seguridad nacional, en el que la problemática de menores dentro de los grupos armados constituye una bomba de tiempo. Siendo innecesario el invertir en la rehabilitación de los que se desvincularon o de realizar campañas de prevención, además de que se tiende a invisibilizar la problemática por parte de los estados y negando aspectos, como el de las niñas siendo utilizadas con fines sexuales por parte de los grupos armados, o el riesgo que corren los menores de edad de contraer enfermedades de transmisión sexual como el VIH/SIDA (Drumbl, 2012).

La imagen de la pasividad o victimización es la que cuenta con mayor acogida a nivel internacional, especialmente entre ONG's y organizaciones internacionales con influencia intergubernamental, en la que esta imagen de víctimas se une con la necesidad de la concientización (Drumbl, 2012). Desde la perspectiva de Grover (2012), este enfoque ha influenciado a que las políticas frente al tema sean de corte top-down, basadas en las diferentes medidas legales a nivel internacional, con el objetivo de crear medidas de buenas prácticas, mediante la naturalización de la infancia, dejando de lado la construcción de los procesos culturales de cada país respecto a este concepto y a una transposición de políticas y programas (Wessells, 2009).

La mayoría de las investigaciones sobre la problemática, muestran que los menores deciden unirse a los grupos armados con diferentes fines, pero los principales son la protección, comida o albergue. Resaltando que se encuentran en mayor riesgo de ser reclutados, aquellos que sufren condiciones de pobreza, separados de sus familias, desplazados de sus lugares de origen, y cuenta con un acceso limitado a la educación.

La vinculación de niños, niñas y adolescentes dentro de los diferentes grupos armados, es más común de lo que se cree, convirtiendo esta problemática en tema de derechos humanos y de paz, en la medida en que ninguna sociedad puede lograr la paz si da una militarización de la población más joven, lo cual a largo plazo conduce a que se vea a la violencia como el único medio de supervivencia, pues esta tiende a reemplazar el orden social establecido.

A nivel mundial son varios los casos de esta problemática. África se consolida como la región del mundo con mayores países en conflicto y en el que se reclutan más menores de edad, en el que cerca de 13 países ejercen esta práctica entre ellos: Angola, República Democrática del Congo, Liberia, Mozambique, Ruanda, Sierra Leona, Somalia y Sudan. Los cuales cuentan desde los años ochenta con un acompañamiento y promoción constante de programas por parte de UNICEF, mediante una cooperación entre los diferentes gobiernos y grupos armados (Wessells, 2009) (UNICEF, 2002).

Asia y el Pacífico se establece en segundo lugar, en el que los casos de Camboya, Timor Oriental, Myanmar, Sri Lanka y Afganistán, tienden a generar mayor preocupación a los organismos internacionales, para esta zona se han creado programas enfocados a la educación como un mecanismo de prevención del reclutamiento, lo cual también se está aplicando para Colombia desde el 2001 (Wessells, 2009) (UNICEF, 2002).

Para el continente americano, Colombia en la actualidad es el único país en el que realiza esta práctica, en el caso del Salvador, Guatemala y Nicaragua el reclutamiento de menores se dio dentro de los conflictos civiles de los años ochenta, finalizando con esta práctica por parte de los diferentes actores cuando se firmaron los diferentes acuerdos de paz, lo cual a su vez se logró mediante el reconocimiento de esta práctica por parte de los diferentes Estados y grupos revolucionarios (Ricca, 2006).

Principales antecedentes legales a nivel internacional

Esta política parte de los acuerdos y compromisos firmados por el Estado Colombiano, a nivel nacional e internacional en materia de derechos humanos, especialmente seis tratados internacionales especializados en derechos de niñas, niños y adolescentes, los cuales ejercieron influencia para el desarrollo de medidas legislativas entorno a la infancia y adolescencia en el país.

El primero de estos es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN) vigente desde 1989, la cual plantea la necesidad de una nueva relación del Estado y la sociedad respecto a la infancia, en el cual a los niños, niñas y adolescentes se les reconoce como sujetos de derechos especiales, dejando de lado el concepto que se tenía de infancia de corte pasivo e intervencionista por parte de la familia, el Estado y la sociedad (UNICEF, 2004). Convirtiéndose en la primera ley internacional sobre esta

temática, la cual obligaba a los Estados firmantes a que adoptaran medidas con el fin de garantizar la efectividad de los derechos establecidos en ella, y definiendo como niño a “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.” (UNICEF 2006: 10).

El principal aporte de la convención es que esta se ha convertido en el marco de referencia, para la valoración de los menores afectados por las guerras y el mecanismo para garantizar sus derechos. Lo cual condujo a la presentación de una agenda de paz y seguridad por parte de la UNICEF en 1999, en la que se crearon siete elementos claves: el fin del uso de los menores como soldados, protección humanitaria y personal humanitario en zonas de riesgo, acciones de acompañamiento en contra de las minas terrestres, proteger a los niños de los efectos de sanciones aplicadas a los países, asegurar la construcción de la paz mediante la participación de los menores, combatir la impunidad de los crímenes de guerra especialmente en contra de los niños, y por último, promover medidas de acción y prevención (UNICEF, 2002).

El segundo de estos es el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, aprobado en el año 2000, en el cual se condena que las situaciones de conflicto armado en los diferentes países y entre países convierta a los menores en blancos, especialmente el reclutamiento de niños menores de 15 años para actividades hostiles.

Este protocolo junto a la declaración de la Organización Internacional del Trabajo N°182, consideran que el reclutamiento forzado u obligatorio de niños es una de las peores formas de trabajo, además de que constituyen una violación al derecho internacional humanitario (UNICEF, 2006). Considera que es responsabilidad de los diferentes estados firmantes, que analicen y tomen conciencia de las causas políticas, sociales y económicas que orientan la participación de los menores dentro de los conflictos armados.

Establece “la necesidad de adoptar nuevos instrumentos para la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, principal prioridad de la acción nacional e internacional” (OIT, 1999: 1). Reconociendo en su Artículo 3, que dentro de las peores forma de trabajo infantil, se encuentra “el reclutamiento forzoso u obligatorio

de niños para utilizarlos en conflictos armados” (OIT, 1999: 2), junto a la prostitución, la utilización de estos para material pornográfico, producción de estupefacientes o actividades ilícitas que afecten la seguridad, salud o formación moral de los niños.

El cuarto documento clave es la Resolución 1612 de 2005 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en el que se resaltan y se realiza una crítica a los avances en el tema de la protección de los niños afectado por conflictos armados, puesto que dichos avances no logran una verdadera consolidación en el terreno, conduciendo a la impunidad de los actores armados que ejercen esta práctica, igualmente hace un llamado de atención al papel que están desarrollando los Estados, para garantizar la protección y ayuda a los menores afectados por los conflictos armados (ONU: 2005). Para el caso colombiano estas declaraciones, condujeron a que se creara en ese mismo año, una comisión de monitoreo conformada por Naciones Unidas, la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia y diferentes organizaciones que trabajan en pro de la defensa de los derechos de la niñez.

La importancia a largo plazo de estos protocolos frente a las problemáticas de infancia alrededor del mundo, radica en que estos permiten considerar a los menores como sujetos de derechos, compromete a los Estados firmantes para que realicen medidas en pro de un cumplimiento de los derechos de los menores, logrando un llamado de atención frente a situaciones, condiciones y problemas que enfrenta los niños en los diferentes países, mediante el establecimiento de principios integrales de desarrollo.

Antecedentes legales a nivel nacional

La Constitución política de 1991, el Estado colombiano establece 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” (Constitución, 1991: Artículo 44).

Siendo responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado la protección de la infancia, con el fin de garantizar un desarrollo de manera armónica e integral, junto a un ejercicio

pleno de sus derechos, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás. Para el caso de los adolescentes se busca que junto a un desarrollo integral, que estos participen de manera activa en los diferentes organismos, tanto públicos como privados, especialmente en aquellos que se encuentren encargados de su protección, educación y progreso.

En la ley 418 de 1997 se crean disposiciones para la protección de los menores de edad frente al conflicto armado, en el Artículo 13 se especifica que no se realizara reclutamiento de menores de 18 años para prestar el servicio militar obligatorio. Igualmente dentro del Artículo 14, establece pena de tres a cinco años de prisión para las personas que recluten menores de edad, con el fin de vincularlas a grupos insurgentes o de autodefensa, y no podrán acceder a beneficios jurídicos.

Mediante esta ley se establece al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como la entidad encargada de desarrollar programas de prevención y protección para los menores, mediante una asistencia prioritaria para todos aquellos que se queden sin familia, o en el caso en que estas no se encuentren en la capacidad de cuidarlos. Además contarán con protección especial todos los menores que bajo cualquier condición, hayan participado en el conflicto armado.

El Código de Infancia y Adolescencia de 2006 (Ley 1098), parte de la idea de garantizar a los menores de edad un desarrollo pleno dentro de un núcleo familiar, sociedad y comunidad, en los cuales se cuente con un ambiente de felicidad, amor, comprensión, igualdad, dignidad y sin discriminación. El objetivo de este código es constituir normas sustantivas y procesales para garantizar la protección integral, el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes, junto a las libertades que se encuentran estipuladas en los diferentes instrumentos internacionales de derechos para este grupo poblacional.

En el Artículo 20 de este código se establecen derechos de protección, en contra del abandono físico, explotación económica, la mendicidad, y “el reclutamiento o la oferta de menores en actividades de promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización”, se considera en contra de la ley el reclutamiento y la utilización de los niños por parte de grupos armados organizados al margen de la ley, siendo responsabilidad del Estado, la sociedad y las familias protegerlos en contra de este delito.

La resolución 1677 de 2008 el Estado colombiano señala las peores formas de trabajo, crea una clasificación de actividades y condiciones de trabajo peligrosas para la integridad física y mental de todas las personas menores de 18 años, entre las que se incluye la participación de menores de edad dentro de conflictos armados. Esta resolución parte del acuerdo 182 de la OIT, en la que se les pide a los países, definir mediante un listado con lo que se considera como trabajo infantil, lo peligroso que pueden ser por su naturaleza y/o condiciones en las que se practica.

Definiendo como trabajo peligroso, todo aquello que se encuentra estipulado por la OIT dentro las peores formas de trabajo infantil, tales como: esclavitud, trata de personas, servidumbre por deudas, trabajo forzoso, reclutamiento forzoso, prostitución, pornografía y actividades ilícitas. Entendiendo que la práctica del reclutamiento, no se limita específicamente a los conflictos armados, sino en lo relacionado con trata de personas y el tráfico de estupefacientes.

Muchas de estas medidas de corte legal se encuentran en concordancia con lo planteado en CIDN, OIT, UNICEF y ONU respecto a la necesidad de los Estados de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, e igualmente de implantar condiciones que permitan el libre desarrollo, crecimiento y calidad de vida de estos. Lo cual para el caso colombiano se ve fuertemente afectado por el conflicto armado, dificultando el cumplimiento de estos objetivos por parte del Estado, y que de manera reiterada se realicen violaciones a los mismos.

Llamados de atención sobre la problemática para Colombia

Desde el año 2000 hasta el 2009, la Secretaria General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), realizó una serie de informes sobre la situación de derechos humanos para Colombia, en los que se buscaba asesorar a las autoridades colombianas en la formulación y aplicación de programas, políticas y medidas para lograr una promoción y protección de los derechos, realizando un especial llamado a las diferentes partes del conflicto a respetar y a cumplir los principios humanitarios.

Los informes desde el año 2000 hasta el 2002 se dieron bajo la presidencia de Andrés Pastrana, en el que se hacía un fuerte llamado para buscar mecanismos eficaces frente al accionar del paramilitarismo en el amplias zonas del territorio colombiano,

analizar las causas estructurales de la crisis carcelaria en el país, y la necesidad de adoptar un plan de acción a favor de la protección de los derechos humanos. Acciones que desde el propio Estado, se vieron constantemente disueltas o marginadas de las políticas sociales, afectando el desarrollo de las diferentes recomendaciones de la ONU, siendo insuficientes para enfrentar la crisis humanitaria que se presentó como resultado del conflicto armado (ONU, 2001).

Respecto a las problemáticas de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto, los informes de este periodo mostraron que los menores fueron objetos de secuestro y violaciones reiteradas de sus derechos por parte de los diferentes actores del conflicto, como parte de un cambio en la estrategia de los grupos armados, en el que se comenzó a atacar cada vez más a la población civil y a nivel social el aumento de la violencia intrafamiliar y el abuso sexual.

Para este periodo se estimó que cerca de 6.000 a 7.000 menores se encontraban vinculados a las FARC, ELN y los diferentes grupos paramilitares, y otros 7.000 se encontraba dentro de las diferentes milicias urbanas, estableciendo la edad promedio de reclutamiento de 15 años de edad. Las FARC son el grupo armado que utiliza más esta práctica, seguido de los paramilitares, los cuales mediante panfletos en las zonas rurales llaman a los jóvenes a cumplir un “servicio militar obligatorio”, lo cual origina en algunos casos situaciones de desplazamiento de las familias, evidenciando lo vulnerables que son las zonas de frontera y las zonas más aisladas del territorio, frente a esta práctica, puesto que se comprobó un aumento en los reclutamientos forzados (ONU, 2001) (ONU, 2003).

Dentro de los informes se denunció que junto al reclutamiento forzado, se presentaron casos de abusos sexuales por parte de los comandantes guerrilleros y paramilitares, se reportaron casos de niñas secuestradas para ser utilizadas como compañeras sexuales, y el uso de menores por parte de las fuerzas armadas estatales como informantes, en los departamentos del Meta y Putumayo (ONU, 2002) (ONU, 2003).

Llamando la atención a la falta de una política de prevención, y a la necesidad de una serie de reformas del código de Infancia y Adolescencia para que este se ajuste a los lineamientos de la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 2001). Igualmente a la falta de avances respecto al diseño de una política integral de derechos humanos, que

fuera integrada y coherente con políticas, normas, programas y mecanismos gubernamentales, además se puso de manifiesto que el Estado colombiano no había ratificado el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño, en los temas relativos a la participación de estos en los conflictos armados, tráfico de niños, prostitución infantil y pornografía.

Durante el primer gobierno de Álvaro Uribe se hizo público el reclutamiento de menores por parte de las FARC-EP y del ELN dentro de las zonas indígenas, y cómo los paramilitares, así estos se encontraran dentro del proceso de desmovilización, siguieron reclutando jóvenes a cambio de alguna remuneración, dinero o ropa principalmente. Lo que causó mayor preocupación fue el aumento de esta práctica en zonas específicas del país como lo fue el Magdalena medio, el Urabá antioqueño, y en los departamentos de Arauca, Putumayo, Guaviare, Meta, Cauca, Valle del Cauca, Risaralda y Santander, e igualmente el aumento en la zonas urbanas de Medellín y Bogotá (ONU, 2004) (ONU, 2005).

Los informes de la Alta Comisionada durante este periodo, manifiestan su preocupación frente al proceso de paz con los paramilitares, en la medida en que algunas zonas del país los miembros de este actor armado no hicieron parte del DDR propuesto por el Estado en la Ley de Justicia y Paz, continuando con su accionar delictivo y con el reclutamiento de menores. En los casos en el que los paramilitares si se acogieron al DDR la entrega de menores combatientes a las autoridades correspondientes no se realizó, sino que los menores fueron entregados directamente a sus familias, lo cual significa un riesgo para la vida de los menores, al no contar un apoyo adecuado para hacerle frente a las consecuencias de la guerra y al peso del estigma social (ONU, 2005).

Para el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) los grupos armados ilegales ignoraron las recomendaciones sobre derecho internacional humanitario, lo cual se mostró con los informes de la Fiscalía General de la Nación en los que se evidenciaron los abusos cometidos por integrantes de las “FARC-EP contra las menores incorporadas en sus filas, tales como abortos forzados, violencia sexual, amenazas, y tratos crueles y degradantes” (ONU, 2007: 19). Igualmente se conocieron casos en los cuales los menores fueron colocados en las primeras líneas de combate por

parte del EPL, se comenzaron hacer públicas las primeras denuncias de los denominados “falsos positivos”, donde menores del departamento del Casanare fueron asesinados y posteriormente identificados como guerrilleros por parte del Ejército Nacional, con el fin de mostrar los buenos resultados de la política de seguridad del gobierno de Uribe Vélez (ONU, 2009).

Para el informe sobre el 2009 la Alta Comisionada reconoce que uno de los mayores avances, que se dio en el tema del reclutamiento infantil por parte de los grupos armados ilegales, fueron las primeras medidas adoptadas por la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento creada en el 2007, logrando apoyo técnico a las diferentes autoridades y comunidades en más de 100 municipios del territorio colombiano. Igualmente para el último año del gobierno de Álvaro Uribe se plantea la creciente situación de nuevos grupos armados urbanos, en algunos casos son producto del rearme de algunos desmovilizados, que están vinculando niños y niñas en las comunas, 5, 6 y 7 de Medellín, para la prostitución, cobro de extorsiones y compraventa de estupefacientes.

Otro informe que llamo bastante la atención sobre esta problemática fue “Aprenderás a no llorar: Niños combatientes en Colombia” presentado por Human Rights Watch (HRW) en 2002, en el cual se establece que uno de cada cuatro de los combatientes irregulares es menor de 18 años y provenientes de familias con escasos recursos, como resultado de una ausencia constante del Estado colombiano, no contar una apropiada legislación y políticas respecto a la infancia, y no procesar penalmente a los que responsables de los reclutamientos. Para la ONG en el periodo de publicación del informe se contaba con cerca de 11.000 menores reclutados, principalmente en las filas de las FARC-EP, seguido por el ELN y paramilitares, lo cual permite observar que no se cuentan con datos precisos sobre menores y como esta problemática ha pasado a un segundo plano.

HRW expresa que las FARC-EP dentro de su reglamento interno consideran que la edad mínima para el reclutamiento son los 15 años de edad, pero los testimonios muestran que la edad promedio es de 14 años, violando el derecho internacional humanitario y sus propias normas. Para el caso del ELN los menores de 15 años participan

en lo que ellos consideran “actividades revolucionarias”, pero no directamente en los combates, lo cual no se cumple, dado se conocen de casos incluso de vinculación a este grupo guerrillero con 13 años. Los grupos paramilitares a diferencia de los grupos guerrilleros, tienden a pagarle un sueldo a sus reclutas, y estableció la edad mínimo de reclutamiento de cualquier combatiente de 18 años, lo cual no sucede realmente en la práctica.

Dentro del informe se considera que la mayoría del reclutamiento se da por voluntad propia, siendo esto una consecuencia de la terrible falta de oportunidades para los jóvenes y de la pobreza, ya que en algunos casos las familias los envían a los diferentes grupos armados al no estar en la capacidad de garantizarles comida, ropa y protección. Poniendo de manifiesto que los derechos de los niños en territorio colombiano, se encuentran en riesgo en más de una sola dimensión y no exclusivamente a la situación del conflicto armado.

Actores claves dentro de la Política

- Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley

Mediante el Decreto 4690 de 2007 se crea la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley, con el fin de ser el ente gubernamental encargado de articular y orientar la ejecución de las diferentes medidas para la prevención del reclutamiento. Se encuentra conformada por “los Ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior y Justicia, Protección Social y Educación, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Vicepresidencia de la República, que la preside y ejerce su Secretaría Técnica a través del Programa Presidencial Colombia Joven” (Conpes 3673: 26).

Entre sus principales funciones se encuentra (i) identificar los municipios y zonas con mayores dificultades o riesgo, con el fin de desarrollar su labor mediante la promoción de programas por parte del gobierno, (ii) realizar una serie de recomendaciones para lograr un marco que permita crear una política nacional de

prevención, (iii) establecer planes y programas de protección integral para la niñez y juventud, como mecanismos para la prevención, (iv) mediante un dialogo con las diferentes organizaciones sociales internacionales y nacionales, aprobar los programas más adecuados a trabajar respecto a la niñez y juventud, (v) realizar seguimientos de manera periódica a los programas y planes de acción, entre otros aspectos (Conpes 3673, 2010).

