

Políticas públicas en derechos humanos para la niñez en el conflicto armado colombiano: una revisión histórica*

■ Por: *Marcela del Pilar Rodríguez Palacios***

Recibido: marzo 16 de 2015

Aprobado: abril 21 de 2015

Resumen

Este artículo hace una revisión histórica del surgimiento y consolidación de las políticas públicas en derechos humanos para la niñez en el contexto del conflicto armado. Se examina el cambio de los textos jurídicos de tales políticas desde 1930 hasta la década de los noventa, y se establece relación con los contextos sociales y discursivos que permitieron su emergencia. En esta revisión se destaca un análisis discursivo de los textos y la realidad específica de la aplicación de las normas, así como de sus alcances en el marco del conflicto armado.

Palabras clave: revisión histórica, políticas públicas, conflicto armado, niñez.

* Artículo resultado de investigación. Grupo de Investigaciones Jurídicas y Socio Jurídicas Universidad Santo Tomás, seccional Tunja. Línea de investigación en Derechos Humanos, Derecho Penal y Procesal Penal. Método: Análisis Jurídico

** Abogada, especialista en Derecho de Familia. Comisaria Segunda de Familia, Duitama. Estudiante de Maestría en Derechos Humanos, UPTC

*Public policies in human rights for the childhood in the
Colombian armed conflict: a historical review*

Abstract

This paper presents a historical review about the emergence and consolidation of the public policies in Human Rights for the childhood in armed conflict, considering the change in the legal texts of such policies from 1930 to the nineties, relating them to the social and discursive contexts that contributed their emergence. This review highlights a discursive analysis of texts and their specific social realities on the analysis of the application of the rules and their scope in the context of armed conflict; that is, unlike other works in the same research line that examines public policy and its implementation, this develops on the historical background processes of consolidation.

Keywords: Public policies in Human Rights for the childhood in the Colombian armed conflict: a historical review.

Introducción

Es sabido que la noción de derechos humanos es propia de la historia moderna. Su precedente tiene asidero en la ideología del romanticismo de finales del siglo XVIII europeo, y su emergencia está relacionada con la consolidación del Estado y la expansión del capitalismo. De la difusión de este concepto, Colombia no es ajena. La publicación de los derechos del hombre en nuestra historia de independencia es significativa y concuerda con la pretendida empresa de transformar el Estado para otorgar derechos de igualdad sin distinción de sangre; la titularidad de los derechos se solidifica entonces en la figura del ciudadano.

Pese a que este precedente sea tan alejado en el tiempo, y antes de continuar sobre el detalle de esta historia, es justo hacer una anotación, y es que la consolidación del Estado en Colombia, lo que es bien distinto de la proclamación de su independencia, ha sucedido tardíamente, y evidencia factual de ello es la prolongación de *la violencia armada*; pocos períodos de nuestra historia son genuinamente pacíficos. Este fenómeno de la violencia es sintomático y la máxima sociológica de Fals Borda, Umaña y Guzmán (2005) bien describe esto como producto de “una impresionante acumulación de disfunciones en todas las instituciones fundamentales”.

Colombia es una nación cuya conformación social y política está mediada por largos períodos de confrontación armada; esta particular circunstancia ha sido llamada por los autores antes citados como *violencia estructural*, debido a que, según ellos, son las condiciones políticas y económicas las que se han reproducido por más de siglo y cuarto grandes enfrentamientos sociales de largo aliento, y de seguir así la estructura social, muy seguramente, pervivirá tal violencia.

El correlato del desarrollo de la sociedad colombiana y su Estado es, entonces, el de la violencia. Un proceso que si bien su inicio podría fecharse muy anterior al siglo XX, para

efectos del análisis que se propone este artículo, sus primeros antecedentes abarcan el período entre 1930 y 1948, cuyas consecuencias atroces se desarrollarán entre 1949 y 1958. Posteriormente, se examinan los períodos comprendidos: entre 1958 y 1974, caracterizado por el apaciguamiento social gracias a los acuerdos políticos y militares pactados; de 1975 a 1991, por el surgimiento de oleadas de violencia rural y la constitución de ejércitos privados paramilitares; y de 1991 a la actualidad, cuyo tema central ha sido el cambio de modelo económico y político, y su relación con la guerra.

Así, en la forma en que se han desarrollado tanto el Estado como la sociedad colombiana en dos siglos, hay un telón de fondo de la violencia que es imposible negar: muchas generaciones de niños han crecido con el desalentador horizonte que no ofrece mucho. Justo ahora se presenta la oportunidad de reconsiderarnos como sociedad y, desde la revisión histórica de las leyes mismas, contribuir en una crítica informada a la forma en que se ha consolidado el marco legal en derechos humanos de la infancia en Colombia.

Las políticas públicas en derechos humanos y la niñez

La legislación, las normas y los acuerdos sociales expresados en textos son una evidencia de la relación estrecha entre las prácticas discursivas y los contextos que las producen y coaccionan; se parte del hecho que esta circunstancia puede ser rastreada con el paso del tiempo, al contar con los textos como registro del discurso.

La historia colombiana se ha construido a partir de relatos de conflicto de diferentes órdenes, especialmente civiles; estos permiten pensar el país desde una lucha constante por el poder político, y desde luego, económico y social. Durante el siglo XIX e inicios del XX, la

historia política del país estuvo bajo el perenne dominio de los partidos Conservador y Liberal, cuyas diferencias ideológicas influenciaron profundamente a la sociedad colombiana desatando graves conflictos. El desarrollo de políticas públicas en derechos humanos, como se verá, es muy tardío, mientras que la vinculación de niños y niñas en las confrontaciones civiles del país es muy temprana.

Cualquier política pública nos remite, a su vez, a pensar los problemas desde el concepto de sociedad como sistema; desde la perspectiva de Edgar Morin (1984), “un conjunto de interacciones económicas, psíquicas, culturales, formando un sistema que implica aparatos de control por parte del Estado, *retro-actuando* sobre las interacciones de las cuales depende su existencia. De este modo, la existencia del Estado depende de ciudadanos cuya existencia depende a su vez de él”. Todo ello constituye un sistema de interdependencias donde lo político se liga tanto a lo económico como a lo cultural y social.

Históricamente el concepto de niñez ha tenido diferentes connotaciones. La idea que en la actualidad impera es por lo demás reciente. Tanto en la Antigüedad como en la Edad Media, se considera a la niñez como mero objeto de valor a través del cual se realizan sacrificios y todo tipo de transacciones en aras de la obtención de riqueza, también como adultos miniatura altamente peligrosos. Es hasta la *época moderna* cuando la infancia se asume desde una perspectiva distinta; una sucesión de acontecimientos, entre ellos, las guerras, contribuyen a superar paulatinamente la quimera del pensamiento medieval. El desarrollo de una nueva cosmovisión centrada en la razón, así como la preocupación por el gran número de niños y niñas huérfanos provoca la conformación de las primeras instituciones especiales para la niñez: orfanatos, escuelas e incluso la familia, la cual se consolida a partir de que “los niños y las niñas, considerados como vástagos o retoños del

tronco comunitario, daban continuidad a ese cuerpo colectivo” (Farfán, 2010: 28).

Sin duda, el movimiento intelectual de la Ilustración constituye la base de la formación de políticas para la niñez, ya que fomenta la construcción de hogares que brindan la alfabetización y la enseñanza de oficios para preparar su emancipación, lo que quiere decir que el niño se empieza a concebir como el adulto del *mañana*.