La política de Prevención de reclutamiento, liderada por la Comisión Intersectorial, establece tres puntos que constituyen una ruta de trabajo basada en la prevención: temprana, urgente y de protección. La prevención temprana plantea el accionar de las entidades públicas que se encuentre dentro de los municipios, zonas tanto urbanas como rurales, en el que se identifiquen factores de riesgos identificados por la Comisión Intersectoriales , tales como

i) Presencia o tránsito de grupos armados organizados al margen de la ley o de grupos de delincuencia organizada (ii) Presencia de cultivos de uso ilícito y de economías ilegales (narcotráfico, micro tráfico, tráfico de armas, sicarito), (iii). Presencia de minas antipersonales y municiones sin explotar, (iv) Altos índices de homicidios, (v) Altos índices de violencia intrafamiliar, (vi) Altos índices de violencia sexual, (vii) Reporte de casos de desplazamiento forzado por causa de amenazas de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, (ix) Informes de riesgo y/o Alertas tempranas emitidas por la defensoría del pueblo o por la Comisión intersectorial de Alertas Tempranas del Ministerio del Interior y de Justicia. (Secretaría Técnica, 2011-2012: 26)

Este primer punto de la ruta de prevención realiza un especial énfasis en situaciones puntuales y más individuales.

La prevención urgente parte de las amenazas colectivas, suceso que surge de la política de cumplimiento de cuotas por parte de los grupos armados y del ejercicio sistemático de la práctica en algunas partes del país, mediante la presencia de alguno de los actores armados en los barrios, localidades, comunas o veredas, mediante una presencia en las escuelas, la entrega de panfletos a las comunidades, entre otras prácticas, lo cual puede generar a su vez desplazamiento de las comunidades. Desde este punto, lo que se busca es crear una asociación entre autoridades públicas o indígenas con los líderes comunitarios, familias y maestros, con el fin de lograr un fortalecimiento de diferentes espacios de protección dentro de la comunidad para los menores (Secretaría Técnica, 2013).

Por último se establece la prevención en protección, la cual parte de hechos concreto en contra de un niño, niña y adolescente, situación que requiere medidas especiales al ser una amenaza directa a la vulneración del derecho a ser protegidos, por lo cual se hace necesario el establecimiento de un equipo de trabajo que cree un protocolo de reacción a nivel territorial (Secretaría Técnica, 2011-2012).

- Alta Consejería Presidencial para la Reintegración

Una de sus principales funciones de esta institución dentro de la política de prevención, es la de asesorar al ICBF para la definición de estrategias para la prevención del reclutamiento, principalmente mediante unidades de trabajo con las comunidades receptoras, con el fin de fomentar el fortalecimiento de entornos protectores. Articulado con un proceso de sensibilización respecto a la problemática, partiendo desde un enfoque de protección de los derechos de los niños (Conpes 3673, 2010).

- Presidencia de la República – Programa Presidencial de DDHH y DIH, Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección de Derechos Humanos

El principal objetivo de estos programas es el diseño de planes para la protección y prevención a los derechos de la vida, libertad e integridad. Igualmente trabajan en la conformación de mesas para la prevención de violaciones respecto DDHH, y establecer unas políticas descentralizadas respecto al tema de los derechos humanos (Conpes 3673, 2010).

- Procuraduría General de la Nación

Con el establecimiento del Sistema Integral de Prevención (SIP), estableció que la prevención parte de la organización de un manual de procedimiento y de sus competencias. Por lo tanto se diseñó el Protocolo para el Seguimiento de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en los Planes de Desarrollo de los Departamentos, Distritos y Municipios.

El objetivo de este protocolo es observar como el enfoque de derechos permite crear condiciones de vida para el pleno desarrollo de los menores, en el que el Estado sea el encargado de impulsar las acciones programáticas y el presupuesto. Igualmente realiza

un llamado a que la sociedad civil y el sector privado, asumiendo una responsabilidad frente a la problemática y realicen una participación más directa sobre esta.

Dentro de su plan de acción construye una estrategia de trabajo que parte de la “i) acción coordinada e incidencia política, sectorial y territorial; ii) capacidades y soluciones territoriales; iii) corresponsabilidad social; iv) seguimiento y evaluación; y v) vigilancia preventiva y control de gestión.” (Conpes 3673, 2010: 32).

- Defensoría del Pueblo

Este ente público cuenta con el Sistema de Alertas Tempranas (SAT), el cual es el encargado de la promoción de las políticas de prevención relacionadas a las violaciones masivas de los Derechos Humanos. Esto se realiza mediante un monitoreo y análisis de riesgo para la población civil, con el propósito de advertirle a las autoridades sobre las situaciones que representan mayor riesgo a los derechos humanos. Esta institución a la OIM y la UNICEF, realizaron un análisis preliminar sobre la Prevención y Utilización Ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes, haciendo especial énfasis en el marco normativo y sobre la construcción del concepto del reclutamiento.

- ICBF, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación

Estas instituciones con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA- y UNICEF, desarrollaron un documento en el que se creó un marco de políticas públicas y de lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia.

Lo anterior se incluyó en el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019, en el que se señalaron las acciones y responsabilidades respecto a la infancia y la adolescencia por parte del Estado colombiano, al ser el garante de los derechos de este grupo poblacional y buscar ser una sociedad más incluyente y oportuna. Creando estrategias de promoción y garantías de los derechos de niños, niñas y adolescentes en alto riesgo en el departamento del Putumayo, y el diseño de la Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador por parte del ICBF.

Por su parte el Ministerio de Protección Social ha impulsado la creación de 32 comités departamentales y 95 más en municipios del país, encargadas de desarrollar el programa de Mis derechos Primero, con el cual se busca enseñarle a la sociedad que todo reclutamiento de una persona menor de 18 años es forzado, ya que a nivel jurídico así se establece. Dentro de este programa también participa el Ministerio de Educación, con el fin de reestablecer los derechos y procesos educativos de niños, niñas y adolescentes que se encuentra en contextos de violencia y/o desplazamiento, al ser la población en mayor situación de riesgo.

- Mesas de prevención Nacional y Territoriales

La mayoría de estas iniciativas parten de los diferentes reportes planteados desde ONU, Cooperación Internacional, la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración, las gobernaciones, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA. Con una principal presencia en los departamentos con mayores índices de reclutamiento, como lo es Antioquia, Chocó, Nariño, Tolima, Atlántico y Cesar, en el que cada gobernación maneja una dinámica propia.

- Sociedad Civil

Es importante resaltar la labor desarrollada por la sociedad civil trabajando a la par de la comunidad internacional respecto a la problemática, dado que han permitido el desarrollo de proyectos, iniciativas, recomendaciones de política y llamados a los diferentes actores armados a que pongan un fin al reclutamiento de menores de edad.

Algunas de las principales organizaciones son la Corporación Alotropía, Corporación Infancia y Desarrollo, Fundación Paz y Bien, Fundación CEDAVIDA, BENPOSTA-Nación de Muchachos, Comisión Colombiana de Juristas, COALICO, Fundación Restrepo Barco, Fundación Esperanza, Fundación Maya-Nasa.

- Comunidades Étnicas

Las asociaciones de las comunidades étnicas se dan principalmente en sur-occidente y pacífico colombiano, en la que han desarrollado iniciativas desde sus contextos específicos para la prevención del reclutamiento, un ejemplo de esto son los diferentes de radios comunitarias liderados por la población joven.

CAPÍTULO III

IDEAS PROGRAMATICAS Y ACTORES DENTRO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO INFANTIL

En este tercer capítulo va desarrollarse en dos aspectos claves, el primero de estos es la controversia de las ideas programáticas claves dentro del diseño de la política, especialmente el tema del reclutamiento y vinculación de los menores dentro de las estructuras de los diferentes grupos armados ilegales, especialmente cuando desde esta población se puede hablar de un aspecto voluntario, y como esta idea choca con la concepción de derechos y concepción infancia por parte de diferentes actores internacionales y nacionales.

Los niños y jóvenes siempre han tenido una participación histórica dentro de los diferentes conflictos bélicos, lo que sí ha tenido una transformación es el concepto de infancia y adolescencia, en el que se les confiere una carga de dependencia y cuidado, considerando esta esta etapa de la vida entorno a la protección en todos los niveles tanto físicos como mentales, lo cual llevo a que dentro de la propia sociedad se comenzara a considerar que la participación de estos dentro de los conflictos atentaba a su integridad física y moral (Pachón, 2009), en un mundo en el que se hace cada vez más difícil ejercer estos ideales, por la internacionalización de los conflictos y la multiplicidad de aspectos que los atraviesan.

Esta idea de infancia basada en derechos se convierten en el punto clave para la formulación de las políticas, programas y propuestas en todo el país, condicionando hasta cierto punto el enfoque de las mismas, resaltando el papel jugado por los actores internacionales para el tema de derechos humanos e infancia en Colombia, y cómo al reconocer una problemática los actores optan por olvidar o dejar de lado algunos de sus aspectos.

El segundo aspecto a tratar dentro de este capítulo es ¿cómo desde el posicionamiento de unas ideas programáticas dentro de una política pública, se encuentra directamente vinculado con la configuración de unas redes de poder?, las cuales privilegian y establecen una serie de instrumentos que se encuentran en concordancia con las ideas que mayor peso lograron tener.

Reconociendo de esta manera que las redes de política son una estructura de relaciones que se encuentra limitada por unos actores organizados, se configuran a su vez durante el periodo de formulación y aplicación, siendo significativas en la medida en que los actores definen sus creencias políticas, preferencias y discursos en relación a su interacción con los demás miembros (Montpetit, 2005). A su vez, la definición de estos aspectos para una red ejercen una influencia dentro de un proceso para la determinación de los instrumentos, en lugar de un actor los elija, lo cual no implica que la selección sea la más adecuada y óptima para el desarrollo de la política, limitando la capacidad de aprendizaje de los gobiernos y que los problemas no puedan ser resueltos mediante unos ajustes menores a la política (Bressers & O’Toole, 1998).

Controversia de las ideas programáticas dentro de la política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados

La problemática de la vinculación de menores al conflicto armado colombiano data desde principios de los años noventa, pero solamente se reconoce su existencia en 1997 al realizar “la entrega de seis adolescentes capturados y retenidos por el ELN en Media Luna (Cesar) en 1997; y la recuperación de 73 niñas y niños en el poder de las FARC, en una operación militar llevadas a cabo en Santander en el año 2000” (Mago, 2011:33). Llamando la atención de los medios de comunicación sobre los derechos de los menores y la vinculación de estos en el conflicto armado, generando una serie de demandas sociales para que esta problemática fuera incluida en la agenda pública, logrando una puesta en agenda; y por lo tanto se comenzaron a tomar las medidas necesarias, para la construcción de un escenario jurídico apropiado en el que se lograra atender los diferentes aspectos de este flagelo.

¿Hasta qué punto la vinculación de menores a los grupos armados al margen de la ley es una decisión voluntaria?

Una de las principales ideas dentro de los diferentes informes consultados es la vinculación voluntaria de los niños, niñas y adolescentes, correspondiendo a cerca de un 80% (Defensoría de Pueblo, 2006; Human Rights Watch, 2003; Springer, 2007). Lo cual se enfrenta al principio de los menores como sujetos de derecho establecido por los organismos internacionales y consignado en la constitución de 1991, desde esta visión se

considera que toda vinculación voluntaria es contraria al ejercicio de los menores y por lo tanto forzado, en la medida que esta situación responde a una serie de vulneraciones repetitivas de sus derechos.

Para hablar de esta idea es necesario partir de las razones que motivaron la toma de estas decisiones por parte de los menores y el peso del conflicto armado, para que se adoptada esta conducta por parte de ellos y ser objeto de sus propias acciones. Un proceso de autodeterminación, que normalmente no es tenido en cuenta cuando se piensa en menores siendo agentes activos de los grupos armados ilegales.

La mayoría de los estudios consideran, los principales factores de la vinculación de los menores son las difíciles condiciones de vida que rodean a la infancia y adolescencia del país, la falta de oportunidades en las zonas rurales y los procesos de exclusión social dentro de las ciudades. Aspectos que ejercen una directa incidencia dentro de las economías familiares, conduciendo a la configuración de factores de miseria. Convirtiendo el vincularse a los diferentes actores como una estrategia de supervivencia y adaptación, y como una oportunidad por parte de los diferentes grupos armados de explotar la vulnerabilidad de los entornos socio-económicos.

Desde esta perspectiva para Human Rights Watch (2002) y Beatriz Linares -como asesora de la Vicepresidencia para la política de prevención-, en algunos casos las familias deciden entregar a los menores por su incapacidad de mantenerlos, de esta manera se les garantizaría comida, ropa y protección, o en algunos casos para lograr un beneficio económico bajo la mentira de pobreza y desempleo.

Otro tema clave y de gran trascendencia, es el relacionado con violencia intrafamiliar, el cual a su vez se encuentra conectado con el abuso físico y sexual, el abandono y la orfandad. Contextos familiares en los que se les impone a los menores una serie de relaciones basadas en la autosuficiencia económica, familias disfuncionales que puede ser el resultado de la ausencia de alguno de los padres, en algunos casos como producto de la violencia misma, conduciendo a una carencia afectiva, a un sentimiento de aburrimiento y de no futuro por parte de los menores, en el cual la vinculación se establece como una posible salida a este contexto (Ruiz, 2002).

De acuerdo al boletín presentado por la Defensoría del Pueblo en apoyo con UNICEF, para el año 2002 el 83% de los menores manifestaron que su ingreso a los grupos armados se dio de manera voluntaria, sobresaliendo “que un 52% de los entrevistados expresó como motivación para el ingreso, el gusto por las armas y el uniforme”, revelando en una menor medida los factores que se consideran claves como la pobreza, la convivencia con la violencia, enamoramiento, decepción o sentimientos de venganza.

A pesar de estos difíciles contextos familiares, según la Defensoría del Pueblo (2006) cerca del 89% de los niños, niñas y adolescentes que se encontraban dentro de los grupos armados vivían con sus familias antes de ingresar, y un 86% manifestó el uso de castigos físicos como una medida correctiva. Lo cual conduce a que los menores se apeguen a esto y a otras situaciones de maltrato y violencia para decidir abandonar sus núcleos familiares, optando por una vida en los grupos guerrilleros o paramilitares.

Para algunos menores de edad el estar dentro de un grupo armado permite la idea un futuro diferente al que se puede labrar estando dentro de sus comunidades y con sus familias, lo cual conduce a una idealización de la guerra como una forma de vida mejor, conformada por sentimientos de pertenecía y camaradería (Coaliaco, 2003).

La institucionalización de la violencia convierten a los diferentes grupos armados en algunos casos como el único referente de autoridad, ejerciendo una capacidad coercitiva en la población, estableciendo tiempos de sociabilización en torno a la violencia, construcción de símbolos sociales giran en torno a la guerra, y los procesos de interacción de las comunidades se encuentran atravesados por la idea del miedo y la admiración (Ruiz, 2002) (Montoya, 2008).

Otros factores que aparecen dentro del proceso de investigación del reclutamiento infantil son de carácter más personal, tales como el establecer una relación sentimental con algún miembro de una grupo armado ilegal, deseos de venganza por la muerte de un familiar o un ser querido cercano, reconocimiento de estatus, una crisis de adolescencia en el que la vinculación a un grupo armado se ve como una forma de escape y libertad. A nivel urbano especialmente, se encuentra vinculado con la idea de prestigio social, estética y aventura, puesto que muchos de los menores lo observan como una vía rápida

y fácil de acceder a cosas materiales, lo cual se entiende como una forma de expresión de las diferentes maneras de entender el conflicto armado, y una relación con el poder de corte más personal (Ruiz, 2002).

El tema de la educación constituye en otro aspecto social dentro de la voluntariedad del reclutamiento, en la medida la tasa de deserción escolar es alta y el nivel de escolaridad es bajo, siendo cuarto de primaria como el promedio de escolaridad alcanzado. Dentro de las razones que se manifiestan es la falta de gusto por el estudio, falta de una adecuada infraestructura, no les gustaba el lugar, ausencia de recursos monetarios para costearla. Poniendo de manifiesto la ausencia del Estado colombiano a nivel de cobertura y protección (Defensoría del Pueblo, 2006).

Es importante reconocer en este punto que la guerrilla y los paramilitares realizan un proceso de reclutamiento activo en las escuelas. Estos actores armados preparan a niños de escuelas como reclutadores, siendo equipados con armas pequeñas con el fin de impresionar a potenciales nuevos niños soldados, al quedar fascinados por las armas, siendo estas símbolos de poder y el mecanismos de pelea (Bjorkhag, 2010)

Para los grupos armados, el contar con menores de edad dentro de sus filas posibilita y garantiza el crecimiento como organización, en la medida en la que se logra una apropiación de las actividades relacionadas con la militancia y la guerra, convirtiéndola en la única forma de vida y una transcendencia en el tiempo de la misma (Ruiz, 2002).

La mayoría de estas situaciones se presentan en regiones del territorio colombiano en el que los propios niños buscan su vinculación como una opción de vida, siendo

“reclutados dentro de los sectores más desfavorecidos y desamparados de la comunidad, en las zonas de mayor conflictividad y entre jóvenes carentes de familia y redes sociales de apoyo, sin oportunidades concretas de trabajo y con un provenir incierto. En muchos casos, los niños no llegan solos, vienen con un hermano, un primo o un amigo y es frecuente que más tarde desempeñen la función de reclutadores, persuadiendo a otros conocidos o parientes de su pueblo o vereda para que se les unan en las filas” (Pachón, 2009: 7-8).

Pasando de niño a un soldado propiamente dicho, con la capacidad y la necesidad de manejar armas, realizar un entrenamiento extremo en el que se busca es la obediencia de

las órdenes a cualquier costo, con el fin a largo plazo de ser capaces de participar activamente a nivel militar.

Lo planteado anteriormente por diferentes organismos, asesores e investigadores (tanto nacionales como internacionales), entra en disonancia con parte de los testimonios de menores entrevistados, pero al mismo tiempo es uno de los factores claves a la hora de la formulación de la política de prevención y del discurso estatal e internacional respecto a la concepción de la infancia, enfrentándose a la idea de los menores como sujetos de derecho, dado que por más voluntario que sea su vinculación a los grupos armados ilegales, bajo la luz del Derecho Internacional Humanitario y los Derecho de Infancia y Adolescencia esta voluntariedad es nula, por lo tanto se va adoptar como obligatorio, al entrar en contravía de sus propios derechos, por falta de información de los mismos o una idea errónea de lo que es el conflicto.

Gran parte de los estudios que buscan explicar las vinculaciones no forzadas, tienden a dejar de lado la capacidad de agencia con la que cuentan los niños, niñas y adolescentes, limitando a su vez su rol como actores sociales, dándole un mayor predominio a los aspectos ya mencionados, los cuales responden a factores económicos, sociales y/o familiares, conduciendo a considerar los factores de corte más personal (venganza, crisis o enamoramiento) inválidos, al ser subjetivos y dominar la voluntad de los menores (Moreno, 2010; Bjorkhag, 2010).

TIPO DE RECLUTAMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES*



*Total de la población que afirmó haber pertenecido a un grupo armado ilegal. No tiene en cuenta a las personas que señalaron no pertenecer a ninguno.

El tipo de ingreso se conserva con la misma tendencia registrada en la investigación realizada en el 2001. Como se observa en la grafica, el 83,7% de los niños, niñas y adolescentes afirmó que su vinculación fue una decisión "voluntaria".