La literatura especializada en políticas públicas ha producido una considerable cantidad de definiciones sobre el concepto, cabe destacar, sin embargo, el trabajo de Meny y Thoenig (1995) quienes consideran que “una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” y es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. Maldonado, por su parte, (2007:27) indica que la política pública se comporta como un “vector que sintetiza el conjunto de proposiciones, decisiones y operaciones dinámicas e interdependientes entre actores políticos, sociales e institucionales, a través de las cuales se busca imprimir un rumbo a la sociedad”. No obstante, estas definiciones aún no abordan con claridad el escenario en el cual se hace necesaria la formulación y desarrollo de una política pública; por tal motivo Roth (2006:27) en su definición agrega que la política pública tiene “la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2006:14”).

Con el propósito de otorgar a la noción de políticas públicas un enfoque de derechos humanos es posible concertar y recordar que este enfoque parte de un proceso conjunto entre el Estado y la sociedad civil; en ese sentido lo esencial es incorporar los principios de *interdependencia* e *integralidad* que según Jiménez (2006:8) implican que unos derechos dependen

de otros, por lo tanto, que la lesión de un derecho afecta al otro, y la concreción de un derecho se relaciona con la satisfacción de otro. A diferencia de los derechos humanos entendidos como Resultado-Fin, es decir, aspirar y exigir el reconocimiento jurídico, el Enfoque de los derechos humanos debe comprenderse como un *proceso-medio* como “forma de ver” y “manera de hacer” para lograr la concreción de esos derechos” (Jiménez, 2012:4). Asimismo, es imprescindible involucrar en la comprensión del enfoque, algunos de sus componentes más característicos: transversalidad de los derechos en todos los aspectos del Estado y la sociedad, corresponsabilidad de los actores involucrados, predominio de lo local y la esfera pública, la deliberación democrática y, en consecuencia, la resolución pacífica de conflictos, así como los principios de no discriminación e inclusión a favor de la universalidad, y el principio de la dignidad humana, lo que quiere decir, mayor atención a las personas y sus relaciones que a las estructuras sociales.

De acuerdo con lo dicho, “los derechos humanos se constituyen en el fundamento ético de la formulación y ejecución de políticas públicas” (Garretón, 2004) y afirmará Bernal (2004) que “los derechos humanos son el objeto mismo de las políticas públicas en la medida en que estas se dirigen a la concreción, protección o defensa de situaciones socialmente relevantes que implican violación o vulneración de derechos humanos”. A raíz de la complejidad que representa el conflicto armado en Colombia, la ley ha sometido algunos conceptos a determinadas precisiones para garantizar su probidad en la realidad social. El conflicto armado, por ejemplo, con base en el derecho internacional humanitario, artículo 3 común a los Convenios de Ginebra (1949), y el artículo 1 del protocolo adicional II, es un enfrentamiento armado prolongado con un nivel mínimo de intensidad, cuyas partes están conformadas por fuerzas armadas gubernamentales y fuerzas de uno o más grupos armados

que surjan en el territorio de un Estado (CICR; 2008). Para el caso de la noción de víctima, esta se ha puntualizado en la Sentencia C-253A/12 declarando que las víctimas son aquellas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado.

De acuerdo con Springer (2012) no cabe duda, de que la injusticia social y la pobreza contribuyen a la primera circunstancia, por la que es tarea fácil extraer a los niños de sus hogares en los que no cuentan con redes extensas de apoyo, e incluso muchos de ellos ya han abandonado la escuela para vincularse a la economía ilegal. La precaria formación emocional permite que los niños reclutados sean “deshumanizados” con mayor facilidad, y de ese modo someter sus conciencias a un discurso sectario. Entre otras razones que resultan beneficiosas para los grupos armados en la reclusión de la niñez en el conflicto, se encuentran las relacionadas con la economía y los argumentos estratégicos.

La violencia y los derechos humanos: 1930-1958

Hasta mediados del siglo XIX las leyes bélicas que protegían a las víctimas de los conflictos armados en el mundo eran ocasionales y restringidas. “Hubo que esperar el célebre opúsculo de Henri Dunant publicado en 1862, sobre el socorro a los damnificados por la guerra” (Ortiz, 1998:50) del cual surge la Convención de Ginebra en 1864 y de la que Colombia hace parte solo hasta el año 1961. De la Convención de Ginebra se deriva la Cruz Roja Internacional como entidad humanitaria en tiempos de paz y de guerra, y a partir de ahí, se da origen y desarrollo a los derechos humanos para la guerra.

Además, en 1948 se aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y surge de ella el desarrollo posterior de otros instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos. “Conviene recordar que esta Declaración de derechos se materializa al final de una guerra particularmente destructiva; quienes la redactan coinciden en la necesidad perentoria y en el imperativo categórico de evitar a toda costa que las generaciones futuras vuelvan a experimentar algo tan doloroso y traumático” (Papacchini, 1998).

La tradición liberal occidental fue acogida como la base de un orden que exigía a todos los Estados, independientemente de sus tradiciones, el respeto a los derechos de sus propios ciudadanos. [...] Colombia se incorporó fácilmente a este orden, en la medida en que coincidía con sus normas y tradiciones. Sin embargo, lo hizo en el contexto de un enfrentamiento armado interno. Así, mientras que el país podía ratificar las convenciones internacionales, muchos colombianos alegaban que, en la lucha contra la subversión, el Estado violaba sus propias normas y las reglas internacionales (Melo, 2002).

La época de *La Violencia* en Colombia fue una guerra civil no declarada oficialmente, caracterizada por el enfrentamiento entre liberales y conservadores. Hacia el año 1945 comenzó la estrategia de la reacción conservadora mediante un plan de violencia “moderada” en los campos y los pueblos, para evitar que Gaitán obtuviera el triunfo electoral.

La injerencia en la política de Jorge Eliécer Gaitán y la disposición de una gran población como su aliada desataron una guerra civil, desde 1948 a 1953. En este tiempo proliferaron los crímenes y persecuciones a razón, en principio, de su deceso el 9 de abril de 1948. Aunque es sabida la vinculación de menores en el desarrollo de esta confrontación armada por parte de todos los bandos, pese a la adhesión de

Colombia a estas normas internacionales, aún para este periodo no se rastrearán aplicaciones de normas para la protección efectiva de la niñez en ese contexto.

Desde las primeras décadas del siglo XX, se hacían urgentes las reformas políticas o una nueva Constitución, que se prestara para abonar el camino hacia una democracia y un sistema político capaz de resolver los innumerables problemas de la sociedad colombiana, entre ellos el problema central del agro y de la tenencia de la tierra, vigente aún hasta nuestros días, y problema fundante de las guerrillas de izquierda.

Uno de los elementos esenciales para el planteamiento de políticas públicas para la niñez en el país es la perspectiva de derechos; su la protección integral se dio con la publicación en 1946 de la Convención de los Derechos del Niño, lo cual supone que los niños son sujetos titulares de derechos y, en consecuencia, la formulación y la implementación de políticas públicas se debe ajustar a las responsabilidades contraídas. Así, la convención planteó el desarrollo integral, el cual considera aspectos psíquicos, sociales, físicos, espirituales, cognitivos, entre otros, un derecho universal, independientemente de condiciones personales o familiares. Al mismo tiempo, ha declarado cuatro principios básicos: no discriminación, interés superior del niño, derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y derecho a la participación, con los cuales todo proyecto o programa de UNICEF debe ser desarrollado.

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce como primordial el trabajo conjunto entre la familia, el Estado y la sociedad. La familia, especialmente, se considera la institución más relevante para el buen ejercicio de la Convención, tal como lo indica el preámbulo:

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de

los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad (Convención sobre los Derechos del Niño;14).