Fuente: Defensoría del Pueblo-UNICEF

En un estudio realizado por Florentino Moreno (2010), en el que se trabajó con 21 niñas desvinculadas de los grupos armados ilegales en el departamento de Antioquia y que se encontraban dentro del programa de reinserción liderado por el ICBF. Estableció que el tema de la pobreza para las menores que se habían vinculado por decisión propia no constituía una de las principales causas, pues según los testimonios logrados la condición económica de sus familias era mejor que las de su entorno, con padres responsables que garantizaban comida y un mínimo de calidad de vida.

Una situación parecida sucede con la institucionalización de la violencia, la cual no es indicada por las menores como un factor decisivo y determinante, pero si permite el desarrollo de una conducta acrítica a su entorno en el que el tema de la orientación e ideales políticos de un grupo determinado. Lo que si se considera un aspecto importante por parte de las menores participantes en este estudio, es el tema del maltrato, la violencia intrafamiliar y la ausencia de cariño, el estar dentro de un grupo armado les permite alejarse de este contexto de violencia, y el poder ejercer algún tipo de influencia dentro de la dinámica familiar.

Considero importante aclarar del contexto del cual estos menores parten, con pocas opciones y las elecciones en sus vidas tienen una directa incidencia en el proceso de reclutamiento, hasta cierto grado de coerción, lo cual no es nada extraño en la mayoría de las sociedades. Sin embargo, basados en las decisiones que los menores realizaron y en sus experiencias, el enlistarse en los diferentes grupos armados fue una decisión voluntaria (La Rioja, 2010).

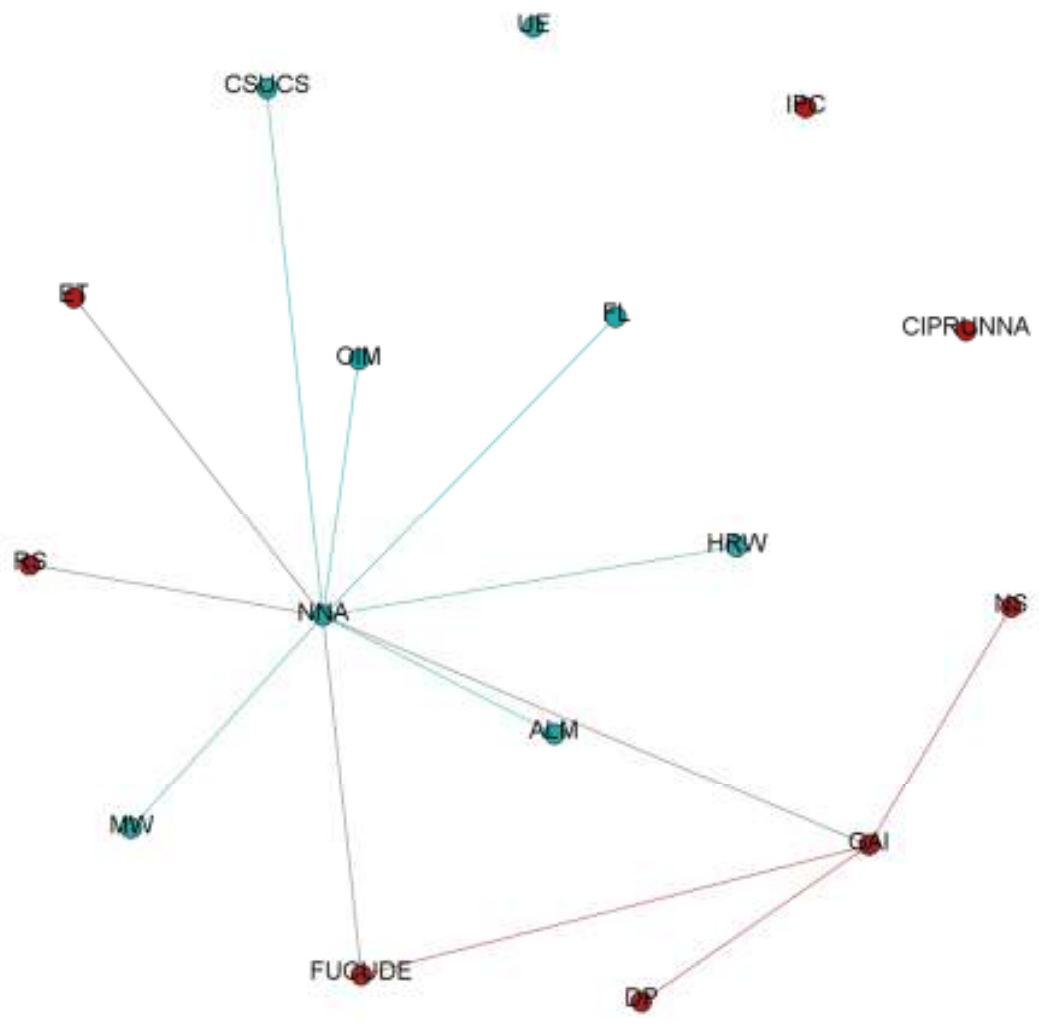
Para los niños, los insurgentes pueden representar una vida de libertad, movilidad y todo un estilo de vida, pero en realidad muchos de los casos el reclutamiento tomo lugar en una zona gris e indeterminada entre lo voluntario y lo forzado, en el que los menores toman sus decisiones basados en la información con la que cuenta en el momento de la incorporación, sin dimensionar todas las consecuencias de lo que significa ser un niño soldado. De igual manera la infancia afectada por el conflicto armado colombiano, no se puede concebir como un grupo homogéneo de víctimas indefensas, ellos se encuentran formados y condicionados por las particularidades de cada una de sus experiencias y circunstancias.

Distribución por tipo de reclutamiento, de grupo armado al que pertenecieron niños, niñas y adolescentes

Tipo de reclutamiento	Grupo armado*													
	FARC **		AUC		ELN		ACC		ERP		OTROS		NR	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Forzado	39	13,6	25	21,4	8	10,1	8	16,3	3	50	1	10	0	0
Voluntario	249	85,4	90	76,9	71	89,9	71	83,7	3	50	7	70	2	100
NS / NR	3	1	2	1,7	0	0	0	0	0	0	2	20	0	0
Total	287**	100	117	100	79	100	79	100	6	100	10	100	2	100

- * La población sujeto del estudio pudo pertenecer a más de un grupo armado
- ** Existe un (1) caso perdido que altera el (n) de la categoría FARC (288)

Fuente: Defensoría del Pueblo-UNICEF



Autor: Marisol Salamanca (Reclutamiento Voluntario)

El reclutamiento de menores como un acto forzado y una práctica sistemática

La segunda idea clave dentro del tema de la prevención del reclutamiento infantil y la participación de niños, niñas y adolescentes dentro del conflicto armado, es el tema de la vinculación y presencia dentro de los grupos armados de manera obligada, en contra de su voluntad, mediante el uso de la fuerza, engaños y coerción, convirtiéndolos en victimarios (Springer, 2012).

Son muchas las razones por las cuales los menores que viven en zonas de conflicto son reclutados como combatientes. Son considerados blancos fáciles por su inmadurez física y psicología, por la falta de independencia, lo manipulables que pueden llegar a ser al no conocer sus derechos. Tienen un gran valor en el momento del combate, no analizan los riesgos, se adaptan fácilmente a la violencia, requieren menos comida que un adulto, su entrenamiento es más fácil y menos costoso.

Desde la perspectiva de diferentes organismos nacionales e internacionales los niños soldados en el territorio colombiano, constituyen un profundo problema de derechos humanos. Convirtiendo a la población infantil, en el grupo social que padece con un mayor rigor las consecuencias del conflicto armado, en el que la violencia, el abuso sexual y los secuestros, son algunos de los aspectos que aquejan a los menores en el marco del conflicto (Dickson-Gómez, 2002; ONU, 2001; ONU 2002).

A nivel legal cuentan con una protección jurídica especial en el que sus derechos son superiores, especiales y fundamentales a nivel nacional e internacional (Ruiz, 2008). Por lo tanto se considera que toda vinculación de los menores dentro de los grupos armados es forzada, siendo toda vinculación voluntaria nula para el Estado y la sociedad, en la medida en la que no pueden acceder a que las decisiones tomadas por los NNA sean contrarias al ejercicio de sus derechos. Estableciendo que toda vinculación considerada voluntaria por parte de los menores, no contó con la información suficiente y no fue completamente libre, respondiendo a las vulneraciones de sus derechos, a sus procesos o no conocen los suficiente respecto a sus posibilidades, o se encuentran en contextos en los que se da una inversión de los papeles con los adultos en los núcleos familiares, al convertirse en los encargados de proteger a las familias y convertirse en el sustento económico, lo cual en teoría los conduce a pensar que el contar un arma, un uniforme o

el solo estar dentro de un grupo les permitiría conformar reconocimiento y sentido de pertenencia (Ruiz, 2008; Esguerra, 2013; HRW, 2002).

Desde esta perspectiva no existe la

“voluntariedad en el ser víctima, tampoco en la no posibilidad de escoger cuando el medio no ofrece nada distinto para hacer, no vemos la voluntariedad si los jóvenes o niños no tienen otras formas distintas para sobrevivir o como en muchos casos cuando las regiones en las que hay mayor presencia de los actores armados no se ofrecen niveles básicos de vida por la ausencia de programas del Estado” (Villegas, 2008: 33).

Lo que se busca es establecer el interés superior del niño, con el propósito de desarrollar políticas en pro del beneficio de la niñez y adolescencia del país, partiendo del principio de vida digna y de la no discriminación dentro de la vida familiar, cultural y social (Villegas, 2008). Lo cual no es nuevo, y que se viene trabajando por parte de los organismos internacionales, tales como UNICEF y ONU desde la década de los ochentas, pero que logra una consolidación en la década siguiente.

Desde los años noventa y el recrudecimiento de los conflictos internos alrededor del globo, se hace necesario a nivel mundial la introducción de una agenda para la paz en el que se desarrolla el concepto de buen gobierno, partiendo por el respeto por los derechos humanos, la transparencia en los procesos políticos, instituciones efectivas, consideración por la oposición política y las minorías, libertad de prensa, desarrollo equitativo y sostenible, entre otros aspectos. Lineamientos que desde la ONU, solamente se puede lograr si se comienza con la erradicación de la pobreza, el desarrollo de la juventud, cerrar las brechas de género y de infancia, la erradicación de la violencia y guerra de los conflictos civiles (Londoño, 2001).

Se hace necesario que los diferentes Estados comiencen adoptar medidas preventivas respecto a los conflictos existentes, especialmente en desarme, acciones humanitarias, promoción del cese de hostilidades y consolidación de la paz. Para el caso colombiano, como lo explica Londoño (2001), este planteamiento de la comunidad internacional posibilitó que se comenzara a mirar las fuentes de financiamiento de los diferentes grupos armados, especialmente el peso del narcotráfico y el crecimiento del conflicto, posibilitando el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, desde finales de la década de

los noventas y de un encargado para los temas de infancia involucrada en el conflicto, delegado por este mismo ente internacional.

Construyendo el papel a desarrollar por parte de la ONU: asesoramiento y acompañamiento de las diferentes instancias colombianas para la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para lograr una promoción y protección de los derechos humanos. Realizando un seguimiento de las recomendaciones de diferentes organismos internacionales, dado el notorio agravamiento de la situación de conflicto en el país y las reiteradas violaciones de derechos humanos por parte de los diferentes actores (ONU, 2001).

Es importante resalta que este organismo internacional reconoce los inconvenientes que ha sufrido el proceso de interlocución y acompañamiento con el gobierno, dado que todo las propuestas tienden a ser marginado de las principales políticas gubernamentales o tomadas como aspectos adyacentes dentro de las problemáticas, reduciendo el impacto dentro de la crisis del conflicto, y resaltando la falta de coherencia de las políticas gubernamentales.

Por su parte el Vicepresidente de la República -Francisco Santos para el año 2009- pone de manifiesto que esta problemática, no es exclusiva responsabilidad del Estado colombiano, puesto que organismos como UNICEF y OIM no logran realizar una verdadera coordinación para la ejecución de los diferentes programas de prevención orientados a la población más vulnerable. Manifestando que estas organizaciones realizan actividades en tener en cuenta el papel a jugar por el Estado colombiano, para lograr establecer un proceso de continuidad y no desperdiciar los recursos dados por la cooperación internacional (Noticias CM&, 2009).

La ONU no es el único que considera a la labor del Estado colombiano es insuficiente, el Comité Internacional de los Derechos del Niño, dentro de sus recomendaciones para la situación colombiana señala que no se cuenta con una política integral para la infancia, tantos como los diferentes programas y planes en pro de un desarrollo integral de la infancia no cuenta con una coherencia y sostenibilidad a largo plazo, imposibilitando de esta manera la obtención de resultados. Llego a proponer que se realice una reforma al Código de Infancia y Adolescencia, y que se tengan en cuenta

las demás y lineamientos establecidos dentro de lo estipulado por la Convención (Villegas, 2008).

En el caso de los menores de edad la falta de una serie de programas de atención integral para la asistencia, el tratamiento, rehabilitación e integración de los menores víctimas del conflicto armado, muestra la ausencia de una política de prevención o atención, junto a las dificultades de un limitado seguimiento, continuidad e implementación de normas, programas y mecanismos (ONU, 2002).

Resaltándose de esta manera las claras falencias de las políticas públicas entorno a los derechos de la infancia y adolescencia, la constante vulneración de los mismos en las zonas de mayor impacto de la violencia y del conflicto armado, y la falta de una política social clara por parte del Estado, en el que se logre reducir los índices de desigualdad social a lo largo y ancho del país.

Desde la Constitución Política de Colombia el tema de derechos y de garantías por parte del Estado se encontraba en concordancia con lo planteado a nivel internacional, estableciendo enfoque de protección integral para las políticas públicas de infancia y adolescencia, el cual se encuentra establecido en la Convención de los Derechos del Niño. Pero en la realidad los esfuerzos realizados por parte de los diferentes gobiernos colombianos de turno para poner en práctica este enfoque fueron insuficientes, lo cual lo reconoció la Corte Constitucional en el tema del reclutamiento infantil, este problema se estaba convirtiendo en una práctica generalizada y sistemática por parte de los diferentes grupos armados, desconociendo su verdadera magnitud y extensión en el territorio nacional, por no contar con una aproximación sistemática para comprender la proporción de menores vinculados, y para entender el crecimiento de estos actores (ONU, 2009).

Durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) el establecimiento de un ataque directo contrainsurgente, permitió que se formalizara la represión del Estado y que en algunas zonas de país se agudizara el reclutamiento de menores, gracias a las cuotas de menores por familias, como un impuesto de guerra (Springer, 2012), o una forma de sustituir desertores o bajas (Revista Cambio, 2009; El Colombiano, 2009). Lo cual hace que las reiteradas violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, no se puede comprender como responsabilidad exclusiva de individuos, sino

de las organizaciones armadas como tal, ya sean ELN, FARC, AUC o Bacrim, al establecer como política el uso estratégico de menores dentro del conflicto, especialmente los que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad, como lo es la población indígena.

Esta situación condujo a que se reconociera la incapacidad del Estado de hacerle frente a la problemática, y que a las medidas adoptadas desde el programa de derechos humanos liderado por la Vicepresidencia de la Republica no fueran suficientes. Dando como resultado que el monitoreo ejercido por parte de la ONU al Estado colombiano, no lograra mostrar resultados favorecedores a nivel de prevención y protección, puesto que el reclutamiento se está asociando a problemáticas sociales, económicas y familiares de fondo, tales como la deserción escolar, el desplazamiento forzado, la desnutrición, la falta de acceso atención hospitalaria, minas antipersonales, entre otros, lo cual aumenta el estado de vulnerabilidad de los menores, y por tanto las cifras del reclutamiento.

Los mecanismos nacionales e internacionales no logran establecer cifras concretas de los menores dentro de los diferentes grupos armados. Respecto a esta problemática Human Rights Watch y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia, para el año 2002 consideraban que cerca de 7.000 menores se encontraban dentro las filas de los grupos armados irregulares, convirtiendo a las FARC-EP en el grupo con mayores menores dentro de sus filas, seguido por el ELN y por ultimo las AUC, y esta misma cifra se encontraría dentro de las milicias urbanas, cifras que han aumentado significativamente en los últimos años.

Según el Tribunal Internacional sobre la Infancia afectada por la Guerra y la Pobreza en declaraciones para el año 2009, consideraba que se había dado un aumento paulatino y silencioso de los menores reclutados, dado que para el 2006 se contaba con un estimado entre 6.000 y 11.000 menores, para el 2009 se consideraban que las cifras eran entre 14.000 y 17.000, siendo uno de cada cuatro combatientes menor de edad. Para Natalia Springer (2012) como una de las principales consultoras sobre el tema, la cifra es aún mayor, considera que cerca de 18.000 niños, niñas y adolescentes se encuentran dentro de los diferentes actores armados, especialmente vinculados con la economía ilegal y el tráfico de estupefacientes. Por su parte, el Vicepresidente Francisco Santos reconoció

la incapacidad del Estado colombiano, en establecer un estimado confiable sobre menores que se encuentran dentro de las organizaciones armadas ilegales, pero desde la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación solamente para las AUC en el momento de su desmovilización contaban con cerca de 2.549 menores en su estructura (ODDR, 2010; El Informador, 2009).

Al ser un fenómeno sistemático, algunos departamentos cuenta con una mayor incidencia, para la Defensoría del Pueblo y UNICEF (2006) las regiones rurales de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Choco, Guaviare, Nariño, Putumayo, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Vaupés son los principales lugares de practica para este flagelo; aunque para Natalia Springer (2012) la situación del reclutamiento se encuentra más generalizada en el país, puesto que considera que 22 de los 32 departamentos son lugares de riesgo para esta práctica.

Los diferentes actores armados ignoraron los llamados internacionales y especialmente de la ONU sobre los temas relacionados con derecho internacional humanitario desde la instauración del proceso de monitoreo en 1997, las invitaciones constantes por parte de la comunidad internacional para poner fin a esta práctica, y que todos los menores que se encuentren dentro de las filas de los diferentes grupos armados sean entregados ICBF y logren acceder a un debido DDR, no han logrado la repercusión que se esperaba.

Esta situación se evidencio con el proceso de paz con las AUC, durante todo el periodo de negociación con este grupo armado se notó la presencia continua de niños y niñas (ONU, 2005). Una situación parecida se da con los grupos guerrilleros de las FARC-EP, ELN y el EPL, los cuales continuaron de manera reiterativa con el reclutamiento de niños, pero para las menores dentro de las FARC-EP la situación se agrava al ser víctimas una serie de abusos por parte otros integrantes del grupo armado tales como abortos forzados, violencia sexual, tratos humillantes y amenazas (ONU, 2006).

Para entender el impacto sistemático del reclutamiento de los menores de edad en el territorio colombiano, es necesario entender la adopción de reglas dentro de cada uno de los actores armados respecto al tema.

La principal es el establecimiento de una edad mínima de ingreso, las FARC-EP por ejemplo estipula los 15 años como la edad mínima para que un menor pueda ingresar a la estructura armada, lo cual se encontraría en conformidad con lo dicho en el Derecho Internacional Humanitario², lo cual se desvirtúa en la realidad, puesto que se conocen testimonios y denuncias de niños por debajo de esa edad dentro de este grupo guerrillero, para el periodo del 2008 al 2010 según información encontrada por parte de la Policía Nacional, solamente el Bloque Oriental contaba con cerca de 2.417 hojas de vida de menores combatientes, lo cual convierte a este actor armado como el principal reclutador de menores en el territorio colombiano (ONU, 2001; Human Rights Watch 2002; ODDR, 2010).

En el caso del ELN la vinculación de los menores de 15 años se da en lo que ellos denominan “actividades revolucionarias”, las cuales se encuentra orientadas especialmente a un proceso de adoctrinamiento, desde los 16 años es posible participar en las hostilidades, lo cual va en contravía de los testimonios dados por menores desmovilizados (Human Rights Watch, 2002, ONU, 2004).

Las AUC por su parte establecieron los 18 años como la edad necesaria para una vinculación a sus filas, en la que cada uno de sus miembros recibiría un salario, pero al igual que los otros actores armados se cuenta con datos de testimonios de menores de 15 años (Human Rights Watch 2002, ONU, 2006), pero los testimonios de algunos jefes de frentes de este grupo armado como Fredy Rendón Herrera “el Alemán”, especifica que se contaba con 400 niños por frente y con una edad promedio de 9 años, con una vinculación de forma voluntaria (ODDR, 2010). Menores que fueron excluidos de manera anticipada por parte de los jefes paramilitares durante el proceso de DDR, entregados directamente a sus familias y con el peso de la guerra acuestas, mientras algunos combatientes alcanzaron la mayoría de edad dentro de las filas, ingresando a las mismas a los 13 años (CRE Satelital, 2008)(Revista Semana, 2008).

El aumento de reclutamiento entre el 2008-2010 según información presentada en diferentes artículos de prensa por la Revista Cambio y el Colombiano, en este lapso de

² Edad que es modificada por el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño a 18 años

tiempo, explicaron que esta problemática se debió a una estrategia de reemplazo de las bajas dentro de las filas de los grupos armados por los procesos de desmovilización y de los enfrentamientos dentro de la política de seguridad democrática (ODDR, 2010). Lo cual condujo, según declaraciones de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para Colombia, a un descenso en la edad del reclutamiento, ya que se pasó de un rango de 13 a 15 años, a una edad promedio entre 10 y 11 años edad (Revista Cambio, 2009).

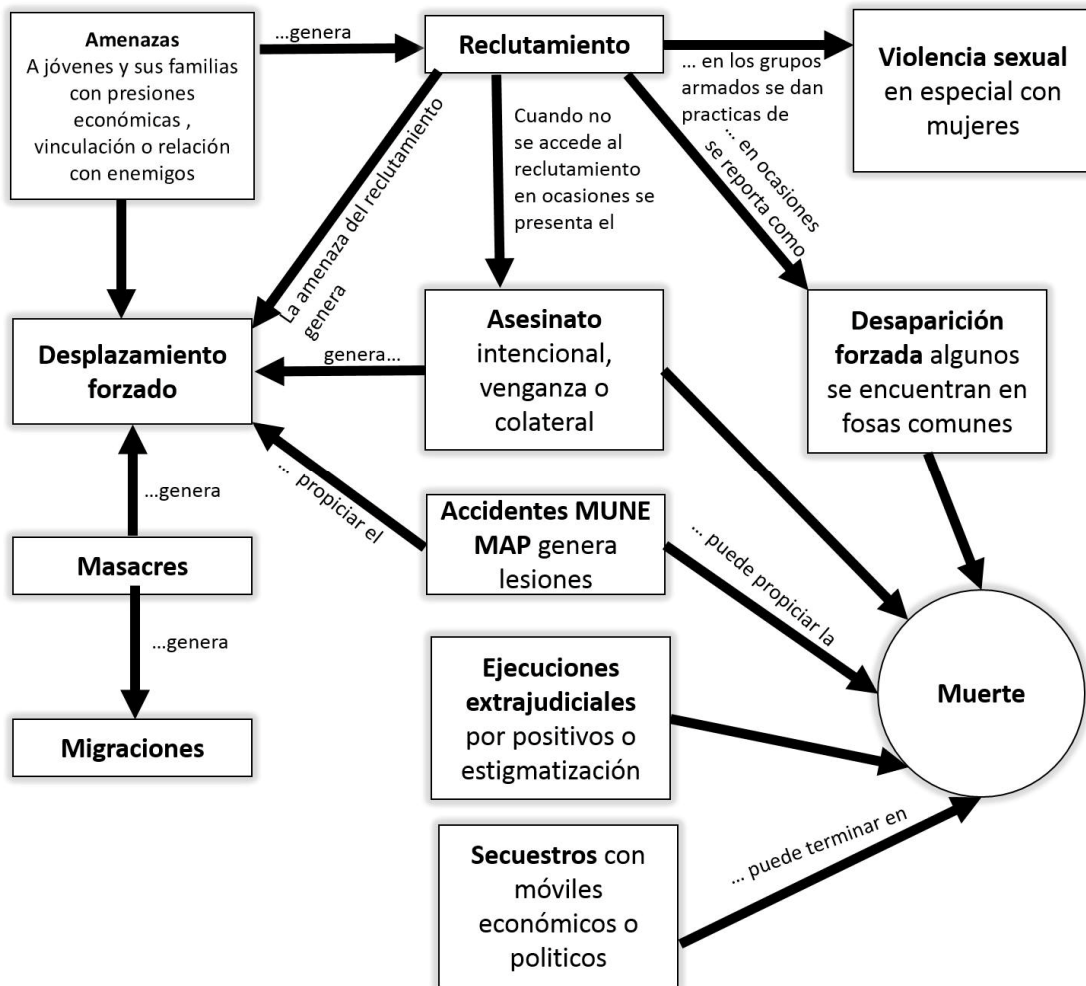
El reclutamiento forzado generó un cambio en la dinámica del conflicto y del desplazamiento. Los grupos armados suelen llegar a las comunidades y piden un hijo por familia, lo cual lleva a que familias enteras decidan salir de sus comunidades con el fin de no entregar a los menores (CSUCS, 2007; Springer, 2008; Revista Cambio, 2009).

Es pertinente resaltar que no importa el tipo de vinculación de los menores dentro de los diferentes grupos armados, el uso de niños como soldados e integrantes activos de las estructuras armadas los expone a heridas o muertes en diferentes contextos, partiendo del momento en el que son reclutados, si no se encuentran en las condiciones físicas y psicológicas para lograr todo el proceso de entrenamiento y si deciden desertar.

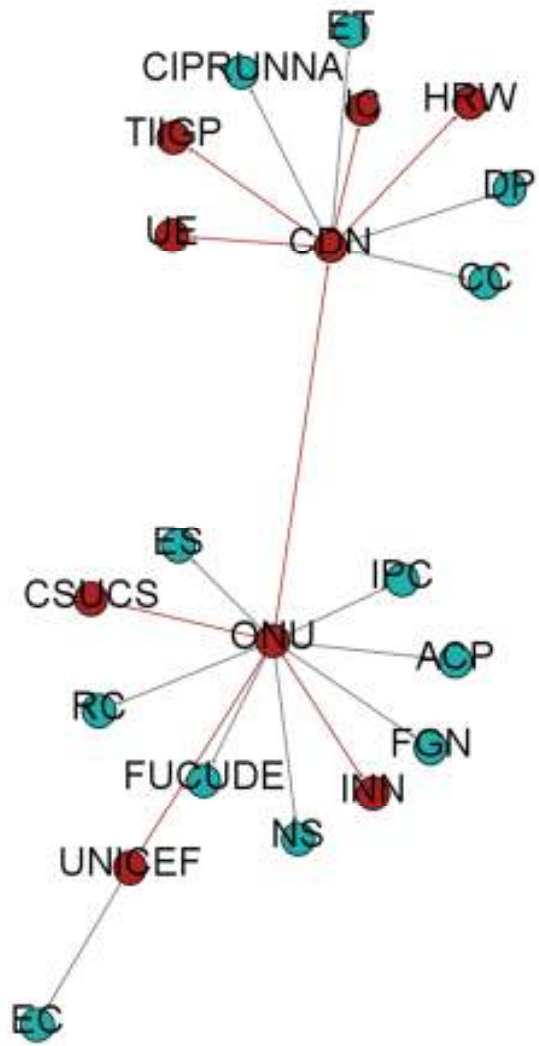
El estar dentro de estructuras armadas conduce a una serie de violaciones a los derechos humanos, tales como tortura, violencia sexual, abortos obligatorios, ausencia de atención médica, uso obligado de drogas, ejecuciones sumarias, castigos físicos, cometer actos violentos, herir, matar, entre otras cosas. Son algunas cosas que tienen que pasar un grupo poblacional que se encuentra en el momento más clave para su desarrollo físico y psicológico, siendo su desmovilización y reintegración uno de los principales desafíos de la sociedad colombiana, la cual no logra establecer una paz y que los factores que los llevaron a formar parte de los grupos armados ilegales todavía se encuentran presentes, haciéndolos una población aún más vulnerable y reincidente.

Considero que todo reclutamiento de niños, niñas y adolescentes no se puede considerar exclusivamente en términos de que si este es un hecho circunstancial o voluntario, sino como el resultado de una política de guerra adoptada por los actores claves dentro del conflicto, con el fin de establecer su presencia, obtener mano de obra, ejercer control sobre territorios y recursos estratégicos.

Relación de violaciones e infracciones con la niñez colombiana



Fuente: Campaña Juguemos en Serio a la Paz, IPC-Fucude, 2008



Autor: Marisol Salamanca (Reclutamiento Forzado)

Redes y sus Ideas Programáticas

Si partimos de entender a las redes de políticas como estructuras informales de relaciones entre un grupo de actores con su sistema de creencias, ideas, valores y argumentos que se establecen alrededor de un área o un problema de interés; permiten considerar que tanto las relaciones que se dan dentro de las diferentes redes, como las ideas que se dan gracias a una puesta en agenda constituyen las redes, y estas a su vez explican la política que ayudaron a formar. En la medida en que los actores parten de un conocimiento estratégico, que logra un afianzamiento en la red mediante el contexto en el que se desarrolla la acción de los diferentes actores, afectando de igual manera el conocimiento de los actores, mediante un proceso de negociación entre ellos, generando un cambio en las ideas, y esto a su vez afecta el contexto en el que se desarrolla (Menahem, 1998; Marsh & Smith 2000; Montpetit, 2005).

Se hace necesario considerar el papel jugado por las instituciones políticas, las diferencias en los acuerdos y su regulación entre los diferentes actores e ideas, las diferencias que se expresan a nivel de la opinión pública, el impacto de las diferencias, las creencias de los actores. Con el fin de entender el grado de apertura para la diversidad de actores, la distribución de las capacidades políticas, la capacidad de cohesión de las ideas en el tiempo y la manera en que se establece una conexión entre las autoridades públicas y la sociedad civil, mostrando de esta manera las características estructurales de la red y la prevalencia de las preferencias políticas.

Diferencias para entender las ideas programáticas

Toda red parte de un contexto estructural en que se desarrolla la política, pero dentro de la política las ideas son las que tienden a determinar la trayectoria de la misma y los instrumentos que esta decide ejecutar, por lo tanto se hace necesario realizar un análisis de las ideas sobre la política y como estas a su vez se encuentran ligadas a posturas de los diferentes estados y organismos internacionales, traspasando los límites nacionales y los niveles jerárquicos con el fin de lograr una política, programas y planes a fines a la problemática puesta en agenda (Kisby, 2007).

Para el caso que se está trabajando se parte del concepto que desarrollo occidente respecto a la infancia, cómo esta se encuentra a su vez con las relaciones culturales y

sociales les dan un rol a los niños, en el que se parte de su condición de sujetos de derecho pero con protecciones especiales, especialmente en lo relacionado con enfermedades, hambre y violencia, convirtiéndose en un grupo en constante riesgo.

Construyendo un enfoque preventivo y proteccionista por parte de los Estados, asumiendo de esta manera un cuidado total respecto a la niñez (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1994). Lográndose mediante la cooperación ente gobierno y ciudadanía, actuando según una serie de responsabilidades enfocadas al cuidado y la protección. En este punto entra uno de los principales actores, las redes de ONG's y la presencia de organismos internacionales tales como UNICEF, ONU, OIM, USAID entre otros, que se encargan en algunas zonas del país de cumplir con las labores del Estado, al mismo tiempo que ponen de manifiesto las problemáticas sociales de fondo, esto con el fin de garantizar los derechos de los niños con los recursos disponibles. Dado que para una sociedad y un país a largo plazo el descuido de la infancia significa un incremento en los costos, siendo necesaria la construcción de políticas específicas para la infancia y la adolescencia, lo cual significa una justificación social y económica. Lo cual parte de la Convención sobre los Derechos del Niño, en la cual se establecen derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del niño, estableciendo una política enfocada en los menores como sujetos, tomando de esta manera un lugar en la sociedad.

Lo anterior se constituye en una de las ideas claves para el Estado colombiano, en la medida que este al firmar y posteriormente ratificar la Convención entra en la obligación de cumplir con lo estipulado por los organismos internacionales y de prestarle la debida atención a problemáticas que se conocía, se encontraban presentes y se asumían como cotidiana, pero que bajo este nuevo enfoque dictaminado por ONU y UNICEF se convierte en un problema nacional.

En este punto también se puede observar lo que se define como coherencia de una red, es decir, cuando los actores de una red comparten creencias políticas similares cuando sus actores comparten creencias políticas similares, preferencias y discursos (Montpetit, 2005). En este caso se parte de una concepción de infancia que establece a una serie de derechos para los mismos y que conlleva a que los diferentes estados sean garantes de los mismos. Concepción a su vez, conformada por organismos internacionales, idea que

Colombia decide aceptar al firmar y ratificar posteriormente la Convención de los Derechos del Niño, a su vez permite la participación y formación de otras redes gracias a un proceso de negociación con otras ideas, lo cual entró en conflicto con la existencia del conflicto armado colombiano y la situación de los niños dentro de este. En la medida en que desde hace años se reconoce la vinculación de los menores dentro del mismo, pero solamente cuando tanto comunidad internacional, civil y organismos internacionales llaman la atención del Estado colombiano sobre esta problemática, se le comenzó a prestar atención.

La segunda idea clave dentro esta propuesta es el reconocimiento de la voluntariedad del reclutamiento infantil, la cual rompe con la concepción de los menores, al contar estos con voces independientes, dado que el ingresar de manera voluntaria a los grupos armados y expresar los motivos de su vinculación, se encuentra en contravía a lo expresado y consignado por la Convención y los diferentes organismos internacionales que se preocupan por la infancia. Lo cuales consideran que todo reclutamiento es obligatorio por ir en contra de los derechos de los menores.

Esta idea cuenta con un reconocimiento tanto por organismos internacionales, como por académicos y por las diferentes instancias colombianas que trabajan en pro de la prevención, un ejemplo de esto son las cifras presentadas por la Defensoría del Pueblo con ayuda de la UNICEF. Evidenciándose un conflicto en el sistema de creencias dentro de los diferentes actores, al reconocer el grado de voluntariedad implica a su vez el reconocimiento de estos no solo como víctimas sino también como victimarios. Siendo necesaria un proceso de negociación entre las dos ideas y los actores, conduciendo a una reafirmación de la responsabilidad del Estado como el garante de los derechos de los menores, convirtiendo a su vez a los menores como sujetos especiales de protección, rehabilitación y resocialización.

El reconocer esta posición por parte de los menores, no necesariamente significa su posicionamiento o su trascendencia dentro del diseño de la política, lo que si permitió visualizar fue la capacidad de trascendencia de esta idea y de la red que se conformó partiendo de esta.

Predictibilidad y apertura

En este aspecto se puede observar lo propuesto por Hecló (1978), al enfatizar en la apertura y poco predictibles que son los procesos de política, igualmente plantea el constante flujo en el que se mueven los diferentes actores dentro de la consolidación de una política. Para la política de prevención esto significa la entrada de las ONG's y de la sociedad civil en general, como fue el caso de HRW con su informe "Aprenderás a no llorar", que junto a las constantes declaraciones en los informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos en Colombia, lograron que los menores reclutados pasara a la agenda de políticas nacionales, cuando este se consideraba un problema global.

Esta red con estos actores en un primer momento que permiten que la idea de que todo reclutamiento es forzado cuente con más fuerza, al contar con el respaldo de los organismos internacionales, que consideran que toda participación de un menor de edad dentro de un conflicto o con grupos armados como un acto en contra de sus derechos. El partir de este principio hace necesario se reconozca que los niños soldados en Colombia, son el resultado de una política dentro de los grupos armados y de un contexto que parte de la ausencia del Estado. Por lo tanto no se pueden garantizar los derechos de los mismos, y mucho menos una continuidad en las políticas de infancia y adolescencia que permitan la aplicación de lo establecido por ONU y UNICEF.

Esta idea programática sobre la perspectiva de la infancia y adolescencia dentro del Estado colombiano, hace que sea necesario una diversidad de actores y grado de apertura, con el fin de una distribución de las capacidades políticas, lo cual plantea Montpetit (2005) como una de las principales características de las redes de política.

Esto se puede observar con los diferentes roles de los actores, a nivel internacional UNICEF, OIM, MAPP/OEA con los diferentes programas en zonas claves del país como es la costa norte, el eje cafetero y el oriente, al mismo tiempo que son entes de control y de direccionamiento del Estado colombiano. A nivel de la estructura del Estado parte de dos puntos clave en el manejo del conflicto, el primero de estos es la Alta Consejería para la Reintegración, la cual asesora al ICBF, el cual es el ente clave a nivel nacional para las políticas de infancia y adolescencia, igualmente es el encargado de realizar las acciones

de sensibilización en el tema de la prevención del reclutamiento. El segundo ente clave es la asociación entre la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior y de Justicia para el Programa de prevención de violaciones a los derechos de la vida, libertad e integridad.

Ya en un nivel más meso desde la Procuraduría General de la Nación se establecieron los protocolos para el seguimiento de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia dentro de los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales. Se cuenta igualmente con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, la cual apoyada a su vez por la UNICEF y la OIM, son los encargados de realizar el levantamiento de los Mapas de Riesgo y Vulnerabilidad, determinando la zonas de mayor riesgo por la fuerte presencia de los grupos armados ilegales.

El ICBF al ser el encargado nacional de las problemáticas de infancia y adolescencia, cuenta con una mayor interconexión de organismos, tales como el ministerio de Protección Social, Ministerio de Educación y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los cuales hicieron parte del Plan Nacional para la Niñez y Adolescencia 2009-2019, creando estrategias para la promoción y garantías para los derechos de los menores, erradicar las peores formas de trabajo, consolidar los procesos de protección en los 32 departamentos y programas tales como “Mis Derechos Primero”, en el que se busca que todo menor conozca sus derechos.

A nivel de la sociedad y de organismos no-estatales se logra una amplia red de actores, en las cuales el común denominador es un constante llamado de atención al Estado colombiano sobre la problemática, lo creciente que se ha vuelto con el surgimiento de nuevos actores armados, la falta de un sistema consolidado de atención de menores en riesgo con el fin de garantizar su protección, la ausencia de una divulgación de las políticas de prevención, la incapacidad para acatar el derecho internacional humanitario, la falta de procesos legales en contra de las personas encargadas de realizar el reclutamiento, el esclarecimiento por parte de los diferentes grupos armados, desmovilizados -o no-respecto a los menores dentro de sus filas, para evitar casos como lo acontecido con las AUC y la falta de conocimiento sobre los menores dentro de sus filas cuando se dio la desmovilización de este grupo armado (HRW, 2002; ODDR, 2010;

Springer, 2012). Lo cual permite ver en este punto la introducción de nuevas ideas dentro de la problemática, junto a una constante participación.

CAPÍTULO IV

IDEAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

Este último capítulo gira entorno a los instrumentos de política y las redes que se encuentran detrás de cada uno de ellos. El posicionamiento y elección de los instrumentos como resultado de las relaciones existentes entre los diferentes actores junto a un sistema de creencias; lo que se busca en este apartado es mostrar esta trayectoria dentro de la política de prevención del reclutamiento infantil.