En ese sentido, a lo largo del documento, los artículos incluidos se ocupan de enfatizar la importancia de respetar, tanto las responsabilidades como los derechos de los padres a impartir orientación adecuada, mantener contacto directo con los niños, y consolidar relaciones con el Estado y la sociedad que dinamicen y permitan dar cumplimiento a los compromisos pactados. También, y en el marco del contexto de conflicto armado por el que ha atravesado el país, la convención dispone en el artículo 38 una serie de responsabilidades con las normas del derecho internacional humanitario aplicables para el caso de conflictos en los que estén involucrados niños, y en el artículo 39, la adopción de medidas pertinentes respecto a la recuperación y reintegración social de menores que hayan sido víctimas de conflictos armados, abandono, malos tratos o explotación.

La estabilidad política y el abandono del Estado: 1958 a 1974

Las décadas del sesenta y el setenta estuvieron marcadas por las revoluciones y la resistencia social a la forma de administración del Estado por parte de los partidos políticos tradicionales, elemento que ha incidido en la sustentación del proyecto político constituido por las guerrillas. Para autores como Luz Dary Ruiz Botero y Marcilis Hernández (2008) el surgimiento de las FARC y el ELN en las zonas rurales se debe a la poca articulación a la dinámica nacional debido al abandono estatal, donde sus habitantes expresan intereses de adoctrinamiento político, dado que suplían funciones como el establecimiento del orden social que el Estado no hacía.

“En esas zonas donde no existen poderes locales consolidados y la presencia de los aparatos del estado es precaria, la guerrilla ejerce funciones de control policivo y de cohesión social, que le dan cierta soberanía de facto, que es ahora desafiada por el avance paramilitar y contrarrestada de alguna manera por los esfuerzos del Ejército por recuperar la iniciativa militar en esas áreas” (González, 2003).

En síntesis, las guerrillas en Colombia surgieron con un interés político, como se señaló anteriormente, sustentado en la exclusión social. Asimismo, para su sobrevivencia fue implementando estrategias económicas de apropiación de los recursos disponibles en las zonas que controla (Ruiz y Hernández, 2008).

El paradigma institucional para este período se evidencia con la creación del ICBF mediante la Ley 75 de 1968, creación que

[...] estuvo antecedida por discusiones y reflexiones en torno a la necesidad de superar la mirada a niños, niñas y adolescentes como quienes perturban el orden social; en este sentido su propuesta de acción se enfocó, en ese momento, a la protección preventiva y especial de las problemáticas correspondientes al abandono y deficiencia nutricional de la niñez. Con la Ley 7 de 1979 se reorganiza el ICBF, se crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y se formulan principios para la protección de la niñez” (Ruiz y Hernández, 2008).

Recrudescimiento y nuevas formas de la violencia: 1975 a 1991

Los esfuerzos para atender la niñez de manera integral se sostienen desde algunas voluntades en un período donde las modalidades de violencia empiezan a tocar su punto más cruento, y la niñez juega un papel fundamental en contribuir en las cadenas productivas del narcotráfico y en engrosar las filas de ejércitos ilegales. Adicionalmente, la normativa nacional

contribuye poco a la solución de esta problemática. Por ejemplo, el Código del Menor, definido en 1989, en el que primaba la doctrina de la situación irregular de la niñez, concibe a niños, niñas y adolescentes como menores y minusválidos. Así, las acciones se dirigen a atender exclusivamente en casos de vulneración de derechos, y son pocas las claridades con respecto a la niñez desvinculada como víctima que demanda procesos especiales de rehabilitación y reintegración social. Este código promueve la creación de las Comisarías de Familia, Defensorías de Familia y Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia.

A pesar de esto, al nivel mundial la concepción de niñez transitaba por el reconocimiento como sujetos plenos de derechos bajo el principio de interés superior con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño del año 1989, que, pese a haber sido suscrita por Colombia, tuvo poco impacto en la normativa interna, pues con el argumento del Estado de sitio, es decir, estado de excepción constitucional, se definieron normas como el Decreto 566 de 1990, que estableció la restricción de la libertad a niños y niñas entre 16 y 18 años en casos de comisión de delitos atroces al pertenecer a grupos subversivos, de autodefensas o delincuenciales.