Por instrumentos se entienden como las técnicas y los medios mediante los cuales los diferentes Estados intentan alcanzar sus metas, sujetos a los diferentes procesos de deliberación, negociación y de actividad dentro de las diferentes etapas de una política, teniendo una influencia directa en todo el proceso de formulación de la política. La elección de los instrumentos es un proceso de elección pública, siendo necesario partir de la idea de que todo elección de los mismos hace parte de cada una de las partes del diseño (Howlett, 2011).

Desde la perspectiva de redes de política, la selección de instrumentos permite explicar y describir la acción política, al contar con el reconocimiento de las diferentes gamas de actores que participan dentro de las decisiones políticas y la complejidad de los procesos político. Partiendo de esto, se resalta la importancia de la relación entre los diferentes actores gubernamentales y civiles (sociedad, organismos internacionales, expertos, entre otros), al tener un peso más notorio dentro de la selección de los instrumentos (Bressers & O'Toole, 1998).

Una de las ventajas de las redes de política como marco teórico de análisis, es que permiten realizar un rastreo de las ideas y de las redes desde la formulación, hasta la implementación, y especialmente en las características de los instrumentos de política. Permitiendo entender como las relaciones de políticas tienen una influencia respecto a los instrumentos, y como a su vez las características de las redes y los grupos destinatarios ayudan a determinar la elección de los instrumentos

Instrumentos, ideas y redes

Para la creación de los diferentes instrumentos dentro de la Política de Prevención se parte de la idea del reconocimiento de los menores de edad como sujetos de derecho, lo cual garantiza la protección integral de la infancia y adolescencia en el territorio nacional, mediante el establecimiento de cuatro tipos de acción afirmativa: reconocimiento, garantía, prevención y restablecimiento (UNICEF, 2006).

Partiendo de estos principios de acción afirmativa, lo consignado en la Constitución Política y la Ley 1098 de 2006 reconoce cuatro derechos exigibles, divididos en tres partes: Derechos Generales, Derechos de Protección y Libertades Fundamentales. La política de prevención del reclutamiento infantil parte de los derechos de protección, lo cual convierte al el Estado colombiano, como el encargado de los mecanismos de amparo frente a las guerras y los conflictos armados internos, el reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley, y la protección frente a la tortura y toda clase de tratos y penas crueles, inhumanos, degradantes y la detención arbitraria (Vicepresidencia de la República, 2010).

El lograr una protección integral parte de igual manera del principio de “interés superior”, en el cual condiciona a las personas, la sociedad y las autoridades a garantizar la satisfacción de todos los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Convirtiendo a los menores como sujetos privilegiados para la garantía y goce de sus derechos, condicionando a su vez a tanto autoridades públicas como privadas en la toma de decisiones en pro de un bien mayor para los menores, en el que se realice una negociación entre garantía y ejercicio de los derechos. Convirtiendo a toda decisión voluntaria de los niños, niñas y adolescentes de vincularse a los diferentes grupos armados ilegales como inválida, al ir en contra de sus derechos, condicionando a su vez a la política de prevención a que esta parta del principio de interés superior. Entendiendo a la política de prevención como una política Top-down, en la cual, la perspectiva de un reclutamiento voluntario no tiene lugar al ir en contra de la protección integral de los menores, así se reconozca por parte de los diferentes organismos la idea de voluntariedad.

A continuación se van mostrar los diferentes instrumentos tanto a nivel nacional como departamental, que parten de este principio y que se encuentran dentro de la política de Prevención del Reclutamiento Infantil.

Nivel Nacional

Mambrú no va a la guerra, este es otro cuento-ACR

El gobierno colombiano busca de forma constante prevenir el reclutamiento de menores por parte de los diferentes grupos armados, lo cual acarrea que la ACR sea la encargada de aplicar la estrategia de prevención encabezada con el programa: “Mambrú no va a la guerra, este es otro cuento”. Con esta estrategia se busca realizar intervenciones deportivas, musicales y artísticas, culturales y de teatro en 33 municipios del territorio y 4 localidades de la ciudad de Bogotá, contando con la comunidad e impulsando el desarrollo de actividades que permitan que los menores ocupen su tiempo libre, y de esta manera sea menos atractivo participar en un grupo armado (ACR, 2015).

Las intervenciones buscan crear espacios de encuentro para la construcción de confianza, posibilitando la oportunidad de construir redes sociales de apoyo que impulsen la convivencia y la reconciliación. La estrategia parte de cuatro componentes: diagnóstico, formación ciudadana, proyecto comunitario y acciones simbólicas (ACR, 2010-2011).

La estrategia configura cuatro etapas, la primera de estas es un diagnóstico y línea base participativa, en la que se realiza una “observación, aplicación de instrumentos y una caracterización socioeconómica desde la perspectiva de NNAJ” (FIP, 2010: 245). La segunda se enfoca a la formación ciudadana, en la que se busca a dar a conocer aspectos relacionados con temas de derechos humanos, mecanismos de participación ciudadana, resolución de conflictos y procesos democráticos. El tercer punto se enfoca a la concertación de los proyectos comunitarios, en el que se da un proceso de diseño e implementación de las diferentes acciones de convivencia. El cuarto punto plantea todos los procesos de acciones simbólicas, las cuales se encuentran enfocadas a los procesos de divulgación (FIP, 2010).

Durante el primer año de la política de prevención, se desarrollaron intervenciones comunitarias y de capacitación en cerca 13 Centros de Servicios para la implementación

de Estrategias de Prevención del reclutamiento y la utilización de NNAJ, con una presencia en 30 municipios del país, contando con una participación de 1.003 personas en proceso de reintegración, 6.214 líderes de 269 organizaciones comunitarias que permitieron la concertación de 41 acciones simbólicas y 47 proyectos comunitarios. Dentro de estas intervenciones, 10 contaron con el acompañamiento de la OEA y su Misión de Apoyo a los Procesos de Paz (MAPP/OEA) (ACR, 2010-2011).

El principal objetivo de esta estrategia es lograr un proceso de sociabilización de la política, en el que los jóvenes mediante los procesos artísticos y culturales expresen sus conocimientos frente a la problemática, creando una relación entre núcleos familiares y víctimas para tomar medidas frente al flagelo de la utilización de menores dentro del conflicto armado (Ministerio de Educación, 2011).

Promoviéndose de esta manera los espacios públicos de discusión entre los diferentes entes oficiales, las comunidades receptoras y organizaciones, logrando una recomposición del tejido social, partiendo de la coexistencia, la reconciliación, el fortalecimiento de los entornos de protección, priorización de zonas para este proceso, posibilitando a que las comunidades identifiquen los retos comunes, construyan redes y creen alianzas (FIP, 2012).

En la actualidad las principales zonas de presencia de esta estrategia en el departamento de Antioquia son Caucasia, Puerto Berrio y Necoclí. En la zona caribe se encuentran trabajando en las principales ciudades, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, Valledupar (con especial énfasis en el municipio de Aguachica), Sincelejo y Montería. Para la zona sur se está trabajando en las ciudades de Cali y Pasto, para la parte de los Llanos orientales solamente en la ciudad de Villavicencio, y en todo el pacífico colombiano exclusivamente en Quibdó.

Estrategia Nacional de Derechos Humanos, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho internacional Humanitario-Ministerio del Interior

Este programa parte de las crecientes cifras de violaciones a los derechos humanos y de las infracciones del derecho internacional humanitario en el territorio colombiano, a pesar que desde el año 2002 el Estado se ha encargado de expedir normas, impulsar la creación de instituciones entorno a esto, con el fin de que se ejecuten planes, programas y proyectos

que procuren la atención a nivel legal y psicológico de las víctimas del conflicto armado colombiano (Ministerio del Interior-USAID, 2012).

El área de atención y prevención se encuentra en la línea de la estrategia de descentralización de la política enfocada a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. En un primer momento del programa se realizara una investigación con el fin de señalar el deber de prevención y de las diferentes obligaciones tanto internacionales como constitucionales del Estado colombiano (Programa Presidencial, 2009).

Con el proceso de descentralización se buscó un fortalecimiento de las diferentes autoridades territoriales, de las organizaciones sociales, reconociendo la necesidad de creación de nuevas estrategias de prevención entre autoridades y las comunidades, con el fin de hacerle frente a las situaciones que constituyan una violación de los derechos humanos. Creándose los Comités Locales de Derechos humanos, los cuales se encuentran conformados por el Gobierno Nacional, Organizaciones Sociales, ONG's y delegados de la Fuerza Pública (Programa Presidencial, 2009).

Creando diferentes iniciativas de carácter preventivo, siguiendo uno de los principios de acción afirmativa, tales como el Sistema de Acción Temprana en asociación con la Defensoría del Pueblo, el programa de Atención de Comunidades en Riesgo, entre otros. Resaltando el proceso para garantizar los derechos humanos mediante un enfoque de prevención, y el desarrollo de políticas interinstitucionales (Ministerio del Interior-USAID, 2012).

Se encuentra conformado por una Comisión Intersectorial, la cual es la instancia de decisión, coordinación y orientación, una Secretaría Técnica, las instancias territoriales y los diferentes grupos técnicos, que buscan definir e implementar los planes estratégicos y operativos que se consoliden a nivel territorial. Lo que se busca con este programa es fortalecer la presencia del Estado en términos de seguridad, justicia y dignidad, para respetar y garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos, a través de acciones de prevención y protección (Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, 2013). Mediante la vinculación del Ministerio del Interior y de Defensa Nacional, se aplican los lineamientos del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, y el reconocimiento

del contexto en el que se da, mediante el análisis de las dinámicas geográficas, poblacionales, sociales y económicas que se dan con la presencia de los grupos armados y de crimen organizado.

Una de sus principales metas es asegurar a nivel del territorio nacional del acceso a la justicia, partiendo de la capacidad del sistema judicial de cumplir con las garantías procesales y disminuir los casos que se quedan en la impunidad, mediante una mayor presencia del Ministerio de Justicia y Derecho.

Mediante el establecimiento de las recomendaciones y articulaciones de las diferentes medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en pro de un beneficio de las víctimas que han sido objeto de las violaciones de los derechos humanos o de infracciones al DIH. Las recomendaciones se enfocan principalmente en las Políticas de Prevención y Protección del desplazamiento forzado, la Política Integral de Derechos Humanos y DIH, y la Política Nacional de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por parte de Grupos Armados al Margen de la Ley y Grupos Delictivos Organizados (Programa Presidencial, 2010). El programa se encarga de brindarle asistencia técnica a 16 departamentos, que cuentan con plan de acción en tema de derechos humanos y DIH, en la ejecución de acciones en materia de prevención.

Bajo la responsabilidad del programa se trabajó especialmente el tema de prevención a nivel regional o municipal, con el fin de crear un vínculo entre lo comunitario y lo institucional, gracias a procesos de sensibilización, de transferencias metodológicas para el análisis y gestión del riesgo, acompañamiento para la formulación de planes de prevención en mesas territoriales. La asistencia técnica que se da a los diferentes entes territoriales, parten de los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad, permitiendo de esta manera la independencia de las autoridades territoriales a la hora de ejecutar y adoptar los planes de acción (Programa Presidencial, 2011).

El trabajo desarrollado por el programa de DDHH y DIH destaca la importancia de incorporar en igual medida “la garantía y protección de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal, así como otros derechos entre los que se cuentan el derechos al ambiente sano, al trabajo, la salud, la educación, la cultura, la

igualdad y la no discriminación” (Sistema nacional de derechos humanos, 2012: 3). Permitiendo una visibilización de los grupos poblacionales que a lo largo del país sufren un mayor impacto por el conflicto armado, tales como los grupos étnicos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, comunidad LGTBI, entre otros.

Comisión de Alertas Tempranas-Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo

La Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas es el organismo encargado de “emisión o no de las alertas tempranas y de la implementación de medidas dirigidas a las autoridades competentes, para la prevención de violaciones al derecho a la vida, libertad, integridad y seguridad personal e infracciones a las normas del derecho internacional humanitario” (Decreto 2780 de 2010: 2), partiendo de la información de riesgo y de seguimiento realizadas por la Defensoría del Pueblo o de las autoridades competentes.

Esta comisión se encuentra conformado por el Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Defensa Nacional, el Director del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Comandante General de las Fuerzas Militares y el Director de la Política Nacional. Siendo monitoreada por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo.

Su principal objetivo consiste en evaluar los casos sobre violaciones a los derechos relacionados con la vida, libertad, integridad y seguridad, y al derecho internacional humanitario, siendo uno de los principales mecanismos de articulación de la Estrategia Nacional de Derechos Humanos. Mediante la verificación y evaluación de información contenida en los Informes de Riesgo y las Notas de seguimiento suministradas por la Defensoría del Pueblo sobre situaciones de riesgo, determinado las medidas oportunas y eficaces para lograr una prevención de los derechos, advirtiendo los distintos niveles de intervención requeridos y una reevaluación periódica de los poblaciones (Decreto 2780 de 2010: 2).

Convirtiéndose en la herramienta clave para la identificación de riesgo por parte del gobierno y el Estado colombiano, con el fin de que estos adopten medidas enfocadas desde la prevención, protección y atenuación de los procesos recurrentes de violaciones

de los derechos humanos, como resultado de las diferentes formas en las que se desarrolla el conflicto armado en el país.

La comisión parte de identificar tres tipos de riesgo: los inminentes, los coyunturales y estructurales; cada tipo de riesgo genera un tipo de respuesta institucional y a la vez oportuna por parte del Estado. La alerta por riesgo de inminencia se emite cuando existe una alta y grave probabilidad de un riesgo en concreto, siendo las Fuerzas Públicas y las autoridades civiles de cada región o zona de hacerle frente a la situación. Por alerta de riesgo coyuntural se entiende a la amenaza focalizada, es manejado por las autoridades locales y municipales donde se presenta la situación de riesgo, la cual se puede dar en uno más municipios. El riesgo estructural se trabaja a más a nivel técnico, pues se parte de documentos de análisis, en el que se identifican las dinámicas y desarrollo del conflicto armado en determinados lugares del país. Cada informe hace referencia a la localización geográfica, una identificación de la población en situación de riesgo, descripción de la amenaza, valoración de la misma y por último se encuentran las recomendaciones por parte de la Defensoría para superar el riesgo (SAT, 2009).

Las agencias de Naciones Unidas con representación en Colombia, junto a los relatores del Secretario General de la ONU, reconocen la importancia del sistema de alerta como uno de los mejores organismos de prevención de las violaciones masivas de los derechos humanos dentro del conflicto armado, siendo esta una de las responsabilidades del Estado colombiano, las cuales se encuentran dentro del Decreto 250 que gira entorno a un plan de atención nacional para la población desplazada, la ley 1448 de 2011 en pro de una reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno y el documento CONPES 3673 de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados (SAT, 2011).

Para este sistema la vulnerabilidad implica el análisis de factores de corte estructural que condicionan la exposición o predisposición a un riesgo, factores que pueden ser económicos, sociales, institucionales y/o políticos.

Para el tema de los menores y su vinculación a los grupos armados ilegales, se parte del contexto económico en la zonas rurales, en el que la reactivación del sector económico mediante ganadería o agricultura, no logra absorber toda la mano de obra

disponible en algunas regiones del país, implicando un aumento en la actividad informal comercial, una carencia económica dentro de los núcleos familiares y de las necesidades básicas insatisfechas, conduciendo a una vinculación de los menores al mercado laboral, incluso las actividades ilícitas que promueven los grupos armados ilegales, tales como siembra de cultivos de uso ilícito como coca o amapola, el manejar un sector de la economía posibilita que se convierten en las autoridades de justicia y de comportamiento social, mostrando de esta manera que el crecimiento económico de una región no necesariamente el fin de la inequidad o pobreza (Defensoría del Pueblo, 2012).

Otro tema que resaltan es la educación en la zona rural y como esta se vio afectada por los recortes por el nuevo sistema de regalías en el país, afectando en algunos casos los programas de los comedores estudiantiles, impulsando a que los menores deserten del sistema escolar, trabajando en los cultivos ilícitos aumentando de manera significativamente las posibilidades de vincularse dentro de las estructuras armadas de los grupos armados ilegales por su constante contacto. Esto resalta la ausencia del Estado y la incapacidad del mismo de cumplir las garantías necesarias para el libre desarrollo de los menores.

Para la Defensoría del Pueblo y sus investigaciones en torno al reclutamiento de menores parte de la guerrilla, las estructuras restantes de las autodefensas, y los nuevos grupos armados que surgieron después de la desmovilización de las AUC, se mostró la presencia del reclutamiento en 27 de los 32 departamentos, con unas edades comprendidas entre los 5 y los 17 años. Vulnerándose los derechos de la infancia y violando la normativa tanto nacional como internacional sobre el tema (Defensoría del Pueblo, 2012).

El trabajo realizado por el SAT ha permitido verificar y documentar casos específicos en contra de los menores y un análisis cualitativo de la política de prevención, en la que se ha resaltado el registro de la recepción de personas desplazadas, pero no se cuenta con un sistema de registro específico del número de menores que han sido usados o vinculados a grupos armados, o que la causa del desplazamiento sea relacionada con la protección frente a una amenaza de reclutamiento. Evidenciando que en algunas zonas del país, como en el departamento de la Guajira, el reclutamiento no se da por los actores

tradicionales tales como el ELN o las FARC sino que se realiza por los nuevos grupos armados ligados a estructuras paramilitares (Defensoría del Pueblo, 2014).

Resaltando que las autoridades municipales a lo largo del país no están en la capacidad y con las herramientas necesarias para el registro de todos los menores víctimas del reclutamiento, lo cual en gran parte se debe a que la institucionalidad en las zonas de conflicto es precaria y en algunos casos ausente, o al desconocimiento de algunos funcionarios sobre esta problemática, los cuales pueden ejercer juicios de valor sobre la situación en la que se dio el proceso de reclutamiento, en el que los menores son los culpables de este hecho (Defensoría del Pueblo, 2014).

Igualmente esto ha permitido que el Observatorio de la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial, reconozca el peso del reconocimiento de las dinámicas geográficas de las zonas en los que se dan las alertas, con el fin de determinar el alcance, impacto y sostenibilidad que puedan tener las acciones preventivas que se adopten.

Mapas de vulnerabilidad, riesgos y oportunidades (MVRO)-OIM

La OIM reconoce el esfuerzo que está realizando la institucionalidad colombiana con las diferentes políticas de prevención integral mediante respuestas gubernamentales, avances a nivel normativo y reglamentario, todos enfocados a oponerse a la participación de los menores dentro del conflicto armado, en cualquiera de sus dimensiones, pero de igual manera se reconoce lo difícil que ha sido llevar a la práctica y lograr una implementación de las mismas (OIM, 2013).

La propuesta que construye la OIM con apoyo de USAID mediante los MVRO, es la de identificar los aspectos que inciden en la vinculación de niños, niñas y adolescentes a los grupos armados ilegales, e igualmente entender los factores de protección en sus contextos inmediatos (OIM, 2009). Al partir de un enfoque comunitario lo que se busca es que los MVRO cuenten con la capacidad de incidir en la planeación de acciones que reduzcan el riesgo de reclutamiento infantil, participar en los planes y programas que permitan la construcción de entornos protectores, partiendo de un enfoque que involucre las capacidades de las comunidades y una participación activa de los menores de edad para lograr un entendimiento de la problemática desde su perspectiva,

siguiendo de esta manera la línea de la prevención y de una acción afirmativa de los derechos (OIM, 2013).

La metodología presente dentro de los MVRO parte de una actualización del marco jurídico nacional e internacional, seguida de testimonio de los NNAJ que se encuentran en las zonas más problemáticas, haciéndolos participes directos junto a sus núcleos familiares, instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales y asociaciones comunitarias, lo cual impulsaría la convivencia, la integración e inclusión social. El hacer un énfasis en el uso del testimonio de los menores hizo necesario que realizaran categorías de análisis y de concepto con un enfoque diferencial para los grupos de NNAJ, familias e instituciones (OIM, 2011).

Al igual que el SAT parte de la prevención en tres niveles, primaria con el fin de “disminuir el número de casos o la aparición de un determinado problema actuando antes de que ocurra” (OIM, 2009: 12), lo implica una fuerte inversión estatal en temas como educación, empleo, salud, impulso a la económica rural, entre otros. La prevención secundaria tiene como objetivo, reducir las manifestaciones de un problema y las condiciones necesarias para que esto suceda. La prevención terciaria parte de programas que buscan limitar las consecuencias de un problema, lo cual se puede ver en los programas y atención especial de los menores desmovilizados (OIM, 2009). Mecanismos de prevención que se tienen que dar para cada comunidad, sus contextos y características, tanto sociales, como geográficas, culturales y económicas.

Uno de los principales aporte que realiza es los MVRO es la cartografía social, al constituirse como un instrumento de conocimiento colectivo, investigación y planificación participativa, permitiendo que las comunidades instituyan y creen sus propias estrategias de prevención, especialmente el tema del uso y vinculación de NNAJ a los diferentes actores armados (OIM, 2013). De esta manera las comunidades construyen una lectura de sus realidades mediante los “procesos de graficación y dibujo de las cotidianidades, de las visiones e imaginario que cada ser pueda tener un contexto determinado” (OIM, 2009: 20), siendo un elemento humanizador de investigación del conflicto armado y el impacto de este en la sociedad civil.

Se plantean como una alternativa a la construcción de mapas tradicionales, ya que son las comunidades y sus instituciones en liderar las investigaciones, creando una relación de horizontalidad entorno al conocimiento, siendo necesaria la vinculación de los menores de edad, sus familias y las instituciones que los rodean, posibilitando el trabajar con enfoque de derechos, de reconciliación, restauración y psicosocial.

A nivel metodológico establecen cuatro grupos de elementos que pueden ser asociados y contribuir de manera significativa de la vinculación de los NNJ a los grupos armados ilegales.

El primer gran grupo es el económico, partiendo de la identificación de los procesos educativos de la zona, cuales son los productos agrícolas y comerciales de mayor desarrollo y comercialización en la zona, seguido por la situación de pobreza en el que se realiza un seguimiento a la situación de vivienda, a saneamiento básico, seguridad alimentaria y niños vinculados al trabajo rural. Lo cual conduce a dos de los aspectos más claves en algunas zonas para poder ejercer efectivamente medidas de prevención, la primera es qué tipo de oferta laboral cuentan los jóvenes una vez terminado el colegio, y cómo ellos se relación con el imaginario del dinero fácil como producto del cultivo y procesamiento de drogas ilícitas (OIM, 2009, 2011, 2013).

Lo social constituye el segundo grupo, mide el nivel de cobertura del servicio de salud para los niños, niñas y jóvenes, si se cuenta con programas de formación para los jóvenes. Lo cual se encuentra estrechamente ligado a la capacidad de que cobertura que cuenta el Estado y las administraciones departamentales. A nivel educativo de la zona, ¿qué población logra acceder a esta y permanecer?, ¿cómo es el acceso a las escuelas y colegios? la calidad de la infraestructura, el número de docentes, la cantidad de estudiantes que permanecen dentro de estos, y ¿cuáles son los índices de deserción, los espacios de socialización para los menores para realizar actividades culturales y deportivas?, entre otras (OIM, 2009, 2011, 2013).

El tercer grupo es el tema cultural en relación con los menores y el conflicto armado, el cual parte de la concepción sobre infancia y adolescencia que cuenta la zona o región, especialmente el tema relacionado con las responsabilidades, tareas y trabajos que los menores deben asumir. En materia de derechos buscan por un lado medir el

conocimiento que tiene los NNA sobre sus derechos y sobre el derecho internacional humanitario, y cómo desde la perspectiva de los adulto se visualiza y se comprende el tema del reclutamiento infantil por parte de los grupos armados ilegales (OIM, 2009, 2011, 2013).

El cuarto y último grupo es el relacionado con lo político, el cual busca observar cómo se ejerce la toma de decisiones por parte de los pobladores, cómo ha sido el accionar de los funcionarios, la resolución de los conflictos tanto cotidianos como de corte político y el papel que ejercen los procesos de organización comunitaria y juvenil. Lo cual a su vez se encuentra atravesado por aspectos relaciones con el desplazamiento, el papel que puede tener alguno de los actores armados dentro de las relaciones de poder, si es zona de disputa territorial (OIM, 2009, 2011, 2013).

Para tratar el tema de la prevención del reclutamiento infantil dentro de los MVRO, se utiliza el termino resiliencia desde una perspectiva psicológica, entendido como “la capacidad que tienen los seres humanos para afrontar y salir de la de adversidad” (OIM-USAID 2013: 25). Permitiendo analizar de esta manera los conflictos subyacentes dentro de las dinámicas de las relaciones intrafamiliares comunitarias y sociales en las poblaciones en riesgo, dentro de una estrategia de prevención del reclutamiento infantil posibilita la inclusión de aspectos de interacción para el fomento de relaciones de apoyo, el compartir responsabilidades y el desarrollo de la solidaridad, junto a una perspectiva de futuro con metas y estrategias de convivencia.

El levantamiento de los mapas va de la mano con la construcción y ejecución de una estrategia de prevención del reclutamiento. Partiendo del fortalecimiento de las organizaciones juveniles, el cual permite que sean ellos los que ayuden a formular iniciativas de prevención, lo cual se encuentra apoyado por un proceso de capacitación y de rentabilidad social en pro de una mejora en las oportunidades de vida y por lo tanto del ejercicio de sus derechos (OIM, 2009, 2011, 2013).

El fortalecimiento institucional -especialmente a nivel departamental y municipal- mediante una consolidación de los Consejos Municipales de Política Social, el establecimiento dentro de los planes de desarrollo de temas de infancia y adolescencia, lo cual conduciría a la aplicación del sistema de alertas tempranas y a la aplicación de las

rutas de prevención dictaminadas desde la Vicepresidencia de la República. Por lo tanto las diferentes autoridades municipales y departamentales, estarían a cargo de los factores de riesgo, la priorización de las líneas estratégicas que buscan un fortalecimiento de los ambientes protectores, el reconocimiento de los menores como sujetos de derechos y su participación dentro de la formulación de políticas públicas en pro de sus problemáticas (OIM, 2009, 2011, 2013).

Las regiones donde se trabajó esta metodología son zonas de conflicto, como Agua Blanca en Cali, el Bajo Cauca Antioqueño, el puerto de Buenaventura en el Valle del Cauca; zonas de frontera como Ipiales o el Catatumbo, o zonas de alto tráfico de drogas y de presencia de grupos armados ilegales como son los Montes de María.

Lo cual ha señalado como elementos comunes a la problemática del reclutamiento del infantil

la convivencia forzada con grupos armados al margen de la ley; el vivir en un lugar geográficamente importante para el desarrollo del conflicto; la situación de pobreza; el narcotráfico y en algunos casos el microtráfico (sobre todo en áreas urbanas); la carencia de fuentes de trabajo; la debilidad institucional; la corrupción; la ausencia, en algunos casos, de una política social coherente con los derechos de los NNAJ; el escaso desarrollo de la políticas de infancia, adolescencia y juventud; la marginalidad; la presencia de cultivos ilícitos; la baja calidad de la educación; la violencia intrafamiliar; el abuso sexual; la explotación sexual infantil; el trabajo infantil; la violencia de género; el maltrato infantil; la baja escolaridad de los padres y/o cuidadores, y la ausencia de proyectos de vida para los jóvenes (OIM, 2012: 173).

En algunos casos se fueron agregando aspectos de cada contexto tales como los cultivos ilícitos, la presencia de grupos armados de derecha, la explotación sexual infantil, participación de los menores dentro del procesamiento de drogas, lo cual se encuentra relacionado con que las económicas locales, ya que la actividad económica agrícola no logra dar los recursos necesarios para evitar problemáticas como la desnutrición, o se ve fuerte mente afectada la comunidad por temas como el acceso a la tierra, el peso de la ganadería y la falta vías de comunicación (OIM, 2012). Mostrándose de esta manera, que esta problemática se encuentra atravesada por una multiplicidad de factores, y que son muy pocos los instrumentos de política que realmente permiten un conocimiento desde los menores de edad.

Nivel Departamental

Hechos y Derechos-Procuraduría General de la Nación y UNICEF

La estrategia Hechos y Derechos parten de los procesos de gestión pública a nivel departamental y municipal, con el fin de garantizar y restituir de todos los menores. Se encuentra impulsada por desde la Vicepresidencia de la República, Procuraduría General de la Nación, el ICBF, Federación Nacional de Departamentos y UNICEF. Pero cuenta con la participación de los Ministerios de Protección Social, Educación, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Cultura, Interior y de Justicia, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones, sector privado y organismos internacionales.

Su premisa de trabajo es “la inclusión de la infancia y la adolescencia en la planeación para el desarrollo territorial, y el mejoramiento de las condiciones de vida” (Hechos y Derechos, s/f) de los menores de edad en los diferentes departamentos del país. Su accionar parte de las decisiones políticas, técnicas, sociales, administrativas y financieras, mediante el seguimiento de las responsabilidades constitucionales y legales del Estado en sus tres niveles, permitiendo a su vez el que se priorice en las agendas legislativas, políticas y económicas las problemáticas de la infancia, adolescencia y juventud.

Estableciendo siete objetivos superiores para la orientación de la acción:

Ordenador	Asuntos Priorizados
Marco Legislativo	Inventario de los proyectos de ley cursando en el Congreso Inventario de las Sentencias de Corte Constitucional de demandas contra el Código de Infancia y Adolescencia Creación de una comisión mixta de Senado/Cámara Creación de una agenda legislativa de niñez y juventud
Incidencia Política	Incidencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Rendición pública de cuentas en los 32 departamentos y los 1102 municipios Incidencia en los programas de gobierno de los partidos políticos Encuentros de Gobernadores para profundizar y tomar decisiones entorno a las prioridades de políticas de infancia, adolescencia y juventud.
Consensos Sociales	Realización de foros territoriales permanentes sobre temas de coyuntura que afectan a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Agenda nacional y territorial de Cooperación internacional

	Premio Anual Empresarios Hechos y Derechos
Asistencia Técnica	Encuentros macro-regionales con los equipos sociales de las gobernaciones Lineamiento nacional y territorial Plan de asistencia técnica Desarrollo de herramientas técnicas, metodológicas y pedagógicas para fortalecer las capacidades territoriales para gestionar la garantía de los derechos
Articulación nacional y territorial	Análisis de la constitución y funcionamiento de los Consejos departamentales de Política Social Línea de base para la construcción de una propuesta de indicadores de evaluación de los consejos de política social Institucionalización del seguimiento y evaluación de los consejos de política social
Sistema de información y seguimiento	Definición de los indicadores para realizar el seguimiento a la garantía de los derechos de la niñez y juventud Seguimiento a los compromisos-proposiciones y requerimientos- originados en los Encuentros de Gobernadores
Gestión del Conocimiento	Inclusión en la agenda política y de investigación de COLCIENCIAS las prioridades políticas de niñez y juventud Producción, publicación y circulación de conocimiento sobre la gestión nacional y territorial para la garantía de los derechos Equipos técnicos de los departamentos y las ciudades capitales usando herramientas para la implementación de la política en el marco del Convenio con la ESAP.

Fuente: UNICEF- página Hechos y Derechos

La creación de estos objetivos permite que se tracen medidas de prevención del reclutamiento infantil y de protección integral, a aquellos que participaron dentro del conflicto armado a nivel departamental, municipal y distrital.

Las acciones de prevención parten de un diagnóstico municipal, en el que se analizan las dinámicas del conflicto con el establecimiento de los indicadores de edad, sexo, étnica, procedencia y situación socio-económica, con el fin de identificar programas e instituciones que puedan ofrecer a los menores de edad todos los servicios educativos y de formación enfocados al respeto por la vida y la paz, mediante el impulso de proyectos interinstitucionales e intersectoriales que permitan garantizar el acceso y disfrute de la educación, salud, alimentación. Lo cual su vez se encuentra relacionado con el uso del tiempo libre por parte de los menores, haciendo un especial énfasis en programas de

recreación, deporte y cultura de acuerdo a las necesidades de cada población (Documento Técnico-Encuentro de Gobernadores, 2010).

A nivel educativo lo que se busca impulsar dentro de cada una de las diferentes instituciones educativas se incorporen a las propuestas pedagógicas enfocadas a la resolución pacífica de los conflictos interpersonales, lo cual se encontraría dentro de área de aprendizajes de competencias ciudadanas, al considerar a la niñez y juventud del país como agentes generadores de cambio y constructores de paz (XI Encuentro de Gobernadores, 2011, Procuraduría General de la Nación, 2011).

COMPROMISOS Y ACCIONES DEL SECTOR EDUCATIVO

	ACCIÓN CONCRETA	NOMBRE DEL INDICADOR	AVANCE ENERO – JUNIO DE 2011
1	Orientar y acompañar a las Secretarías de Educación de entidades territoriales certificadas en los municipios con riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en la implementación de programas que desarrollen competencias ciudadanas y transformen prácticas pedagógicas en las instituciones educativas, con el fin de fortalecer una institución educativa incluyente y protectora, donde	Porcentaje de Secretarías de Educación en los municipios con riesgo de reclutamiento y utilización, que implementan programas de competencias ciudadanas	El Programa de Competencias Ciudadanas de la Dirección de Calidad emplea como uno de sus criterios de focalización, los municipios con riesgo de reclutamiento y utilizations de niños, niñas y adolescentes, en las Secretarías de Educación certificadas. En 44 de las 78 Secretarías de Educación certificadas que se encuentran focalizadas por riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, implementan programas de competencias ciudadanas y se brinda la asesoría técnica respectiva. Hasta diciembre de 2010 se adelantaron seis programas en respuesta a este propósito, dando como resultado de avance en el cumplimiento un 56 %. Dado el cambio de gobierno y del enfoque de la política del sector, el Programa de Competencias Ciudadanas se reestructuró y tiene proyectado para el periodo 2011-2014 llegar al 100% de las secretarias certificadas del país, con formación de docentes, fortalecimiento a secretarías, acompañamiento con materiales, redes de aprendizaje y

	ACCIÓN CONCRETA	NOMBRE DEL INDICADOR	AVANCE ENERO – JUNIO DE 2011
	todos puedan aprender, desarrollar las competencias básicas y convivir pacíficamente		estrategias pedagógicas de movilización o evaluación de competencias.
2	Capacitar a familias, agentes educativos y servidores públicos para brindar atención integral, garantizar los derechos y prevenir el reclutamiento desde la primera infancia con base en la propuesta pedagógica y metodológica de Promoción de la Resiliencia Familiar: “Tejiendo vínculos, tejiendo sueños, tejiendo vida desde la primera infancia”	Número de Familias, agentes educativos y servidores públicos capacitados	Durante la ejecución de la segunda fase del proyecto se logró ampliar la cobertura a enfoque diferencial: población afro e indígena, 10 departamentos del país y 50 municipios. El proyecto se desarrolló utilizando estrategias pedagógicas y metodológicas como el arte, lenguajes expresivos y el juego que lograron generar ambientes adecuados y enriquecedores donde las familias desarrollaron talentos, fortalecieron vínculos afectivos, se lograron movilizaciones culturales y sociales, se logró potenciar en los agentes educativos y familias el reconocimiento de fortalezas, capacidades y habilidades creativas resilientes para la solución de problemas en la crianza de los niños y las niñas. En este marco se han logrado capacitar 20.075 familias y 1.394 agentes educativos.
3	Formular un documento de lineamientos de formación de maestros y directivos para la atención diferencial y pertinente para la población en condición de vulnerabilidad, en contextos de	Documento de Lineamientos de formación de maestros y directivos	En el 2010 se elaboró el documento de inventario de programas de formación desarrollados y de recomendaciones para la elaboración de los lineamientos de formación de maestros y directivos. A partir de éste documento y del análisis de necesidades de la población en condición de vulnerabilidad se están elaborando los lineamientos de formación de maestros y directivos para la atención diferencial y pertinente para la población en condición de vulnerabilidad, en contextos de

	ACCIÓN CONCRETA	NOMBRE DEL INDICADOR	AVANCE ENERO – JUNIO DE 2011
	violencia, o en situación de desplazamiento.		violencia, o en situación de desplazamiento. A la fecha, se está gestionando la contratación para elaborar y validar este documento
	3.40. “Evaluación la oferta de nuevos modelos flexibles que respondan a las características y necesidades de la población vulnerable y en contextos de violencia”	Porcentaje de nuevos Modelos Flexibles evaluados	A partir de la implementación del modelo Bachillerato Pacicultor con poblaciones en contextos de violencia o en condición de desplazamiento, se evaluó y se dieron las respectivas recomendaciones para su ajuste y adecuación con el fin de garantizar que éste cumpla con los estándares de calidad educativa.
4	3.41. “Fortalecer la asistencia técnica a las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas en los municipios con riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, con el fin de fortalecer su capacidad de gestión y acompañamiento a los establecimientos educativos para garantizar el	Porcentaje de cumplimiento de asistencia técnica a secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas con riesgo de reclutamiento y utilización, para garantizar el derecho a una educación inclusiva y de calidad, desde el nacimiento y durante toda la vida.	Los municipios con riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes se tuvieron en cuenta para la focalización de la asistencia técnica para garantizar el derecho a una educación inclusiva y de calidad a las Secretarías de Educación certificadas.

	ACCIÓN CONCRETA	NOMBRE DEL INDICADOR	AVANCE ENERO – JUNIO DE 2011
	derecho a una educación inclusiva y de calidad, desde el nacimiento y durante toda la vida”		
5	Brindar asistencia técnica a las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas en los municipios con riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes para fortalecer su capacidad de gestión y acompañamiento a las instituciones educativas en la implementación y sostenibilidad de los Proyectos Transversales y su articulación a los Proyectos Educativos Institucionales y Planes de Mejoramiento Institucional.	Porcentaje de Secretarías de Educación certificadas en los municipios con riesgo de reclutamiento y utilización, que implementan Programas Transversales	Los Proyectos Pedagógicos Transversales emplean como uno de sus criterios de focalización, los municipios con riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, de las Secretarías de Educación certificadas. En 64 de las 78 Secretarías de Educación certificadas que se encuentran focalizadas por riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, se vienen implementando proyectos pedagógicos transversales y se brinda la asesoría técnica respectiva. El porcentaje de cobertura de los Proyectos Pedagógicos Transversales es del 82%

	ACCIÓN CONCRETA	NOMBRE DEL INDICADOR	AVANCE ENERO – JUNIO DE 2011
6	Expedir lineamientos para el sector educativo con el objeto de contribuir a la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados, dirigidos a las secretarías de educación y establecimientos educativos de todas las entidades territoriales certificadas.	Documento de Lineamientos	El documento se está elaborando por las diferentes dependencias del ministerio y la Secretaria Técnica de la Comisión Intersectorial de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley grupos delictivos organizados, con el fin de brindar directrices para la prevención y la atención educativa a las secretarías de educación certificadas que lo desarrollarán con las comunidades educativas de las instituciones.
7	Promover el conocimiento de la Política Intersectorial de Prevención del reclutamiento y utilización con el fin de orientar su implementación en los establecimientos educativos, a través de asistencia técnica a las Secretarías de Educación de	Porcentaje de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas en las que existe riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados con asistencia técnica.	Se ha brindado asistencia técnica directa por parte de funcionarios del Ministerio de Educación y se han firmado convenios y acuerdos con distintas organizaciones de cooperación, en desarrollo del Plan de Acción de la Mesa Nacional de Educación en Emergencias para brindar asistencia técnica “in situ” de manera permanente, en los departamentos con mayores niveles de riesgo (Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Santander y Valle del cauca)

	ACCIÓN CONCRETA	NOMBRE DEL INDICADOR	AVANCE ENERO – JUNIO DE 2011
	las entidades territoriales certificadas en las que existe riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos organizados al margen de la ley y de grupos delictivos organizados.		
	Ampliar, de acuerdo a la política del Ministerio de Educación Nacional, sus acciones y focalización establecidas previamente, la cobertura educativa en zonas urbano-marginales que reportan riesgo de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes, a través del proyecto de construcción, dotación y concesión educativa.	Número de cupos disponibles para ampliar cobertura educativa	A 30 de mayo los cupos disponibles para la ampliación de Cobertura corresponden a 11.235 en zonas urbano-marginales de las ciudades de: Barranquilla, Valledupar, Montería, Santa Marta, y Cartagena.