Nueva Constitución y cambios socioeconómicos: 1991 a la actualidad

Para el exmagistrado de la Corte Constitucional, Carlos Gaviria Díaz (2002), en Colombia se había llegado a un estado de anomia, es decir, una falta de normativa capaz de regular algunas conductas, principalmente, relacionadas con la violación de derechos humanos. Para el mismo autor,

[...] la violencia inclemente que nos venía (y nos sigue) abrumando, originada en la insurgencia (guerrilla), en la contrainsur-

gencia (paramilitarismo), en la delincuencia común organizada (carteles de la droga, v.gr.) y en la inorgánica que se ha hecho habitual y, como las anteriores, va desbordando la capacidad de las autoridades encargadas de mantener el orden y proteger la seguridad de las personas.

Ello devino en una creciente presión social que solicitó la reforma de la constitución.

La Constitución que en 1991 se elaboró en Colombia tiene entre sus características fundamentales una relación mayor, un ponerse a tono, con los grandes cambios económicos, políticos y de pensamiento que en el mundo eran de vanguardia. Entre ellos se incluye, de manera definitiva, su adhesión a las convenciones internacionales de derechos humanos; tal situación implicó un modelamiento de las normas, las instituciones y los objetivos que perseguía el Estado colombiano.

En 1991, se promulga la nueva Constitución Política de Colombia que consagra en el Título II los derechos, las garantías y los deberes de los ciudadanos como elementos básicos de los derechos humanos. Así, esta Constitución se propone como norte hacia la convivencia y el respeto a los derechos humanos. Pero el conflicto social colombiano ha entrado en otra dimensión desde los setenta; nuevos actores se reparten un nuevo botín de guerra: la droga. Y los derechos humanos han encontrado nuevas formas violatorias: el sicariato, la desaparición forzada, los desplazados, los secuestrados, los lisiados, los huérfanos, las viudas, etc.

Los esfuerzos que motivaron la creación de la nueva Constitución se encuentran dirigidos a la consecución de la paz con el fin del conflicto interno. La nueva Constitución Nacional que, en armonía con la Convención sobre los Derechos de los Niños,

[...] establece prevalencia de los derechos de la niñez sobre los demás. Asimismo, expresa que es obligación del Gobierno

garantizar el derecho a la paz. A partir de este hecho constitucional se evidencia aún más la necesidad de ajustar el Código del Menor tanto a la normativa nacional como a la internacional. Por ello, varias organizaciones agrupadas en la Alianza por la Niñez Colombiana se dan a la tarea de proponer su reforma, para lo cual elaboran un proyecto de ley, gestionado en varias oportunidades ante el Congreso de la República” (Ruiz y Hernández, 2008).

El documento "El dolor oculto de la niñez," de Unicef, afirma que según la proyección del DANE para 1999 la población colombiana llega a 40.214.723 habitantes, de los cuales 41,5 %, es decir, 16.722.708 son menores de 18 años; 6.500.000 viven en la pobreza, equivalente al 38.9 %. Entre 1995 y 1998, según Codhes, 835.000 personas fueron desplazadas forzosamente por la guerra. De ellos, el 55 %, esto es, 542.000 eran niños y jóvenes. Según un estimativo de la Defensoría del Pueblo unos seis mil niños forman parte de los grupos armados: tres mil en los grupos guerrilleros y tres mil en los grupos paramilitares (Aguirre, 2002).

La Convención sobre los Derechos del Niño es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora toda la gama de derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales que, en Colombia, se ratificó por el Congreso de la República a través de la Ley 12 de 1991, lo cual implicó adicionalmente, reformar la Constitución Política con la inclusión de los principios de protección integral de la niñez en defensa de los derechos de los niños y su protección en circunstancias primordialmente difíciles, por parte del Estado, la sociedad y la familia, quienes tienen la responsabilidad de asegurar el desarrollo integral de los niños en el ejercicio pleno de sus derechos.

En el año 2000 son aprobados dos Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño por la Asamblea General

de las Naciones Unidas: uno concerniente a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, adoptado mediante la Ley 765 de 2002, y otro, con relación a la participación de los niños en procesos de conflicto armado, mediante la Ley 833 de 2003.

El Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006, tiene como principal objetivo dar garantía, tanto a los niños como a los adolescentes, de su desarrollo integral y armónico dentro de la comunidad y su entorno familiar, reconociendo la igualdad y la dignidad humana sin ningún tipo de discriminación. A lo largo del documento se reconoce la política pública como una herramienta fundamental para la defensa y cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes en el país, cuya responsabilidad está adjudicada al Estado, con la participación de la sociedad y la familia. El Libro III “Sistema Nacional de Bienestar Familiar, políticas públicas e inspección, vigilancia y control” dedica especial atención a los procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. Se establecen la conformación y responsabilidades de los consejos nacionales, departamentales y municipales de política social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las respectivas autoridades competentes de inspección, vigilancia y control.

El Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098) armoniza el antiguo Código del Menor con la Convención, después de la ratificación de esta, en 1991, por parte del Gobierno. Con esta nueva Ley se logra sintonía en gran medida con el principio planteado en la CDN sobre el interés superior del niño y su reconocimiento como sujeto de derechos, indicando así un tránsito de la doctrina de la situación irregular hacia la protección integral, la cual implica promoción, cumplimiento y restablecimiento de derechos y prevención de la vulneración (Ruiz y Hernández, 2008).

Con la Ley 418 de 1997 se eleva la edad de reclutamiento en el servicio militar obligatorio, además de tipificarlo como delito en el caso de grupos armados al margen de la ley. Dispone unas medidas de protección integral para niños, y adolescentes desvinculados voluntariamente de los grupos armados reconocidos políticamente, mientras que aquellos que hagan parte de las filas paramilitares, aunque no pierden su condición de víctimas, no son beneficiados con esta protección, tratamiento que resulta discriminatorio para la niñez. Por su parte, la Ley 548 de 1997 prorroga la Ley 418, y además prohíbe el servicio militar obligatorio para los menores de 18 años (Ruiz y Hernández, 2008).

La Ley 782 de 2002 prorroga nuevamente la Ley 418 y modifica algunas disposiciones en el marco de la desmovilización de grupos armados y procesos de paz. De esta ley se resalta el reconocimiento como víctimas de la violencia política a niños y adolescentes que participen en las hostilidades, así como

[...] aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro de su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1 de la Ley 387 de 1997.

La sentencia C-203 de 2005, por su parte, reconoce la niñez como víctima de violencia política. No obstante, señala que dicha condición no los exime, per se, de responsabilidad penal, hecho inquietante en la medida en que los autores del delito de reclutamiento reciben todos los beneficios de la legislación concerniente a la desmovilización de grupos armados ilegales y procesos de paz, aunque tengan en sus filas niños y adolescentes, mientras estos deben ser judicializados por los crímenes cometidos durante su pertenencia a dichos grupos.

En síntesis, con el transcurrir del tiempo se observan avances legislativos que propenden por la garantía de los derechos de la niñez, pero hay fisuras que demandan atención (Ruiz y Hernández, 2008). En un proceso de posconflicto como sociedad tenemos la oportunidad no solo de repensar las normas de atención a las generaciones de niños y adolescentes que se desvinculen de las guerrillas, sino de manera más importante, de crear las condiciones de igualdad para la no repetición de una larga y difícil guerra.

Conclusión

La historia de las leyes bien puede ser el correlato de la historia de los conflictos sociales, si bien son la evidencia de cómo un Estado toma posición sobre el conflicto mismo. Sin embargo, la larga noche de violencia en Colombia nos enseña que es propio pensar nuevamente en las leyes como acuerdos sociales mayores, incluso a los gobiernos de turno, que comprenden los más complejos problemas sociales y sus profundas causas. La reflexión sobre las políticas públicas para la niñez en Colombia debe tener como fundamento los dañinos olvidos que han producido la violencia: el campo, la diferencia y la pobreza.