Fuente: Compromisos y Acciones del sector Educativo (Ministerio de Educación, 2011).

Igualmente se requiere el acompañamiento del ICBF para la consolidación de iniciativas de atención psicosocial, alimentación, entre otros servicios para que se logre garantizar el

ejercicio de los derechos de los menores, siendo de vital importancia el acompañamiento y asesoría a las familias que cuentan con situaciones de violencia intrafamiliar, abuso, explotación sexual y laboral, dado que los menores que han sufrido alguno de estos flagelos cuentan con un alto riesgo de vincularse de manera voluntaria o de ser vinculados a los diferentes actores armados. Igualmente estas medidas requieren que sean opciones viables, sostenibles y pertinentes de acuerdo a las características de cada contexto social, geográfico y familiar (XI encuentro de Gobernadores, 2011).

Para el año 2011 la protección contra el reclutamiento infantil -a pesar de ser un área de interés nacional- solamente estuvo presente en dos departamentos (Antioquia y Nariño), de diez que habían dado cuentas de acciones específicas en relación con este derecho. Tanto Antioquia como Nariño señalaron estrategias de fortalecimiento de las mesas de prevención y la ejecución de proyectos, entorno al reclutamiento infantil y las múltiples formas de utilización de los menores por parte de los grupos armados ilegales (Hechos y Derechos, 2010).

Una de las principales problemáticas que enfrenta esta estrategia es que dentro de las partidas presupuestales de los departamentos, tanto la prevención del reclutamiento infantil como la atención de niños, niñas, adolescente y jóvenes, no cuenta con rubros específicos. Lo cual se encuentra relacionado con la idea por parte de la administración departamental, de que “el conflicto armado interno como un asunto del gobierno nacional y bajo esta premisa no intervienen de manera directa a los diferentes factores del mismo. Por ello en materia de prevención del reclutamiento y de programas de reinserción el protagonismo es eminentemente del orden nacional” (Procuraduría General de la Nación, 2011: 53).

Una de las principales dificultades es la falta de un acompañamiento técnico a nivel de la administración nacional a los departamentos, y que de esta manera se dé una mayor operatividad del sistema nacional de juventud. Poniendo de manifiesto a su vez, la débil articulación entre los lineamientos nacionales, su puesta en marcha y la relación orden nacional con departamental.

CONCLUSIONES

El partir de una teoría de análisis como las redes de política se permitió entender aspectos del comportamiento social, en el que un actor participa dentro de un sistema social involucrando a su vez muchos otros actores, que son referentes claves y significativos en el proceso de toma de decisiones, y como esto afecta la percepción, las creencias y acciones de un actor. En este caso es importante reconocer la posición de protección, de prevención y de garantía de los derechos de los menores, adoptada por el Estado colombiano, influyo a que la idea que todo reclutamiento es obligatorio y que los niños son sujetos de protección sea el principio dentro de la política de prevención.

De igual manera se logró dilucidar niveles de la estructura dentro de la política. A nivel macro parte de un amplio marco legislativo y de programas internacionales, impulsados por una organización internacional de gobiernos como lo es la ONU y UNICEF, los cuales se convirtieron en los facilitadores de los procesos de intercambio de cooperación internacional en temas como derecho internacional humanitario, propuestas de paz, políticas de buen gobierno, entre otros; construyen un marco de referencia para que a nivel mundial se cuente con la capacidad establecer bases y acuerdos frente a esta problemáticas, y a otras tales como el trabajo infantil, el tráfico de personas, etc.

En un nivel meso se encuentra la labor del Estado colombiano al establecer desde su constitución los principios que rigen las diferentes políticas de infancia y adolescencia para el país, e igualmente el reconocer la necesidad de que esta política sea intersectorial por el impacto del conflicto armado, por las diferentes causas que lo originan, la incapacidad en algunos casos de una reacción oportuna a nivel estatal y la diversidad de programas desde educación en derechos humanos, programas de protección, fortalecimiento de entornos tanto familiares como sociales, hasta el reconocimiento de falta de oportunidades para los jóvenes en la sociedad colombiana.

En un nivel micro se pueden observar las medidas que optan tanto departamentos como las alcaldías de los diferentes municipios, al ser estos los primeros en hacerle frente a las amenazas de reclutamiento y a las situaciones de vulnerabilidad, en la que se resalta la capacidad de reacción mediante la creación de estrategias de apoyo. Lo cual ha permitido una mirada un tanto global de la política.

Considero que gran parte las medidas en pro de la infancia y adolescencia en Colombia, especialmente el tema del desplazamiento y del reclutamiento infantil, parten de la presión de los organismos internacionales por las constantes denuncias de violaciones de derechos humanos en los últimos años del gobierno de Álvaro Uribe, en los cuales el desarrollo de una ofensiva armada directa y fuerte a las guerrillas de las FARC condujo a la negación del conflicto armado, pero de manera simultánea se agudizó el conflicto en algunas zonas del país, se estigmatizaron poblaciones, zonas del país y grupos sociales, se buscó que las fuerzas armadas -las encargadas de cuidar a la población civil- cumplieran metas y cuotas de resultados a toda costa, generando lo que se llama falsos positivos, el matar a la población y hacerlos pasar por guerrilleros con el fin de elevar las cifras y mostrar a la opinión que una confrontación armada si estaba logrando los resultados esperados.

El tema de la prevención del reclutamiento infantil y la situación de miles de menores desmovilizados, dentro de la agenda pública es el resultado de un constante llamado de atención de prensa, organismos internacionales y ONG's, más no como una verdadera preocupación del Estado por garantizar los derechos de los menores. Lo cual se vio claramente reflejado con el proceso de paz con las AUC, en el cual en ningún momento se hizo una referencia clara a los menores que se encontraban dentro de la estructura armada, o las pocas condenas a reclutadores que se han dado, siendo los casos más famosos el de alias "Karina" de las FARC y las declaraciones alias el "Alemán" para el caso de las AUC. Algo parecido pienso que pasa con el surgimiento de nuevos actores armados en la etapa de posconflicto con los paramilitares y de diálogos de paz, en los que no se está prestando la suficiente atención al accionar de estas nuevas formas de violencia en los contextos rurales y urbanos, en los que el poderío de uno u otro actor armado ha comenzado a mutar.

Otra situación de ciclos y entornos de violencia a la que no se le está prestando demasiada atención son: el sicariato y el micro tráfico de drogas. En los cuales es cada vez más frecuente el uso de menores de edad, y se tienden a considerar como aspectos aislados y como casos de violencia juvenil, sin establecer un contexto social más amplio, el cual puede estar relacionado a un contexto social mucho más amplio, y la presencia de estructuras armadas más grandes y fuertes.

Las ideas dentro de la política tienden a caer en los lugares comunes y de generalidades que se dan desde las investigaciones a nivel mundial y de otros casos, tales como las situaciones de pobreza extrema, entornos familiares adversos, coerción y secuestro. Dejando de lado dentro de la política la opinión de los menores como actores activos de la sociedad y del conflicto, y sin tener en consideración las diferentes realidades en las que se encuentran suscritos los menores.

La política de prevención parte de unos supuestos dados por los organismos internacionales, a nivel legal y de concepciones de infancia, pero el Estado colombiano no fue capaz de adecuar y analizar estos supuestos para el caso colombiano, en el que tal vez se entienda la infancia a nivel rural de otras maneras, por lo tanto se desarrollan otras dinámicas frente a estas, en las que la vinculación al trabajo se da de manera temprana por estar vinculada a actividades como la agricultura o la ganadería, la cuales tienden a estar relacionadas con ciclos de crecimiento y son economías familiares, siendo necesaria la ayuda de los menores y no como un acto de imposición. Algo parecido se puede dar con la percepción de adultez, la cual en algunos casos se puede dar desde los 15 años, lo cual permitiría que los menores no se consideren como tal y se encuentran en la capacidad de tomar decisiones sobre su futuro.

Esto no quiere decir que esté de acuerdo con el reclutamiento infantil o la violencia sistemática que se ejerce sobre sus derechos, sino que considero necesario realizar un mayor trabajo social por parte del Estado, un mayor acercamiento a las víctimas, las personas en situaciones de vulnerabilidad, mayores esfuerzos por entender las problemáticas y los impactos que una violencia sistemática, de larga duración y con una multiplicidad de actores tiene sobre la población civil, con el fin de lograr un mayor acercamiento a la población, poder lograr unas verdaderas medidas de prevención, garantizar la libertad y la vida de los menores, y lograr cumplir a cabalidad con lo establecido tanto a nivel internacional en los diferentes convenios y tratados, como lo planteado dentro de la constitución, leyes y códigos.

El posicionamiento de ideas que se logra en la red, parte de igual manera del reconocimiento de la importancia de las acciones afirmativas dentro de las políticas, con el fin de evitar los riesgos posibles. Junto al principio de un interés superior, en el que se

establece que la responsabilidad del Estado y de todos los miembros de la sociedad es el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Lo cual se evidencio dentro de los instrumentos de política, en el que cada uno de los principales ministerios y entes claves dentro de la política, plantea diferentes programas y medidas en este tema, pero en este punto es importante reconocer a pesar de contar una amplia gamas de programas que parten desde campañas para generar conciencia, mecanismos de alerta, involucramiento de los colegios, escuelas y maestros para la construcción de espacios de paz, hasta intervenciones culturales, no se logra una verdadera articulación y direccionamiento de los instrumentos de política. Lo cual se evidencia en los resultados de la política, se tiende a plantear resultados regionales o en algunos casos la necesidad de desarrollar medidas especiales para determinadas zonas de país conforme se va agudizando la situación de violencia y vulnerabilidad.

Evidenciándose que esta política es de corte Top-down y la existencia de fallas de implementación, como lo mostro la procuraduría general de la nación al establecer que en algunos departamentos las medidas adoptadas en temas de infancia y adolescencia son ineficaces, y más si estas se encuentran relacionadas con el conflicto armado, lo cual se considera que es responsabilidad estatal y no departamental.

Otro aspecto que considero que es importante considerar, es el peso de los organismos internacionales, no solo en el tema lograr la puesta en agenda, sino todo el acompañamiento que realizan, desde la formulación de la política hasta el desarrollo de instrumentos a la par del Estado colombiano. Mostrando dos aspectos, el primero que el Estado colombiano no logra llegar a diferentes zonas del país, a diferencia de algunas ONG's, el segundo es que el Estado colombiano no se encuentra en la capacidad de crear medidas de protección.

BIBLIOGRAFÍA

- Abello-Collak, A. (2013). "De un enfoque para el estudio de la seguridad centrado en la guerra a uno centrado en la paz". En *Paz paso a paso: Una Mirada desde los Estudios de Paz a los Conflictos Colombianos*. Baird, A. & Serrano, J. F. (Eds): 171-192. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Achvarina Vera y Simon Reich (2006). "No place to hide. Refugees, Displaced Persons, and the Recruitment of Child Soldiers". *International Security*, Vol.3, N°1: 127-164.
- Araque Calderon, José, José Antonio Riva Leone (2008) "Ingovernabilidad y crisis del Estado en América Latina". Provincia, N°20
- Bjorkhaug, Ingunn (2010). "Child Soldiers in Colombia: The Recruitment of Children into Non-state Violent Armed Groups". *Microcon Research Working Paper N°27*, http://www.microconflict.eu/publications/RWP27_IB.pdf (visitada en 11, 13, 2014)
- Blair, Elsa (2009). "Aproximación Teórica al Concepto de Violencia: Avatares de una definición". *Política y Cultura* n° 32: 9-33.
- Bogasson, Peter (2000). *Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society*. Edward Elgar Publishing, Massachusetts.
- Bogasson, Petter (2004). "Networks in Policy Analysis. Towards a New Pragmatism" En: *Center For Democratic Network Governance*. Denmark. http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/4134/1/Working_Paper_2004_8.pdf
- Bogasson, Peter (2005). "Public policy and network governance" http://home.hio.no/~signy/Publikasjoner/Project_description_Ppng.pdf
- Bogasson, Peter (2006). "Networks and bargaining in policy analysis" En: *Handbook of Public Policy*, Guy Peters & J. Pierre (Eds.). London: Sage.
- Bressers, Hans & O'Toole Laurence (1998). "The Selection of Policy Instruments: a Network-based Perspective". En *The Journal of Public Policy*, N° 18.
- Bressers, Hans & O'Toole Laurence (2007). "Instrument Selection and Implementation in a Network Context". En: *Designing Government. From Instruments to Governance*. Eliadis Pearl, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.). 132-153. Canada: McGill-Queen's University Press.
- Centro de Nacional de Memoria Histórica "¡Basta ya! Memorias de Guerra y Dignidad". Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>, visitado en 04/16/2014
- Chen-Yu Wu, David Knoke (2013). "Policy network models". En: *Routledge Handbook of Public Policy*. Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (Ed.). 153-164. Abingdon: Taylor & Francis Group.
- Cubides, Fernando (2005). *Burocracias Armadas: El problema de la organización en el entramado de las violencias colombianas*. Colombia: Grupo Editorial Normal.
- De los Ríos, Patricia (1998). "Los movimientos sociales de los años sesentas en Estados Unidos: un legado contradictorio". *Sociologica*, año 1, Numero 38. 1968 Significados y efectos sociales. Septiembre-Diciembre <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/3802.pdf>
- Dowding, Keith (1995). "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach". En *Political Studies* XLIII.

- Drumbl, Mark (2012). *Reimagining Child Soldiers in International Law and Policy*. New York: Oxford University Press
- Duncan, Gustavo (2006). *Los Señores de la Guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Esguerra, Adriana (2012). “La política de prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley y grupos organizados de delincuencia” Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/241537564/Adriana-Esguerra-Davila-La-Politica-de-Prevencion-Del-Reclutamiento-Utilizacion-y-Violencia-Sexual-Contra-Ninos-Ninas-y-Adolescentes-Por-Grupos-Org>
- Fundación Ideas para la Paz-FIP (2010). “Consolidación de Paz en Colombia: Una experiencia integral en DDR y Desarrollo”
- Fundación Ideas para la Paz-FIP (2012). “De la reintegración hacia la reconciliación: DDR para la construcción de la paz”
- Fundación Konrad Adenauer-KAS-Colombia (2013) “Rutas Jurídicas para la paz: Participación Política”. Disponible en <http://www.kas.de/wf/doc/9629-1442-4-30.pdf>. Visitado en 10/09/2014
- Granada Soledad, Restrepo Jorge, Vargas Andrés. (2009). “El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano”. En *Guerra y Violencias en Colombia: Herramientas e interpretaciones*, Jorge Restrepo, David Aponte (Editores): 27-124. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- González, Adriana (2002). “Violencia, Conflicto y Paz: Coexistencia Perversa”. Fundación Foro Nacional por Colombia: 1-32. Bogotá
- Grover, Sonja (2012). *Child Soldier Victims of Genocidal Forcible Transfer*. Canada: Springer.
- Guzmán Germán, Fals Borda Orlando, Umaña Luna Eduardo (2010). *La Violencia en Colombia tomo I*. Bogotá: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Hass, P. (1992) “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. International Organization”, 46, 1-36
- Hecl H. (1978). *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*
- Howlett, Michael (2011). *Designing Public Policies, Principles and Instruments*. Routledge, New York.
- Howlett, Michael, et al (2014). “From Tools to Toolkits in Policy Design Studies: the new design orientation towards policy formulation research”. *Policy & Politics*, <http://dx.doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>. (Visitada en 12/20/2014)
- Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos. IEGAP (2013). “Desarme, Desmovilización y Reintegración, DDR: Una introducción para Colombia. Disponible en <http://www.iegap-unimilitar.edu.co/images/docs/cuaderno%202013.%20gama%20baja.pdf>. Visitado en 24/10/2014
- John, Peter (2004). “Policy Networks”. En: *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Kate Nash and Alan Scott (Ed). Oxford, Great Britain: Blackwell Publishing.
- Kisby, Ben (2007). “Analysing Policy Networks” En: *Policy Studies* 28:1 <http://dx.doi.org/10.1080/01442870601121502> (Visitado 12/03/2014)

- Koopenjan, Joof (2008). "Consensus and Conflict in Policy Networks: Too Much or Too Little?" En: *Theories of Democratic Network Governance*, Eva Sorensen (ed.). Great Britain: Palgrave Macmillan
- Knoke, David (1990). "Networks of Political Action: Toward Theory Construction". En *Social Forces*, Vol. 68, No. 4, pp. 1041-1063. <http://www.jstor.org/stable/2579133>.
- Knoke, David and James Kulkliniski (1991) "Network Analysis: Basic Concepts". En; *Market, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*, Grahame Thompson (ed.) London: SAGE Publications.
- Knoke, David (1993). "Networks as political glue". En *Sociology and the public agenda*. Wilson (Ed.). London: Sage.
- Knoke David (1994). "Political Networks: The Structural Perspective". Published by The Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Knoke, David & Yang, S. (2008). *Social network analysis*. London: Sage.
- Lasswell Harold (1992/1951). "La orientación hacia las políticas". En: *El estudio de las políticas públicas*. L. Aguilar Villanueva (Ed.), México: Porrúa, 79-103.
- Linder, Stephen, Guy Peters (1984). "From Social Theory to Policy Design". *Journal of Public Policy*, Vol, 4, N°3: 237-259, <http://www.jstor.org/stable/3998318>. (Visitada en 12/12/2014)
- Londoño, Patti (2001). "El buen gobierno y las Naciones Unidas" En: *Procesos de Paz en África una experiencia para Colombia*, Madeleine Andebeng (Editora): 143-178. Bogotá Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Mago, Irina (2011). "¿De niño combatiente a ciudadano? Los retos de la reintegración política de niños desvinculados del conflicto armado colombiano". Tesis para optar por el título de Magister, Universidad de los Andes.
- Marsh David y R. A. W Rhodes (1992) "Policy networks in British politics. A critique of exiting approaches". En *Oxford Scholarship Online* <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198278528.001.0001/acprof-9780198278528>
- Marsh, David & Smith, Martin (2000). "Understanding policy networks: towards a dialectical approach". En *Political Studies*, Vol 48, 4- 21.
- Marsh, David & Smith, Martin (2001). "There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks". En *Political Studies*, Vol 49, 528-541.
- Marsh, David & Toke David (2009). "Policy Networks and the Distinction between insider and outsider groups: The Case of the Countryside Alliance". En *Public Administration* Vol. 87, No. 3
- Menahem, Gila (1998). "Policy Paradigms, Policy Networks and Water Policy in Israel". *Journal of Public Policy* Vol. 18, N°3 (Sep-Dec) <http://www.jstor.org/stable/4007664> visitada 07, 13, 2015
- Ministerio de Relaciones Exteriores-La Haya (1994). "Los primeros pasos: Memorandum sobre las políticas hacia los niños en países en desarrollo"
- Montoya, Ana (2008). "Niños y jóvenes en la Guerra en Colombia, aproximación a su reclutamiento y vinculación". *Opinión Jurídica* Vol. 7, N° 13: 37-51.
- Montpetit Eric. (2005) "A Policy Network Explanation of Biotechnology policy differences between the United States and Canada" *Journal of Public Policy*, Vol 25, N°3 (Sep-Dec., 2005)