Hacer de la historia de las políticas públicas para la niñez en el conflicto armado un ámbito de referencia, con miras a los próximos acuerdos sociales que resulten de las negociaciones de las guerrillas y el Gobierno, resultará garantía de no repetición a las vulneraciones que la guerra cometió sobre niños y jóvenes, muchos de los que hoy ya crecen con expectativas de desenvolverse como sujetos con plenitud para ejercer sus derechos. A todos a quienes nos corresponde pensar el país que legaremos, la conciencia histórica sobre las leyes nos señalará los lamentables errores que el Estado colombiano no puede cometer nuevamente.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, Julián (2002) "Niñez y juventud en el conflicto armado interno en Colombia" en conflicto armado, niñez y juventud: una perspectiva psicosocial. Editoras: Martha Nubia Bello, Sandra Ruiz Ceballos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Bernales Ballesteros, E. (2004). "Las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos", en Garretón, R. et al. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas, Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Ley 1098. Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial de la República de Colombia No. 46.446, Bogotá D. C. 8 de noviembre de 2006.
- Convención sobre los Derechos del Niño, Nueva York, 20 de noviembre de 1989, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, Vol. 1577, p. 3, disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en
- Convenios de Ginebra, Ginebra, 12 de agosto de 1949, disponible en: <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/tratados-de-dih-y-el-dih-consuetudinario/convenios-de-ginebra>
- Colombia (1991) Constitución Política de Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-203 de 2005, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá 08 de marzo de 2005.
- Fals Borda, Umaña y Guzmán (2005) La violencia en Colombia. Tomo 1. Bogotá: Taurus
- Farfán, Mabel (2010). Material de apoyo para el curso de identidad sociocultural y escuela componente de etnoeducación y pedagogía. Coordinación editorial: Licenciatura en Etnoeducación. Universidad del Cauca. Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.
- Gaviria Díaz, Carlos. (2002). La Constitución del 91 y los derechos humanos, prodigalidad en libertades, derechos y garantías, en Credencial Historian 156. Revista Credencial Historia: Bogotá.
- Garretón, Roberto (2004), "La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas", en: Garretón, R. et al. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas, Lima: Comisión Andina de Juristas, pp. 27-48.
- González, Fernán, Bolívar, Ingrith (2003) "Evolución territorial del conflicto armado y formación del Estado en Colombia", Bogotá: Cinep.
- Jiménez, William (2006) Las políticas públicas y en el enfoque de los derechos humanos. Nova et Vetera. N.º 57. Revista de la Facultad de Investigaciones de la ESAP.
- Jiménez, William (2012). Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena. Edición de octubre-noviembre. Disponible en <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/jimenben.pdf>
- Maldonado, Luis (2007). *Colombia; Los derechos humanos como política pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Melo, Jorge Orlando (2002). "Los derechos humanos en Colombia" en Credencial Historia. N.º 156. Bogotá.
- Meny, Ives y Jean Claude, Thoenig (1995), Las políticas públicas. Barcelona: Ariel
- Morín E. (1984) Sociologie. Barcelona: Cátedra
- Ortiz Rivas, Hernán Armando (1998). Derechos humanos. Santa Fe de Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Papacchini Angelo, (1998) "Los derechos humanos a través de la historia" en Revista Colombiana de Psicología. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, André-Noel (2006). Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Ruiz Botero, Luz Dary, Hernández Martínez, Marcilis (2008) “Nos pintaron pajaritos. El conflicto armado y sus implicaciones en la niñez colombiana”. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, IPC: Bogotá: Fundación Cultura Democrática, Fucude.

Springer, Natalia (2012) “Como corderos entre lobos. Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia. Bogotá: Springer Consulting Services.