- Moreno, Florentino, Jaime Carmona, Felipe Tobón (2010). “¿Por qué se vinculan las niñas a los grupos guerrilleros y paramilitares en Colombia?”. *Revista Latinoamericana de Psicología* Vol, 42, N°3: 453-467
- Muller, Pierre (2006). *Las Políticas Públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Nasi, Carlo (2007). *Cuando Callan los Fusiles. Impacto de la paz negociada en Colombia y Centro América*. Bogotá: Editorial Norma-Universidad de los Andes.
- Nussio, Enzo (2012). *La vida después de la desmovilización. Percepciones, emociones y estrategias de exparamilitares en Colombia*. Colombia: Ediciones Uniandes
- Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración-ODDR- (2011). *Visibilizaciones mediáticas “Vinculaciones y desvinculaciones de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes”* (abril 2008 - diciembre 2010). Disponible en: <http://www.observatorioddrr.unal.edu.co/narino/archivo11.pdf>
- Pachón, Ximena (2009). “La infancia perdida en Colombia: los menores en la guerra”. Working Paper Series N°15, <http://pdba.georgetown.edu/CLAS%20RESEARCH/Working%20Papers/WP15.pdf> (visitada 02, 25, 2015).
- Palacios, Marco (2012). *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Pécaut, Daniel (2001). *Guerra contra la sociedad. Colombia*: Planeta Editores.
- Pécaut, Daniel (2003). *Violencia y Política en Colombia: elementos de una reflexión. Colombia*: Hombre Nuevo Editores.
- Peterson, John (2003). “Policy Networks” Institute for Advanced Studies, https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf
- Rangel, Alfredo (2007). “Fundación Seguridad y Democracia”. En *Los procesos de paz en Colombia: Múltiples negociaciones, actores múltiples*. Woodrow Wilson International Center for Scholars: 6-11.
- Ricca, Claudia (2006). “Children in the Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN) and the Armed Forces of El Salvador (FAES)” Ponencia presentada en Forum on armed groups and the involvement of children in armed conflict, Julio del 4 al 7, en Chateau de Bossey, Switzerland
- Rhodes, R.A.W (1997) “Policy Networks in British political science”. En: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Oxford, Great Britain: Marston Book Services.
- Roth Andre (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, Sandra (2002). “Impactos psicosociales de la participación de niños y jóvenes en el conflicto armado”. En: *Conflicto armado, niñez y juventud: Una perspectiva psicosocial*, ello Albarracín, Martha Nubia and Ruíz Ceballos, Sandra, eds. 17-46
- Ruiz Luz Dary y Maricilis Hernandez (2008). “Nos pintaron pajaritos: El conflicto armado y sus implicaciones en la niñez colombiana”. Bogotá: FUCUDE
- Sánchez, Gonzalo (2006). *Guerras, Memoria e Historia*. Medellín: La Carreta Historica.
- Sidney, Mara (2007), “Policy Formulation: Design and Tools”. En *Handbook of Public Policy Analysis*, Frank Fisher (ed.). Boca Raton: CRC Press, pp.79-87.7
- Springer Natalia (2012). “Como corderos entre lobos. Del uso y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalización en Colombia.” Disponible en:

- http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informe_comoCorderosEntreLobos.pdf
- Uprimny, Rodrigo (2011). “Las Leyes de Justicia y Paz”. En La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza, Elvira 9Maria Restrepo, Bruce Bagley (Compliadores): 91-123. Bogotá: Ediciones Uniandes
- Verhey, Beth (2001). “Child Soldiers: Preventing, Demobilizing and Reintegrating” Africa Region Working Paper Series No. 23, <http://www.worldbank.org/afr/wps/wp23.pdf> (visitada en 06/03/2014)
- Villegas Sarmiento, Álvaro (2008). “Políticas, programas y acciones frente al reclutamiento para la guerra de niñas, niñas y adolescentes” Observatorio de Derechos Humanos N°6: 36-43
- Wessells, Michael (2009). Child Soldiers From Violence to Protection”. United States of America: Harvard University Press.

DOCUMENTOS

- Acción Social (2009). “En putumayo avanza prevención de reclutamiento niños, niñas y adolescentes” Marzo 2
- Agencia Colombiana para la Reintegración. Disponible en: <http://www.reintegracion.gov.co/Paginas/InicioACR.aspx>, visitado en 04/09/2014
- Agencia Colombiana para la Reintegración (2015). “Como evitar la Guerra” Disponible en: <http://www.reintegracion.gov.co/es/sala-de-prensa/Especiales/ninos/prevencion.html>
- Agencia Europea Press (2009). “Más de 1.800 niños han sido víctimas del paramilitarismo en Colombia” Global: Febrero 21
- Alto Comisionado para la Paz. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co/portal/Gobierno/AltosFuncionarios/Paginas/SeguridadNacional.aspx>, visitado en 04/09/2014
- Alto Comisionado para la Paz (2010). “Gobierno colombiano presenta en Ginebra su política de prevención de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes” Junio 3
- Alto Comisionado para la Paz (2010). “El apoyo de las Naciones Unidas y de la Comunidad Internacional es clave para acabar en Colombia con el reclutamiento de niños y niñas: Frank Pearl” Junio 4
- Alto Comisionado para la Paz (2010). “Gobierno colombiano denuncia en Ginebra el reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de las FARC y el ELN” Junio 4
- Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de personas y grupos alzados en Armas-ACR (2010-2011). “Informe de Gestión”. Disponible en: <http://www.reintegracion.gov.co/es/agencia/Documentos%20Informes%20de%20gestin/Informe%20de%20gesti%C3%B3n%20del%202010-2011.pdf>
- Alta Consejería para la Reintegración (2010). “Estudiantes de la Dorada emiten manifiesto contra el reclutamiento” Junio 4
- Alta Consejería para la Reintegración (2010). “Aprobada Política de Estado para prevención de reclutamiento y utilización de menores de edad” Julio 20

- América Latina en Movimiento (2008). “Ante efectos del conflicto armado, jóvenes políticas más efectivas” noviembre 7
- Coalición contra la Vinculación de Niños, Niñas y Jóvenes al Conflicto Armado en Colombia (2003). “Niñez y Conflicto armado en Colombia”. Bogotá:
- Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (2007). “Armed Conflict in Colombia Report Frontiers: Childhood at the Borderline”. Disponible en <http://coalico.org/documentacion/151-libros.html>, visitado en 02, 25, 2015
- Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (2008). “Child Soldiers: Global Report” Disponible en http://www.child-soldiers.org/global_report_reader.php?id=97, visitado en 03, 06, 2015
- Código de Infancia y Adolescencia de 2006 (Ley 1098). Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html
- Constitución Política de Colombia. Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>
- CRE Satelital Ecuador (2008). “Ex jefes paramilitares tendrán que responder por menores reclutados”, Julio 23
- Crisis Group Latin America (2007). “Colombia’s New Armed Groups”. Disponible en: http://www.crisisgroup.org/~media/files/latin-america/colombia/20_colombia_s_new_armed_groups.ashx, visitado 03/06/2015
- Decreto 2780 de 2010. Disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2780_2010.htm
- Defensoría del Pueblo (2002). La niñez y sus Derechos. La niñez en el conflicto armado colombiano. Disponible en: <http://www.unicef.org/colombia/pdf/boletin-8.pdf>
- Defensoría del Pueblo, UNICEF (2006). “Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales”. Disponible en: <http://www.unicef.org/colombia/pdf/Boletin-defensoria.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2012). “Informe especial de riesgo sobre reclutamiento y utilización ilícita de Niños, Niñas y Adolescentes en el Sur Oriente Colombiano: Meta, Guaviare, Guainía y Vichada.” Colombia: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2014). “Informe Defensorial, Prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes: Análisis de política pública con enfoque étnico”. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Departamento Nacional de Planeación, Consejo nacional de política económica y social. “Documento CONPES 3554” <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=-tcp2y8QyBI%3d&tabid=752>, visitado en 10/06/2014
- Departamento nacional de planeación, Consejo nacional de política económica y social. “Documento CONPES 3673” <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-3509.html> visitado en 05/20/2014
- El Colombiano (2009). “Reclutan niños para sustituir bajas” Colombia: agosto 30
- El Espectador (2009). “Más de 1.000 niños se volvieron adultos en la guerra” Judicial: abril 9
- El Espectador (2009). “Más de 2 mil integrantes del Bloque Oriental de las Farc son menores de edad”, Judicial: noviembre 12
- El Espectador (2009). “Las frías estadísticas sobre menores excombatientes” Judicial: diciembre 21

- El Espectador (2010). “Prohibido usar niños en el conflicto armado” Columnistas: Junio 30
- El Informador (2009). “Miles de menores han abandonado grupos irregulares en Colombia” febrero 12
- El País (2009). “Al menos 15.000 niños son reclutados por grupos ilegales” noviembre 18
- El Tiempo (2003). “Once mil niños armados”, Sección: Colombia, septiembre 20
- El Tiempo (2007). “Farc Reclutaron niños para espiar elecciones”, Justicia: septiembre 11
- El Tiempo (2007). “No aparecen 212 niños ex paras” Redacción: octubre 6
- El Tiempo (2008). “Mayoría de los niños se va a la guerra por voluntad propia” Colombia: febrero 2
- El Tiempo (2008). “Lanzan aula virtual para promover la protección de menores actores del conflicto armado”, Colombia: junio 17
- El Tiempo (2008). “Unicef alerta sobre incremento de reclutamiento de niños para la guerra en Colombia”, Redacción: octubre 24
- El Tiempo (2009). “Avances y vacíos de programas contra el reclutamiento de menores presentó Colombia ante la ONU” Redacción: octubre 12
- El Tiempo (2009). “Es más fácil prevenir el reclutamiento de menores que reestablecer su vida social: Francisco Santos” Política: abril 7
- El Tiempo (2009). “Guerrillas y paras deben regresar unos 13.000 niños que están en sus filas antes de noviembre” Redacción: agosto 22
- El Tiempo (2009). “Niños Soldados, Tema que más podría enredar a los actores ilegales en la CPI” Política: octubre 10
- El Tiempo (2009). “Niños en la guerra, tema para la CPI” Política: octubre 11
- El Tiempo (2009). “Guaviare, en alerta por reclutamiento de menores” Redacción: noviembre 19
- El Tiempo (2010). “ONU incluye a FARC y ELN entre peores violadores de derechos de los niños” Redacción: Mayo 21
- El Tiempo (2010). “Gobierno aprobó una política de prevención estatal de reclutamiento de menores por grupos ilegales” Redacción: julio 22
- Hechos y Derechos (2010). “Documento Técnico X Encuentro de Gobernadores”. Disponible en: <http://hechosyderechos.unicefcolombia.com/wp-content/uploads/2011/11/X-METODOLOGIA.pdf>
- Hechos y Derechos (2011). “XI Encuentro de gobernadoras y gobernadores por la infancia y la adolescencia” Disponible en: <http://hechosyderechos.unicefcolombia.com/encuentros/xi-encuentro/>
- Hechos y Derechos (2011). “Asistencia Técnica para la rendición pública de cuentas sobre la garantía de los derechos de la infancia, adolescencia y juventud”. Disponible: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/delegadas/Infancia/Estrategia%20Hechos%20y%20Derechos/RendicionCuentas-062_HechosyDerechos.pdf
- Human Rights Watch (2002). “APRENDERÁS A NO LLORAR”: Niños Combatientes en Colombia” Disponible en http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia_ninos.pdf Visitado en 02/25/2015

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2008). “Cruzada Nacional contra la vinculación de los derechos” Directora General del ICBF: junio 12
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2010). “ICBF trabaja en prevención del reclutamiento de menores en Distrito de Aguablanca” Archivo de Prensa: junio 24
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2010). “Jóvenes del ICBF se toman la palabra en Bogotá” Archivo de Prensa: Julio 15
- La Patria (2009). “Algunas familias entregan niños a grupos ilegales por la pobreza”, julio 9
- La Rioja (2010). “Niños soldados exigen a sus gobiernos una oportunidad para recuperar la libertad”, Febrero 12. Disponible: <http://www.que.es/ultimas-noticias/internacionales/201002121446-ninos-soldados-exigen-gobiernos-oportunidad.html>
- Ley 975 de 2005. Disponible en http://www.fiscalia.gov.co:8080/Documentos/LEY_975_concordada.pdf
- Ley 418 de 1997. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=6372>
- MAPP/OEA (2010). “MAPP/OEA y Países amigos conversan sobre reclutamiento forzado” Mayo 24
- Ministerio de Educación (2011). “Lineamientos de formación docente para la atención diferencial y pertinente de niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad, situación de desplazamiento y en contextos de violencia” Disponible en: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articles-320687_documento.pdf
- Ministerio de Educación (2011). “Prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por grupos organizados al margen de la ley” Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-326419_archivo_pdf.pdf
- Ministerio del Interior-USAID (2012). “Diseño de Planes de Prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones del DIH”. Bogotá
- Noticias CM& (2009). “Vicepresidente Santos reclama a organismos internacionales por descoordinación en programas para evitar el reclutamiento de niños”. Julio 7
- Organización Internacional de las Migraciones y Natalia Springer (2008). “Informe Prisioneros Combatientes”
- Organización Internacional de las Migraciones (2009). “Mapas de vulnerabilidad, riesgos y oportunidades”. Bogotá: OIM
- Organización Internacional de las Migraciones (2011). “Mapas de vulnerabilidad, riesgo y oportunidades”. Bogotá: OIM
- Organización Internacional de las Migraciones (2012). “El derecho a la prevención. Desde los mapas de riesgo hacia una cultura de la prevención integral”. Bogotá: Impresol Ediciones
- Organización Internacional de las Migraciones (2013). “Mapas de Vulnerabilidad, Riesgos y Oportunidades”. Bogotá: DÍgitos y Diseños
- Organización Internacional del Trabajo (1999). Convenio Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, (No.182). Disponible en http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_77_es.pdf

- Organización de las Naciones Unidas (2000). “Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict”. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/publication/mtdsg/volume%20i/chapter%20iv/iv-11-b.en.pdf>. Visitado en 01/13/2015
- Organización de las Naciones Unidas (2001). “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” Correspondiente para el año 2000. Disponible en: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2000_esp.pdf. Visitado en 03/16/2015
- Organización de las Naciones Unidas (2002). “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” Correspondiente para el año 2001. Disponible en: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2001_esp.doc. Visitado en 03/17/2015
- Organización de las Naciones Unidas (2003). “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” Correspondiente para el año 2002. Disponible en http://www.hchr.org.co/afrodescendientes/files/Informe2003_esp.pdf. Visitado en 03/17/2015
- Organización de las Naciones Unidas (2004). “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” Correspondiente para el año 2003. Disponible en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2003_esp.htm. Visitado en 03/17/2015
- Organización de las Naciones Unidas (2005). “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” Correspondiente para el año 2004. Disponible en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2004_esp.doc. Visitado en 03/17/2015
- Organización de las Naciones Unidas (2005). Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict. Disponible en: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20A60%20335.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (2006). “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” Correspondiente para el año 2005. Disponible en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2005_esp.doc. Visitado en 03/17/2015
- Organización de las Naciones Unidas (2006). “Introduction to the IDDRS”. Disponible en: <http://www.unddr.org/uploads/documents/IDDRS%201.10%20Introduction%20to%20the%20IDDRS.pdf>. Visitado en 14/10/2014
- Organización de las Naciones Unidas (2007). “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” Correspondiente para el año 2006. Disponible en: <http://daccess-dds->

- ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/114/13/PDF/G0711413.pdf?OpenElement
Visitado en 03/17/2015
- Organización de las Naciones Unidas (2008). “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” Correspondiente para el año 2007. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/128/43/PDF/G0812843.pdf?OpenElement>
Visitado en 03/17/2015
- Organización de las Naciones Unidas (2009). “Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” Correspondiente para el año 2008. Disponible en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2008_esp.pdf Visitado en 03/17/2015
- Organización de las Naciones Unidas (2010). “Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” Correspondiente para el año 2009. Disponible en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2009_esp.pdf Visitado en 03/17/2015
- Organización de las Naciones Unidas (2011). “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia” Correspondiente para el año 2010. Disponible en http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Informe2010_esp.pdf Visitado en 03/17/2015
- Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019 “Colombia: Niñas, niños y adolescentes felices y con igualdad de oportunidades” Disponible en: <http://fundacionprogresamos.org.co/descargas-1/category/49-documentos-de-interes?download=255:plan-nacional-para-la-ninez-y-la-adolescencia>.
- Periódico el Pulso (2008). “Vicepresidencia: No más reclutamiento infantil” diciembre
- Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2006). “Proceso de Paz con las Autodefensas. Informe ejecutivo”
- Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2009). “Informe de Gestión” Disponible en: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/InfGestionPPDH-2009.pdf>
- Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (2010). “Informe de Gestión Ejes Temáticos” Disponible en: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/InfGestionPPDH-2010.pdf>
- Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derechos Internacional Humanitario (2011). Informe de Gestión Ejes Temáticos” Disponible en: <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/InfGestionPPDH-2011.pdf>
- Procuraduría General de la Nación (2006). “Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia: Orientaciones para la acción territorial”. Bogotá: Gente Nueva.

- Procuraduría General de la Nación (2011). “Decisiones y acciones gubernamentales que reconocen a adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos y protagonistas del desarrollo”. Bogotá: Calle Impresores
- Resolución 1612 de 2005 del consejo de seguridad de naciones unidas. Disponible https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_onu_1612_2005.htm
- Resolución 1677 de 2008. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30364>
- Revista Cambio (2009). “Las Farc aumentan el reclutamiento de menores para sustituir desertores” Redacción: julio 9
- Revista Semana (2006). “Infamia: los abusos físico y sexuales a los niños de las FARC”, Nación: Julio 1
- Revista Semana (2008). “Los niños perdidos del Alemán”, Nación: noviembre 8
- Sistema de Alertas Tempranas (2009). “La evaluación de riesgos de la población como consecuencia del conflicto armado en el sistema de alertas tempranas-SAT” Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm>
- Sistema de Alertas Tempranas (2010). “Delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado”. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm>
- Sistema de Alertas Tempranas (2011). “Delegada para la prevención de riesgos de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario”. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm>
- Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH (2012). “Por la garantía de tus derechos”. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/131113-cartilla-sistema-nacional-web.pdf>
- Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH (2013). “Estrategia nacional para la garantía de los derechos humanos 2014-2013”. Disponible en: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2014/140815-estrategia_web.pdf
- UNICEF (2000). Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Disponible en: <http://www.unicef.org/colombia/pdf/protocolo.pdf>
- UNICEF (2002). *Children affected by armed conflict: UNICEF actions*. New York: UNICEF
- UNICEF (2004). Derechos de los niños, niñas y adolescentes. Disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_MNDerechos.pdf, visitado el 02/23/2015
- UNICEF (2006). Convención sobre los derechos del niño. Disponible en: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>, visitado el 02/23/2015

UNICEF (2011). Niños y niñas en armas. Disponible en: <http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/noticias/ninos-y-ninas-en-armas>

Verdad Abierta (s/f). “Raúl Hasbún acepta cargos por reclutamiento de menores en uraba” Disponible en: <https://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/1984-por-linea-de-mando-raul-hasbun-acepta-reclutamiento-de-menores-en-uraba>

Vicepresidencia de la República (2010). “Lineamientos de Política Pública para el Desarrollo de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Departamento y el Municipio”. Disponible en: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/guia_conceptual_definitiva_0asiempre.pdf visitado 07, 19, 2015